

N° 7959<sup>1</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

---

**PROJET DE LOI**

**portant organisation de l'assistance judiciaire  
et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée  
du 10 août 1991 sur la profession d'avocat**

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Avis de la Cour Supérieure de Justice.....	1
2) Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (16.2.2022).....	3
3) Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxem- bourg (10.3.2022).....	4
4) Avis de la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette (16.3.2022).....	6
5) Avis de la Justice de Paix de Luxembourg (14.3.2022) .....	6
6) Avis de la Justice de Paix de Diekirch (10.3.2022) .....	8
7) Avis du Parquet général (14.3.2022) .....	9

\*

**AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE**

Par courrier du 2 février 2022, Madame le Procureur Général d'Etat a transmis à la Cour une lettre de Madame le Ministre de la Justice du 31 janvier 2022 par laquelle celle-ci a demandé de solliciter l'avis de la Cour concernant le projet de loi portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

La Cour approuve l'approche des auteurs du projet de loi précité, d'intégrer les dispositions relatives à l'assistance judiciaire dans une loi spéciale à part, afin de permettre une meilleure structuration des dispositions.

L'accès à la justice étant un principe fondamental d'une société démocratique garanti par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour se prononce en faveur de la réforme envisagée, en ce qu'elle vise un accroissement des bénéficiaires de l'assistance judiciaire par l'introduction en droit luxembourgeois de l'assistance judiciaire partielle.

La Cour entend formuler les observations suivantes :

*Ad article 10 :*

L'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article vise à exclure du bénéfice de l'assistance judiciaire « *un commerçant, un industriel, un artisan ou un membre d'une profession libérale pour un litige ayant trait à son activité commerciale ou professionnelle, sauf cas de rigueur dûment justifié (...)* ».

Le contenu de cet alinéa est identique à celui qui était déjà prévu dans l'alinéa 2 de l'article 37-1 (2) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

Le « *cas de rigueur* » n'est défini ni par l'article 37-1 (2) précité, ni par l'article 10 du présent projet de loi. Le commentaire des articles contenu dans les documents parlementaires n°7959 du projet de loi concerné ne fournit pas non plus de précisions à ce sujet et se limite à mentionner que « *l'alinéa 2*

*de l'article 10 permet au bâtonnier d'excepter certaines demandes de cette exclusion dans le cadre de litiges transfrontaliers couverts par la directive 2003/8/CE du Conseil du 27 janvier 2003 ».*

L'exclusion des catégories de personnes visées par l'article 10 du projet de loi est le principe. La Cour est d'avis qu'au vu des conséquences économiques et financières de la pandémie sanitaire du Covid-19 et de la guerre en Ukraine sur les entreprises, il est nécessaire de définir « *les cas de rigueur* » visés par l'article 10, afin de pouvoir bénéficier de l'assistance judiciaire, par dérogation au principe de l'exclusion, et de déterminer les critères d'éligibilité pour l'octroi de cette aide.

*Ad. Article 20 :*

Cet article prévoit entre autres au deuxième alinéa que le bénéficiaire de l'assistance judiciaire peut « *changer d'avocat de sa propre initiative une seule fois dans le cadre du litige pour lequel l'assistance judiciaire lui a été accordée* », ce que la Cour ne peut que saluer.

*Ad articles 27 et 28 :*

Ces articles traitent des recours à introduire aussi bien contre les décisions prises par le Bâtonnier sur base de l'article 20 que contre les décisions de refus ou de retrait total du bénéfice de l'assistance judiciaire prévues par l'article 26 du projet de loi.

S'agissant en particulier de l'appel contre les décisions du Conseil disciplinaire et administratif, il importe de lever que selon l'alinéa 2 de l'article 37-1(7) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, actuellement en vigueur, le délai d'appel pour la déclaration d'appel est de quinze jours, par dérogation à l'article 28, paragraphe (3) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat et doit être introduit sous forme d'une déclaration au greffe de la Cour supérieure de justice, tel que prévu par le même article 28.

Compte tenu de l'imprécision des termes de « *déclaration d'appel* », le Conseil disciplinaire et administratif d'appel s'est vu confronté à de nombreux appels, introduits sous la forme de « *lettre recommandée* », qui ont été déclarés irrecevables en application de l'article 37-1 (7), alinéa 2 précité.

L'article 28 du présent projet de loi est d'une importance capitale, étant donné qu'il traite des voies de recours contre les décisions rendues par le Conseil disciplinaire et administratif.

La Cour se prononce en faveur de l'approche des auteurs du présent projet de loi à porter le délai d'appel à quarante jours.

Le contenu de l'article tel que proposé par les auteurs du projet de loi manque toutefois de clarté tant en ce qui concerne le délai que la forme de l'appel. De nombreux appels étant relevés par les personnes concernées elles-mêmes, la Cour propose de faire figurer les dispositions relatives à l'introduction des voies de recours dans un seul texte de loi, contenant toutes les précisions tant en ce qui concerne le délai que la forme de l'appel, et de faire abstraction du renvoi à l'article 28, paragraphe (3) de la loi sur la profession d'avocat.

La Cour propose de reformuler l'article 28 comme suit :

*« La décision du Conseil disciplinaire et administratif est susceptible d'appel devant le Conseil disciplinaire et administratif d'appel, dans un délai de quarante jours qui court pour les parties, et pour le procureur général d'Etat, et pour le Conseil de l'Ordre intéressé, à partir de la date où la décision leur aura été notifiée, à la diligence du président du Conseil disciplinaire et administratif, par lettre recommandée avec accusé de réception.*

*L'appel est à introduire sous forme de lettre recommandée à adresser au Conseil disciplinaire et administratif d'appel.*

*L'instruction et le déroulement de la procédure devant le Conseil disciplinaire et administratif d'appel se fera selon l'article 26 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat. ».*

*Ad article 29 :*

Cet article a trait à la procédure applicable en matière de taxation des décomptes finaux déposés par les avocats auprès du Bâtonnier suite à la clôture du dossier. La Cour note qu'en cas de contestation de l'avis du Bâtonnier ou des prestations accomplies par l'avocat chargé de l'assistance judiciaire, un recours motivé peut être introduit devant le Conseil disciplinaire et administratif, selon la procédure prévue aux articles 27 et 28 de la loi.

Les auteurs du projet de loi ont toutefois omis de mentionner dans l'article 29 que les décisions rendues par le Conseil disciplinaire et administratif sont susceptibles d'appel devant le Conseil disci-

plinaire et administratif d'appel, selon la forme et le délai précisés à l'article 28. La Cour propose d'ajouter cette précision à l'article 29.

L'introduction en droit luxembourgeois de l'assistance judiciaire partielle aura en outre pour conséquence un accroissement du nombre de dossiers à traiter par le Conseil disciplinaire et administratif d'appel, de sorte qu'une augmentation des effectifs au sein de cet organe devra également être envisagée.

\*

## AVIS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG

(16.2.2022)

Par note du 2 février 2022, Madame le Procureur général d'État a transmis le projet de loi portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ainsi que le projet de règlement grand-ducal relatif à l'assistance judiciaire au Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg aux fins d'avis.

Le Tribunal entend, de prime abord, saluer les réformes apportées au régime de l'assistance judiciaire par la nouvelle loi qui sont dans leurs grandes lignes destinées à réduire les inégalités entre citoyens et à garantir un accès plus équitable au service public mis à la disposition de ces derniers par l'État et que représente la Justice.

Les nouvelles dispositions reprises de façon structurée et intelligible dans une loi spéciale et autonome par rapport à celle régissant la profession d'avocat et consacrant des modifications qui de l'avis du Tribunal étaient tant nécessaires qu'opportunes (telles l'instauration d'une assistance judiciaire partielle, la suppression de la faculté pour l'État de procéder au recouvrement auprès des parents des frais engendrés par l'assistance judiciaire à laquelle bénéficient leur enfant mineur, la prise en charge des frais de médiation etc.) n'appellent aucune remarque particulière.

Le Tribunal se permet de soumettre une suggestion ayant pour objectif de clarifier une situation qui, dans certains cas, peut mener à la suspension des prestations par l'avocat, voire à un dépôt prématuré du mandat de celui-ci et aurait à la fois pour attribut de ne pas ralentir davantage des procédures qui font souvent l'objet de critiques en raison de leurs délais jugés déraisonnables.

Il s'agirait de consacrer le principe (qui, semble-t-il, est d'usage en pratique pour les personnes retenues et/ou présentées au juge d'instruction) selon lequel toutes les prestations fournies par un avocat envers une des personnes visées par l'article 3-6, paragraphe 1<sup>er</sup> du Code de procédure pénale et qui aurait introduit une demande d'assistance judiciaire, soient prises en charge de manière inconditionnelle par l'État jusqu'à l'intervention de la décision quant au sort de cette demande. En cas de refus, l'État conserverait à l'évidence toujours le droit de se retourner contre le demandeur qui n'aurait pas rempli les conditions d'octroi. Cela éviterait que des avocats soient réticents, respectivement refusent de fournir certaines prestations à défaut d'avoir la garantie que l'assistance judiciaire soit ou sera bien accordée ce qui a, dans bien des cas, pour conséquence des remises d'affaires ou report d'autres devoirs pour lesquels la personne entend jouir de son droit d'être assistée par un avocat.

Le Tribunal adhère par ailleurs en son principe à l'adaptation de la procédure applicable en cas de clôture d'un dossier et aux définitions claires des différentes prestations facturables dans le cadre d'un dossier d'assistance judiciaire prévues dans le règlement qui assurent une meilleure transparence et mettent en place des mécanismes permettant de faire obstacle à d'éventuels abus d'avocats qui, sous le présent régime, peuvent être amenés à fournir des prestations inutiles voire mêmes contraire aux intérêts du client et ce dans le seul but de pouvoir les facturer.

Il serait néanmoins, de l'avis du Tribunal, préférable de prévoir que l'avis du bâtonnier soit, en toute hypothèse, également communiqué au client et non seulement à celui-ci dans la mesure où il bénéficie de l'assistance judiciaire partielle. Un élargissement à tout client bénéficiant de l'assistance judiciaire, que celle-ci soit totale ou partielle, de ce droit de regard sur les prestations fournies par l'avocat permettrait en effet un contrôle supplémentaire visant à repérer toute prestation qui n'aurait pas été fournie dans l'intérêt exclusif du client.

Luxembourg, le 16 février 2022

\*

## AVIS DU PARQUET DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG

(10.3.2022)

Le projet de loi sous rubrique tend à réformer l'assistance judiciaire actuellement réglementée à l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, article qui, suite à plusieurs modifications et adaptations législatives, est devenu quelque peu illisible de par sa structure.

Aussi, le fait de regrouper les dispositions afférentes dans un texte de loi mieux structuré mérite approbation. La grande innovation consiste cependant dans le fait d'introduire la possibilité, à côté d'une assistance judiciaire pour la totalité des frais et honoraires, d'obtenir une assistance judiciaire partielle.

Grand nombre de principes inscrits à l'article 37-1 de la loi du 10 août 1991 sont tout simplement repris au projet de loi. Dans la mesure où ces dispositions ne donnent pas lieu à critique et ont montré leur efficacité, le soussigné n'entend pas commenter l'intégralité des articles du projet de loi, mais se limite à faire quelques observations par rapport à la grande nouveauté envisagée, à savoir la possibilité d'accorder une assistance judiciaire non pas totale, mais partielle (1.), et par rapport à quelques autres dispositions nouvelles et ponctuelles (2.).

### 1. L'assistance judiciaire partielle

La garantie d'accès à la justice au profit de tout justiciable est un principe élémentaire dont doit se prévaloir tout Etat de droit. Dans ce contexte, il s'agit plus particulièrement de prévoir un mécanisme selon lequel les justiciables ne bénéficiant pas de moyens financiers suffisants se voient attribuer la possibilité de faire valoir leurs droits et prétentions dans les mêmes conditions que tout autre justiciable, une justice à deux vitesses ne se concevant pas.

Le système actuel en la matière présente le grand défaut, tel que cela est mentionné à l'exposé des motifs, de prévoir un seuil fixe de revenu<sup>1</sup> en dessous duquel l'assistance judiciaire est susceptible d'être accordée, tandis que le moindre dépassement de ce seuil de revenu, aussi minime soit-il, exclue bon nombre de justiciables du bénéfice de l'assistance judiciaire.

C'est ainsi que l'article 5, alinéa 2 du projet de loi énonce que les personnes physiques dont les ressources déterminées conformément à la loi dépassent les limites des montants fixés à l'article 5 de la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale peuvent, sous certaines conditions, bénéficier de l'octroi d'une assistance judiciaire partielle, l'Etat prenant en charge dans ce cas un pourcentage fixe, déterminé par règlement grand-ducal, de l'indemnité de l'avocat et des frais exposés visés par les articles 22 et suivants du projet. L'article 7 de poursuivre qu'un règlement grand-ducal détermine des modalités d'application des articles 5 et 6.

Le principe de cette nouvelle modalité d'assistance judiciaire partielle est à saluer, alors qu'il tend à éliminer une injustice sociale au détriment des personnes dépassant tout juste le seuil de revenu prévu par la loi, sans pour autant nécessairement disposer des moyens financiers suffisants afin de faire valoir leurs droits en justice.

Il est regrettable que le projet de règlement grand-ducal dont question n'est pas joint au projet de loi, alors que la formulation du projet de loi est somme toute très vague et ne permet pas d'apprécier de quelle façon le législateur entend réglementer la matière. Le soussigné n'est par conséquent pas en mesure de se prononcer plus en détail sur la question.

### 2. Observations ponctuelles

Si l'article 4 du projet reprend les termes de l'article 37-1 alinéa 10 actuel, il ne prévoit plus la possibilité pour l'Etat – en cas d'assistance judiciaire accordée à un mineur d'exiger le remboursement des dépenses qu'il a exposées pour l'assistance judiciaire du mineur contre ses père ou mère disposant de ressources suffisantes. Cette solution est à saluer dans l'intérêt d'une paix sociale au sein de la famille concernée.

---

<sup>1</sup> Le revenu d'inclusion sociale (REVIS), prévu par le loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, anciennement dénommé RMG

L'article 8 du projet élargit le champ d'application de l'assistance judiciaire aux instances portées devant les juridictions sociales, ce qui paraît être d'une telle évidence que l'omission afférente au texte actuel de l'article 37-1 ne peut que constituer un oubli.

L'article 9 du projet étend encore le champ d'application de l'assistance judiciaire, en matière civile et commerciale, aux médiations judiciaires et extrajudiciaires. Ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne se prononcent sur les raisons de cette extension. Toujours est-il qu'il faudra déterminer si ces matières tombent sous le coup d'une éventuelle tarification des honoraires, les coûts budgétaires résultant de ce genre d'assistance judiciaire risquant en effet d'être élevés en raison de la multiplicité des affaires concernées et de leur volume.

A l'article 10, il est prévu de ne plus exclure le bénéfice de l'assistance judiciaire au propriétaire, au détenteur ou au conducteur d'un véhicule automoteur pour des litiges résultant d'un tel véhicule, au motif « *que cette exclusion ne se justifie plus à l'heure actuelle et que de toute manière, les cas dans lesquels un demandeur d'assistance judiciaire dispose d'une assurance susceptible d'intervenir sont déjà couverts par l'article 14* » (du projet). L'hypothèse semble donc être celle où un propriétaire, détenteur ou conducteur d'un véhicule automoteur ne dispose point d'une assurance destinée à intervenir. Il est difficile de comprendre pour quelle raison l'assistance judiciaire est exclue à l'heure actuelle, et sera incluse dorénavant au champ d'application de la loi, la formulation vague et évasive au commentaire des articles « *que cette exclusion ne se justifie plus à l'heure actuelle* » n'étant en tout cas pas une explication satisfaisante permettant d'apprécier le bien-fondé de cette modification.

Si le principe retenu à l'article 16 selon lequel les personnes dont les ressources sont insuffisantes s'adressent au bâtonnier par écrit (grâce à un formulaire mis à disposition par le barreau) et non plus « *à ses audiences* (du bâtonnier) » est à saluer dans l'intérêt d'une plus grande transparence et traçabilité des demandes, encore faut-il assurer en pratique la mise en place d'un système permettant aux personnes illettrées ou ne comprenant pas une des langues couramment utilisées au Luxembourg, d'être dûment assistées afin de remplir correctement le formulaire en question.

La règle retenue à l'article 17 comme quoi la transmission de la demande d'assistance judiciaire, en cas de désignation d'un avocat par un juge d'instruction, est à transmettre au bâtonnier par les soins de l'avocat commis et non plus par les soins du juge d'instruction est à approuver en ce qu'elle semble être l'évidence même.

L'article 20 retient à juste titre que le bénéficiaire de l'assistance judiciaire peut changer d'avocat de sa propre initiative une seule fois dans le cadre du litige pour lequel l'assistance judiciaire lui a été accordée, et ce au moyen d'une demande motivée au bâtonnier du barreau compétent. Il peut certes arriver que pour une raison ou une autre, un changement d'avocat peut s'avérer justifié. Cependant, le Parquet se voit parfois confronté à la situation où un prévenu déclare vouloir changer d'avocat à très brève échéance, sollicitant simultanément la remise de son affaire fixée devant la juridiction du fond, ce qui engendre des pertes temps et exige des réorganisations aussi considérables qu'inutiles. Dans la mesure où la matière est susceptible d'un recours devant le conseil disciplinaire et administratif, aucun abus n'est à craindre en ce qui concerne d'éventuelles appréciations trop strictes par le bâtonnier en la matière.

Les autres dispositions du projet n'appellent pas d'observations particulières.

Remarque générale : Le terme de bâtonnier est utilisé tantôt par l'emploi une lettre majuscule, tantôt par une lettre minuscule. Il y a lieu d'aligner l'orthographe, l'usage correct semblant être l'utilisation de la minuscule (bâtonnier).

*Le Procureur d'Etat,*  
Georges OSWALD

## **AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX D'ESCH-SUR-ALZETTE**

(16.3.2022)

Par son transmis du 2 février 2022, Madame le Procureur général d'Etat a sollicité l'avis de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette au sujet des projets sous rubrique.

La Justice de paix d'Esch-sur-Alzette se félicite que les dispositions légales de l'assistance judiciaire ne soient plus intégrées dans la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat mais, à l'instar de nos pays voisins, dans une loi spéciale. Cela permet d'apporter une certaine clareté au texte et les justiciables n'ont plus besoin de faire des recherches fastidieuses pour connaître leurs droits.

La mise en place d'une procédure nouvelle relative à l'assistance judiciaire partielle permet de viser un public plus large. Les personnes qui ont des ressources financières dépassant légèrement le revenu d'inclusion sociale peuvent ainsi bénéficier d'une prise en charge proportionnelle de leurs frais et honoraires d'avocat par l'Etat. Le dépassement du seuil légal, ne serait-ce que d'un seul centime, était beaucoup trop sévère pour une partie de la population qui était ainsi totalement exclue du bénéfice de l'assistance judiciaire alors même qu'elle n'avait pas les moyens suffisants pour pouvoir payer des honoraires d'avocat.

L'accès de l'assistance judiciaire gratuite au mineur est également un élément important de cette réforme. Cette dernière propose de ne plus réclamer le recouvrement des frais engendrés par l'assistance judiciaire auprès des parents du mineur et cela quels que soient leurs revenus.

L'instauration d'une assistance judiciaire totale au mineur et sans recouvrement auprès des parents permettra ainsi de limiter les tensions éventuelles entre le mineur et ses parents.

Pour éviter les abus de certains bénéficiaires de l'assistance judiciaire dans le cadre du changement de leur mandataire, la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette salue que le projet de loi sous analyse propose une limite. Il est prévu que dans un même dossier, le bénéficiaire de l'assistance judiciaire ne pourra de sa propre initiative changer qu'une seule fois d'avocat.

Finalement, la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette se félicite que l'assistance judiciaire ne se limitera dorénavant plus aux procédures judiciaires mais sera également applicable dans le cadre des médiations judiciaires et extrajudiciaires à condition toutefois qu'il s'agisse d'un litige en matière civile ou commerciale. En effet, il est étonnant que le volet de la médiation ait été exclu du champ d'application de l'assistance judiciaire alors que celle-ci est par essence une procédure plus rapide et donc par la force des choses moins coûteuse.

Esch-sur-Alzette, le 16 mars 2022

\*

## **AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX DE LUXEMBOURG**

(14.3.2022)

La Justice de paix de Luxembourg se félicite de voir élargir le champ des bénéficiaires de l'assistance judiciaire.

En effet, le système actuel de l'assistance judiciaire exclut un grand nombre de personnes qui, en raison de leur situation financière, ne peuvent pas se permettre d'avoir recours aux services d'un avocat et qui, de ce fait, renoncent à faire valoir leurs droits en justice.

Même si la représentation par un avocat n'est pas obligatoire devant les tribunaux de paix, il n'en demeure pas moins qu'au vu de la complexité de certaines affaires, les justiciables ne disposant pas de connaissances juridiques ne peuvent que difficilement défendre leurs intérêts face à un adversaire représenté par un avocat. Ainsi, la situation financière des personnes démunies risque encore de s'aggraver.

Les apports du projet de loi sont multiples, notamment en ce qui concerne l'introduction de l'assistance judiciaire partielle.

De même, il y a lieu d'accueillir favorablement le fait que le projet de loi vise désormais expressément, dans son article 2(8), les personnes bénéficiant d'une procédure de règlement collectif des dettes conformément à la loi du 8 janvier 2013 concernant le surendettement.

En effet, la procédure de règlement collectif des dettes engendre dans le chef du bénéficiaire la perte de sa gestion budgétaire en faveur de la Ligue médico-sociale ou de l'Association Inter-Actions qui ne laissera à l'intéressé(e) qu'un budget minimal pour ses besoins ménagers aux fins d'assurer le remboursement des dettes admises au plan de redressement dans le délai imparti par la loi (5 ans pour le plan probatoire et 7 ans pour le plan normal).

En conséquence, le surendetté ne dispose souvent que d'une fraction de son salaire, généralement bien inférieure au montant du REVIS, ne lui permettant pas, le cas échéant, de prendre en charge les frais d'un avocat.

Or, selon le régime actuel de l'assistance judiciaire, seul le montant effectif du salaire est pris en considération et non la situation financière réelle, ce qui oblige les juridictions saisies d'une demande en redressement judiciaire et confrontées à des procédures parallèles ayant un impact sur les dettes et partant le tableau de remboursement, de motiver longuement leur décision aux fins de permettre le cas échéant au bâtonnier d'apprécier si le surendetté peut disposer pour celles-ci d'une assistance judiciaire dans le cadre de l'ancien article 37-1 (1) in fine (« *le bénéfice de l'assistance judiciaire peut également être reconnu à des personnes qui en seraient exclues au regard de la détermination des ressources, si des raisons sérieuses, tenant à la situation sociale, familiale ou matérielle du requérant justifient celle admission* »).

Le projet de loi manque cependant de précision en ce qui concerne les affaires visées par l'assistance judiciaire accordée le cas échéant au surendetté. Au vu de la particularité de la procédure de surendettement, il serait indiqué de déterminer par avance la nature des affaires qui peuvent être couvertes par une assistance judiciaire en précisant si celle-ci couvre seulement des affaires liées à la procédure de surendettement ou également d'autres affaires, tout en laissant au bâtonnier son droit d'appréciation.

Il faut en outre relever qu'en cas de surendettement, l'assistance judiciaire doit être totale. En effet, en cas d'assistance judiciaire partielle, et en raison du principe de l'égalité des créanciers, l'avocat chargé de l'assistance judiciaire devrait déclarer sa créance résultant de la partie des honoraires non pris en charge par l'Etat au tableau sous les mêmes conditions que les autres créanciers.

Ceci peut entraîner deux cas de figure :

- si le surendetté peut, dans un délai de 5 ans pour un plan probatoire ou 7 ans pour un plan normal, rembourser l'ensemble de ses créanciers, l'avocat sera payé à l'instar des autres créanciers mais devra attendre plusieurs années avant d'obtenir le paiement de ses honoraires ;
- si le surendetté n'arrive pas à rembourser tous ses créanciers dans le délai imparti, la troisième phase de la procédure, à savoir le rétablissement personnel – en fait une faillite personnelle – est enclenchée ce qui annule toutes les créances non professionnelles subsistantes, y compris celle de l'avocat qui en fin de compte ne sera que partiellement voire pas du tout payé sur la part restant à charge du surendetté.

Une couverture partielle, quel qu'en soit le pourcentage, ne peut que générer des craintes justifiées de la part des avocats en charge de tels dossiers de se voir désavantager par rapport à des dossiers d'assistance judiciaire ordinaires alors qu'ils risquent de ne recevoir au final que la part de l'Etat.

Il faut finalement approuver le fait qu'en cas de retrait du bénéfice de la procédure de règlement collectif des dettes, notamment par l'application de l'article 44 de loi de 2013, le bénéfice de l'assistance judiciaire est également retiré.

Luxembourg, le 14 mars 2022

Monique HENTGEN  
*Juge de paix directeur*

**AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX DE DIEKIRCH**

(10.3.2022)

Par courrier daté du 2 février 2022, Madame le Procureur Général d'Etat a sollicité l'avis de la Justice de Paix de Diekirch sur le projet de loi portant organisation de l'assistance judiciaire ainsi que sur le projet de règlement grand-ducal relatif à l'assistance judiciaire.

La réforme majeure prévue par le projet de loi sous avis est l'introduction d'un système d'assistance judiciaire partielle.

Cette réforme est à saluer alors qu'il est incontestable que le seul critère d'un revenu inférieur au REVIS est injuste et trop rigide pour déterminer si une personne peut bénéficier de l'assistance judiciaire ou au contraire en est totalement exclue.

Au fil des années, les magistrats de la Justice de Paix ont entendu à l'audience un certain nombre de personnes déclarer qu'elles souhaitent être assistées par un avocat, mais ne peuvent pas/plus payer ce service.

Même si devant la Justice de Paix, le justiciable n'a pas besoin d'être représenté par un avocat, l'on peut comprendre qu'une partie se sente défavorisée par rapport à son adversaire représentée par un mandataire. Pour l'introduction d'une demande en justice, la tâche est encore beaucoup plus difficile pour un particulier non assisté par un professionnel.

Il est donc clair que le système de l'assistance judiciaire partielle permettra à un nombre plus important de justiciables de faire valoir leurs droits sur un pied d'égalité avec leur adversaire éventuellement plus fortuné.

Le présent avis n'analysera pas un par un les articles du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal alors que les textes en question ne concernent pas concrètement une procédure devant la Justice de Paix.

Pendant, il y a lieu de faire certaines remarques plus générales sur le sujet.

En premier lieu, il y a lieu de souligner l'importance d'une décision rapide quant à l'octroi de l'assistance judiciaire alors que des délais courent pour l'introduction d'une demande en justice ou d'une voie de recours. Il s'avère donc parfois nécessaire pour l'avocat mandaté de faire des démarches avant d'avoir une décision sur l'assistance judiciaire, démarche qui engendre des frais et à laquelle le client aurait éventuellement renoncé s'il avait été conscient du fait qu'il ne pourrait pas bénéficier de l'assistance judiciaire. La rapidité de la décision minimisera l'insécurité pour l'avocat et pour le client et évitera des procès concernant les honoraires facturés qui ne sont pas rares devant la Justice de Paix.

Se pose encore le problème du retrait de l'assistance judiciaire avec effet rétroactif qui conduit à des litiges concernant le paiement de mémoires de frais et honoraires établis après un tel retrait. Il y a lieu de souligner à ce sujet que des contrôles réguliers sont nécessaires pour savoir si le bénéficiaire de l'assistance judiciaire remplit toujours les conditions requises. La soussignée a eu à juger un cas d'espèce dans lequel l'assistance judiciaire dans le cadre d'une procédure complexe avait été retirée avec un effet rétroactif de quelques dix années et où par la suite le client s'est retrouvé face une facture qu'il n'avait pas les moyens d'acquitter. Des contrôles annuels auraient évité une telle situation, le client n'ayant par ailleurs pas eu conscience du fait que son revenu dépassait entretemps de très peu le seuil légal.

Ensuite, il y a encore lieu de souligner le fait que l'octroi de l'assistance judiciaire ne doit pas conduire à des procédures que l'on pourrait qualifier d'inutiles en ce sens qu'un travail trop important serait investi dans des dossiers qui ne le comportent point, le tout au frais de l'Etat. Là encore, un contrôle approfondi semble nécessaire alors qu'on peut parfois constater que des affaires qui ne comportent aucune difficulté sont traitées sous l'assistance judiciaire avec trop de zèle.

Finalement, l'octroi de l'assistance judiciaire engendre aussi le fait que sont pris en charge les frais d'huissier. Il convient ici de remarquer qu'il y aurait lieu de se limiter aux frais nécessaires, utiles et proportionnels à l'enjeu du litige.

Christiane SCHROEDER  
*Juge de paix directeur adjoint*

## AVIS DU PARQUET GENERAL

(14.3.2022)

### Remarques d'ordre général :

Par transmis du 31 janvier 2022 adressé à Madame le Procureur général d'Etat, Madame la Ministre de la Justice a sollicité l'avis des autorités judiciaires concernant 1. le projet de loi portant organisation de l'assistance judiciaire et portent abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat et 2. le projet de règlement grand-ducal relatif à l'assistance judiciaire. Aux termes dudit transmis, les textes des deux projets se trouveraient annexés.

Il se trouve toutefois que seul le texte du projet de loi a été transmis aux autorités judiciaires. Vérification faite sur le site internet de la Chambre des Députés, aucun projet de règlement grand-ducal n'y a été déposé jusqu'à présent.

Le parquet général ne pourra donc pas prendre position à l'heure actuelle quant au projet de règlement grand-ducal relatif à l'assistance judiciaire, étant dans l'ignorance totale quant au contenu de ce texte.

La soussignée estime cependant qu'il aurait été judicieux de déposer les deux projets de textes – projet de loi et projet de règlement grand-ducal – en même temps, étant donné que de nombreuses dispositions du projet de loi renvoient au règlement grand-ducal d'exécution.

Notamment en ce qui concerne l'innovation principale du présent projet de loi, à savoir l'introduction d'une assistance judiciaire partielle, il est difficile de se prononcer en l'absence de précisions quant aux modalités concrètes de son attribution. Ni les conditions d'octroi relatives aux ressources du bénéficiaire, ni les paliers d'aides à attribuer mentionnés dans le commentaire des articles ne sont indiqués dans le texte du projet de loi qui se limite à renvoyer au règlement.

Par ailleurs, le choix du gouvernement d'abroger l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991, réglementant l'assistance judiciaire, et d'en faire figurer les dispositions dans une loi spéciale à part est à saluer. En effet, en raison des multiples modifications législatives qu'il a subies depuis 1991<sup>1</sup>, l'article 37-1 est devenu difficilement lisible.

L'importance que revêt l'assistance judiciaire pour garantir l'accès effectif à la justice de tout justiciable mérite que le mécanisme, le régime et les modalités en soient réglées dans un texte législatif spécifique.

De nombreuses dispositions du projet de loi sont simplement reprises de l'actuel article 37-1 précité. Elles ne méritent en principe pas d'observations particulières. La soussignée se limitera par conséquent à prendre position par rapport aux dispositions qui innovent par rapport au système actuel de l'assistance judiciaire.

### Observations quant aux différents articles du projet de loi :

#### *Ad article 1 :*

Cet article désigne « *le bâtonnier* » comme autorité compétente en matière d'assistance judiciaire. A noter que la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat fait référence au « *Bâtonnier* ». Il serait préférable de s'aligner dans le présent texte au choix de la majuscule tel que retenu dans la loi réglant la profession d'avocat.

L'article 16 du projet de loi règle la compétence territoriale entre le Bâtonnier de l'ordre des avocats de Luxembourg et celui de Diekirch. Le même article fait référence à un « *membre délégué par le bâtonnier* ». Cette faculté de délégation de la part du Bâtonnier pourrait utilement être précisée à l'article 1<sup>er</sup>. De même, il faudrait préciser qu'il doit s'agir d'un membre du Conseil de l'ordre du barreau en cause, ce que le terme « *membre* » semble suggérer, et indiquer si, éventuellement, une pluralité de délégations est permise.

<sup>1</sup> Sauf erreur de la part de la soussignée, il s'agit de onze modifications depuis 1991 (loi du 18 août 1995, Mém. 1995, p.1913 ; loi du 21 juin 2007, Mém. 2007, p.1854 ; loi du 5 juin 2009, Mém. 2009, p.1889 ; loi du 24 février 2012, Mém. 2012, p.395 ; loi du 21 décembre 2012, Mém. 2012, p.4697 ; loi du 1<sup>er</sup> avril 2015, Mém. 2015, p.1290 ; loi du 18 décembre 2015, Mém. 2015, p.6178 et 6201 ; loi du 8 mars 2017, Mém. 30 mars 2017 ; loi du 20 juillet 2018, Mém. 28 juillet 2018 ; loi du 28 juillet 2018, Mém. 30 juillet 2018 ; loi du 15 décembre 2020, Mém. 17 décembre 2020)

*Ad article 2 :*

L'article 2 du projet de loi concerne les personnes susceptibles de bénéficier de l'assistance judiciaire. Il reprend les dispositions des actuels alinéas 1 à 6 du paragraphe (1) de l'article 37-1, tout en les agençant en paragraphes séparés, en vue d'en augmenter la lisibilité.

Le paragraphe (1) introduit la notion de l'assistance judiciaire partielle, sans en fournir d'autres détails. A cet égard, il faut se référer à l'article 5, alinéa 2, sinon essentiellement au règlement grand-ducal, dont le texte exact reste toutefois inconnu pour le moment.

Le paragraphe (8) introduit une nouvelle catégorie de bénéficiaires, à savoir les personnes qui se trouvent sous le coup d'une procédure de règlement collectif des dettes dans le cadre de la législation sur le surendettement. Cet ajout semble raisonnable, étant donné qu'il s'agit de personnes qui, par la force des choses, ne disposent pas de ressources suffisantes pour payer des honoraires d'avocat.

*Ad article 4 :*

Cette disposition concerne l'assistance judiciaire à accorder aux mineurs d'âge impliqués dans une procédure judiciaire.

Elle sera toujours totale, dès lors que l'on semble partir de l'idée qu'un mineur n'a jamais les ressources nécessaires pour payer un avocat. Tel est effectivement le cas dans l'écrasante majorité des hypothèses. La question d'une éventuelle assistance judiciaire partielle ne se posera donc jamais pour les mineurs.

Le projet de loi innove en abolissant le droit de recours de l'Etat contre les parents du mineur qui a bénéficié de l'assistance judiciaire.

Jusqu'à présent, l'Etat pouvait demander le recouvrement des dépenses ainsi exposées aux parents du mineur en cause. Selon les auteurs du projet de loi, ce recouvrement serait toutefois tellement fastidieux et rarement couronné de succès, de sorte que les efforts déployés dépasseraient les montants récupérés. Ils ajoutent que de toute façon, les dépenses budgétaires pour l'assistance judiciaire accordée aux mineurs resteraient modiques et ne dépasseraient généralement pas 200.000.- euros par année<sup>2</sup>.

A noter cependant qu'aux termes de la fiche financière annexée au projet de loi, les montants accordés dans le cadre de l'assistance judiciaire des mineurs au cours des années 2018 à 2020 ont augmenté de façon très notable, passant de 78.000.- euros en 2018 à 185.000.- euros en 2020.

A cet égard, il faut signaler que dans le cadre de la réforme de la législation sur la protection de la jeunesse, il est prévu, selon les informations dont dispose la soussignée<sup>3</sup>, de faire assister tous les mineurs qui ont à faire à la justice, que ce soit dans une affaire de protection de la jeunesse ou dans un dossier de droit pénal pour mineurs, de manière systématique d'un avocat. Actuellement, par contre, la nomination d'un avocat pour enfant n'a pas lieu de manière automatique mais uniquement si l'intérêt du mineur le commande. Il faut donc être conscient que les dépenses pour l'assistance judiciaire des mineurs sont susceptibles d'augmenter de manière drastique dans un avenir assez proche.

La soussignée approuve cependant l'argument principal avancé par les auteurs du projet de loi pour abolir le droit de recouvrement de l'Etat à l'égard des parents, à savoir qu'il s'agit d'une source éventuelle de conflits entre le mineur concerné et ses parents, risquant d'envenimer des relations déjà compliquées auparavant. Sous cet aspect, l'article 4 constitue une disposition très protectrice vis-à-vis des mineurs qui est à saluer.

*Ad article 5 :*

L'article 5 du projet de loi détermine les conditions relatives aux ressources du demandeur de l'assistance judiciaire.

Si l'alinéa 1<sup>er</sup> ne change pas par rapport au texte actuel, l'alinéa 2 est nouveau en ce qu'il concerne l'assistance judiciaire partielle.

Une personne qui perçoit un salaire supérieur au REVIS ne sera donc plus automatiquement exclue du bénéfice de l'assistance judiciaire. Ce système de l'aide partielle met fin à des situations souvent

<sup>2</sup> Exposé des motifs, page 12

<sup>3</sup> La soussignée a pu prendre connaissance des avant-projets de loi relatifs à la protection de la jeunesse et au droit pénal pour mineurs dans le cadre d'une phase de consultation des autorités judiciaires. Le texte définitivement retenu de ces projets de loi est toutefois inconnu à l'heure de la rédaction du présent avis.

vécues comme injustes par des justiciables aux revenus faibles, ne pouvant pas payer des honoraires d'avocat, mais exclus ipso facto du bénéfice de l'assistance judiciaire parce que leur salaire dépasse très légèrement celui du seuil maximal applicable.

Le texte du projet de loi se contente de prévoir que l'assistance judiciaire peut être accordée « *sous certaines conditions* », sans les préciser davantage et renvoie à cet égard au règlement grand-ducal. Étant donné que ce projet n'est pas encore déposé, il est impossible de prendre position quant aux modalités de l'aide partielle.

La même remarque s'impose quant aux montants à allouer dans ce cadre, le texte faisant référence à des « pourcentages », sans les détailler. Il se dégage de l'exposé des motifs que des tranches de 50%, voire de 25% des frais et honoraires sont envisagées. Sans connaître le contenu du règlement grand-ducal, il est impossible d'émettre un avis quant aux paliers de l'aide partielle ainsi que quant aux conditions de son attribution.

*Ad article 8 :*

Cette disposition définit le champ d'application, c'est-à-dire les litiges pour lesquels l'assistance judiciaire peut être accordée.

Elle se distingue par rapport au texte actuel en ce qu'elle ajoute les juridictions sociales aux catégories de juridictions devant lesquelles le droit à l'assistance judiciaire peut être accordé. Cette précision est certainement utile et justifiée.

*Ad article 9 :*

Contrairement à l'exclusion résultant de l'actuel paragraphe (2), alinéa 6, de l'article 37-1 précité, les frais résultant d'une médiation judiciaire ou extra-judiciaire en matière civile ou commerciale seront dorénavant pris en charge par l'assistance judiciaire.

Il faut se demander si cette disposition ne risque pas d'engendrer des coûts considérables, étant donné que la législation sur la médiation civile et commerciale ne prévoit pas de tarifs ou de barèmes spécifiques quant aux honoraires du médiateur, ceux-ci étant fixés d'un commun accord entre ce dernier et les parties. Ainsi, une médiation peut revenir très cher, en fonction du choix du médiateur.

*Ad article 10 :*

Ce texte concerne les domaines qui sont exclus de l'assistance judiciaire. Il se distingue des dispositions actuellement en vigueur en ce qu'il laisse de côté l'exclusion visant « le propriétaire, le détenteur ou le conducteur d'un véhicule automoteur pour les litiges résultant d'un tel véhicule ».

Selon le commentaire de l'article, cette exclusion « *ne se justifie plus à l'heure actuelle* », sans toutefois en indiquer les raisons. Il n'est dès lors pas possible de se prononcer quant à l'opportunité de cette abolition.

*Ad article 12 :*

Tandis que le texte actuel, à savoir l'article 37-1, paragraphe (2), alinéa 5, précise que l'assistance judiciaire ne couvre ni les indemnités de procédure, ni les indemnités pour procédure abusive et vexatoire en matière civile, l'article 12 y ajoute les matières commerciale et administrative.

Cette extension de l'exclusion est à approuver. Il n'existe en effet aucune justification pour la limiter à la seule matière civile.

*Ad article 16 :*

Quant au mode de saisine du Bâtonnier, le projet de loi prescrit une demande écrite, omettant la possibilité du justiciable de « *s'adresser au Bâtonnier en ses audiences* ».

La soussignée suppose que les demandes orales en attribution de l'assistance judiciaire sont plutôt exceptionnelles à l'heure actuelle, le commentaire de l'article faisant référence au formulaire de demande prévu à cet effet. Une personne ne sachant ni lire, ni écrire, ou bien ne maîtrisant pas les langues administratives devra donc se faire assister en vue de remplir le formulaire en question. De toute façon, étant donné qu'un certain nombre de pièces justificatives devront de toute façon être versées, afin de permettre au Bâtonnier d'apprécier le bien-fondé de la demande, une saisine orale est difficilement envisageable.

*Ad article 17 :*

Lorsqu'une personne se voit nommer un avocat par un juge d'instruction, il est précisé qu'il appartiendra à cet avocat de transmettre la demande en attribution de l'assistance judiciaire au Bâtonnier.

Le texte actuel en charge le magistrat instructeur.

Cette modification est à approuver puisqu'elle correspond à la pratique courante.

*Ad article 19 :*

Alors que sous la législation actuelle, toutes les demandes en attribution de l'assistance judiciaire sont à déposer auprès du Bâtonnier de l'Ordre des avocats de Luxembourg, l'article 19 du projet de loi prévoit qu'elles sont à adresser dorénavant au Bâtonnier territorialement compétent au vœu de l'article 16.

Il s'agit d'une règle de bon sens et l'on peut d'ailleurs se demander pourquoi les demandes sont centralisées à l'heure actuelle auprès de l'ordre des avocats de Luxembourg.

*Ad article 20 :*

L'article 20, alinéa 2, du projet de loi innove par rapport aux dispositions actuellement en vigueur en ce qu'il ne permet au bénéficiaire de l'assistance judiciaire de changer d'avocat qu'une seule fois de sa propre initiative dans le cadre d'un litige déterminé, sur demande écrite et motivée.

Le texte n'indique pas de manière expresse si le Bâtonnier peut refuser la nomination d'un autre avocat.

Selon l'alinéa 3, « *dans tous les autres cas (...), le bâtonnier apprécie souverainement si un changement de mandataire est indiqué* ». Cette rédaction pourrait amener à penser que lorsqu'il est saisi d'une première demande en remplacement d'avocat, le Bâtonnier ne dispose pas d'une marge d'appréciation et que le changement serait quasiment de droit.

La faculté de refus semble cependant se déduire implicitement de l'existence d'un recours, précisé à l'alinéa 3, contre toutes les décisions du Bâtonnier prises sur base de l'article 20, donc également contre celle qui refuse un changement d'avocat même dans l'hypothèse où il s'agit d'une première demande.

Pour éviter tout doute quant à l'interprétation correcte des alinéas 2 et 3 de l'article 20, il serait éventuellement utile de préciser que le Bâtonnier apprécie dans tous les cas le bien-fondé d'une demande en changement d'avocat et qu'il la refuse si elle ne lui paraît pas justifiée.

A noter que cette indication des voies de recours constitue une redite par rapport à l'article 27 du projet de loi, dont le paragraphe 2 mentionne les décisions de refus de changement d'avocat parmi celles contre lesquelles un recours motivé peut être introduit devant le Conseil disciplinaire et administratif.

*Ad article 26 :*

Quant aux cas de retrait du bénéfice de l'assistance judiciaire, l'alinéa 3 de l'article 26 ajoute l'hypothèse d'un retrait facultatif lorsque le bénéficiaire, mis en demeure d'actualiser sa situation financière, omet de répondre dans le délai d'un mois.

Cette disposition est à approuver, dès lors qu'elle répond au but légitime d'éviter que le bénéficiaire, une fois qu'il a obtenu l'assistance judiciaire, cesse d'être transparent quant à ses ressources et qu'il pourrait ainsi profiter de montant indus.

*Ad articles 27 et 28 :*

Les voies de recours, que l'on retrouve actuellement au paragraphe (7) de l'article 37-1, sont réglées de manière plus détaillée par les articles 27 et 28 du projet de loi.

La procédure est rendue contradictoire à l'égard du Barreau et le délai du recours, de même que celui pour interjeter appel sont allongés dans le souci d'un meilleur respect des droits de la défense.

Au vu de la simplification des formes (le recours initial et l'appel sont à introduire par lettre recommandée) et de l'allongement des délais, il faut s'attendre à une multiplication des recours en matière d'assistance judiciaire. Ceci risque d'avoir une incidence au niveau des procès pour lesquels l'assistance judiciaire a été demandée, accordée ou refusée : en attendant une décision, des remises seront sollicitées et les procédures judiciaires/administratives s'en verront retardées.

*Ad article 29 :*

Cette disposition est nouvelle. L'article 37-1 actuel ne contient pas d'indications quant à la taxation des décomptes finaux par le Bâtonnier en matière d'assistance judiciaire. C'est le règlement grand-ducal du 18 septembre 1995 concernant l'assistance judiciaire qui s'applique, les règles qu'il prévoit étant toutefois moins détaillées que celles proposées par le projet de loi.

Le choix de faire figurer ce volet dans le texte de loi est certainement à approuver.

Il reste toutefois à voir quel sera le contenu du règlement grand-ducal d'exécution dont le texte, comme indiqué auparavant, reste actuellement inconnu.

En attendant l'élaboration de ce règlement, il faudra toutefois régler le sort du règlement de 1995, étant donné qu'il contient des dispositions qui se heurtent au texte du projet de loi. S'il doit être abrogé, il faudrait le prévoir, pour éviter une contrariété entre la nouvelle loi et l'ancien règlement. La meilleure solution consisterait à élaborer un projet de règlement grand-ducal qui pourrait entrer en vigueur ensemble avec la loi portant organisation de l'assistance judiciaire.

Simone FLAMMANG  
*Premier Avocat Général*





