

N° 7691¹²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

portant modification

- 1° du Code de procédure pénale;**
- 2° du Nouveau Code de procédure civile;**
- 3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes;**
- 4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat;**
- 5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs;**
- 6° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante;**
- 7° de la loi modifiée du 2 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse;**
- 8° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice;**
- 9° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant;**
- 10° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales;**
- 11° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU PARQUET GENERAL

(14.10.2022)

Suivant transmis du 8 août 2022, le ministre de la Justice a soumis au Parquet général pour avis un texte comportant des amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique.

Le Parquet général se réfère à son avis initial du 8 janvier 2021. Il réitère cet avis tout en constatant qu'il n'a pas été tenu compte de nombreuses observations y exprimées.

Le Parquet général réitère en particulier sa critique de fond que le projet de loi se limite à préciser les procédures de contrôle d'honorabilité dans les seuls domaines relevant de la compétence du ministre de la Justice, à l'exclusion de ceux relevant d'autres ministères. A l'instar de ce qui existe notamment

en France et en Allemagne, il importe de se doter d'un texte général prévoyant la communication spontanée d'informations de nature pénale par l'autorité judiciaire à l'administration. Cette communication intéresse le projet de loi sous revue surtout du point de vue de la possibilité ouverte d'un retrait d'agrément. De telles dispositions générales avaient été prévues dans le projet de loi n° 7882 mais ont fait l'objet d'une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat. Il importe de faire avancer également ce projet de loi.

Concernant les divers amendements proposés, le Parquet général relève que le texte remanié présente toujours de nombreuses incohérences. Il tient à présenter les observations suivantes :

Amendement n° 2 (facilitateur en justice restaurative) :

Comme déjà indiqué dans son avis du 8 janvier 2021, le Parquet général signale une nouvelle fois que le texte du projet de loi, en ce qu'il prévoit que le ministre de la Justice peut prendre connaissance du bulletin n° 2 du casier judiciaire, sans prévoir que cette démarche soit soumise au consentement de l'intéressé, introduit une incohérence par rapport à l'article 8 1) de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire qui soumet la délivrance du bulletin n° 2 à l'administration à l'exigence du consentement écrit ou électronique de la personne concernée. Les dispositions relatives à la délivrance du bulletin n° 2 sont d'ailleurs parfaitement superflues et il convient de les supprimer, puisque les auteurs du projet de loi se proposent désormais, comme suggéré par le Parquet général dans son premier avis, de rajouter dans le règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016 les demandes relatives aux facilitateurs en justice restaurative parmi celles pour lesquelles le ministre de la Justice peut se voir délivrer, avec l'accord exprès de façon écrite ou électronique de la personne concernée, le bulletin n° 2 du casier judiciaire. L'article 8 1) de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire, ensemble avec son règlement d'exécution, constituent ainsi une base légale suffisante pour la délivrance au ministre de la Justice du bulletin n° 2 du casier judiciaire en rapport avec l'agrément des facilitateurs en justice restaurative. Introduire de nouvelles dispositions légales à cet égard ne peut que prêter à confusion.

Il est encore relevé que le texte, qui ne prévoit pas l'exigence de l'accord de la personne intéressée pour la délivrance d'un extrait du casier judiciaire national est encore incohérent avec la disposition prévue, quelques lignes plus loin, pour la délivrance d'un extrait du casier judiciaire étranger, où ce consentement est exigé.

Le soussigné renvoie encore à son avis du 8 janvier 2021 en rapport avec la disposition qui veut que le facilitateur soit placé « *sous le contrôle du procureur général d'Etat* ». Il n'y a pas de motif particulier qui justifie que le facilitateur en justice restaurative soit placé sous le contrôle du procureur général d'Etat, ce d'autant plus qu'un tel contrôle n'est prévu ni pour l'activité de médiateur en matière pénale, ni pour l'activité de médiateur en matière civile, pourtant proches de celle de facilitateur en justice restaurative, et que la sanction de la perte de l'honorabilité, à savoir le retrait d'agrément, relève du ministre de la Justice et non pas du procureur général d'Etat. Il convient dès lors de supprimer cette disposition qui manque de cohérence.

Amendement n° 3 (juge aux affaires familiales) :

Si le Parquet général approuve qu'une base légale soit donnée à la communication d'informations pénales au juge dans le cadre des audiences civiles devant le juge aux affaires familiales, il est mis en exergue qu'ici cette communication s'inscrit dans le cadre particulier d'une audience judiciaire soumise au débat contradictoire, sous la présidence d'un magistrat du siège, où règne, en principe, la liberté de parole. C'est une chose de réglementer la communication d'informations pénales de l'autorité judiciaire à l'administration, c'en est une autre de réglementer le contenu des débats dans une audience judiciaire, qui se déroule, de surcroît en chambre du conseil. Par conséquent, il n'y a pas lieu de limiter outre mesure la parole du Ministère public et il doit lui être permis de faire état dans ses conclusions de telles informations de nature pénale concernant les parties, pour lesquelles il estime qu'elles peuvent avoir une incidence sur la décision du juge et, de manière générale, qu'il croit convenables au bien de la justice, conformément à ce que prévoit l'article 16-2 du Code de procédure pénale.

Le Parquet général réitère ses développements formulés dans son avis du 8 janvier 2021 au sujet du caractère trop restrictif des termes utilisés de « *procès-verbaux et rapports de police* » ne serait-ce qu'en raison de la considération que ce n'est pas uniquement la police qui est chargée de constater des infractions pénales.

En outre, le texte proposé ne vise pas l'hypothèse où une décision de condamnation non définitive a été rendue (décision de condamnation non définitive en raison du fait que les délais de recours n'ont pas expiré, jugement de première instance frappé d'appel, arrêt d'appel frappé d'un pourvoi en cassation) et qui, par conséquent, ne figure pas au casier judiciaire. Avec le texte tel que proposé, le Procureur d'Etat ne pourrait faire état de ces jugements non définitifs ni au titre des « *procès-verbaux et rapports de police* », ni au titre du casier judiciaire qui, par définition, ne comporte que l'inscription de décisions de condamnations définitives¹. Il est noté qu'à la différence de ce qui est prévu par le projet de loi pour les articles 1007-6 et 1036 du Nouveau code de procédure civile, pour la vérification de l'honorabilité des notaires (amendement n° 7) et huissiers de justice (amendement n° 14), le texte projeté prévoit expressément que le Ministère public peut faire état des décisions de condamnation.

Il y a dès lors lieu de dire que le procureur d'Etat peut faire état, non pas des « *procès-verbaux et rapports de police* », mais de « *tout acte [toute pièce] de la procédure pénale* » concernant les requérants, cette notion englobant tout acte de l'enquête préliminaire (donc y inclus les procès-verbaux et rapports) ou de l'instruction préparatoire (dans ce dernier cas, avec l'accord du juge d'instruction), les décisions de renvoi ou citations saisissant la juridiction de jugement, ainsi que les jugements de condamnation rendus sur le fond de l'accusation, qu'ils soient définitifs (et figurent par conséquent sur le casier judiciaire) ou non (auquel cas ils relèvent de la procédure pénale en cours). Il est relevé à cet égard qu'en rapport avec les jeux de hasard (amendement n° 8) et l'indemnisation des victimes de dommages corporels résultant d'une infraction (amendement n° 13) le projet de loi se réfère précisément à « *toute acte de procédure* », respectivement « *toutes pièces de la procédure pénale, même en cours* ». L'information, par exemple, qu'un prévenu a été renvoyé par la chambre du conseil pour une prévention devant une chambre correctionnelle ou même qu'il a été condamné par un jugement de première instance non encore coulé en force de chose jugée est une information bien plus pertinente que de se limiter à faire état du procès-verbal à l'origine de la procédure pénale. L'information doit porter également sur la suite de la procédure pénale. Pour le moins, il y a lieu d'étendre le contenu de l'information pénale dont le Ministère public peut faire état encore aux condamnations, mêmes non définitives, à la saisine de la juridiction de jugement et à l'inculpation ainsi que prévu par l'article 11-2 du Code de procédure pénale français.

Le Parquet général considère que limiter les conclusions du Ministère public aux seuls « *procès-verbaux et rapports de police* » apporte une restriction excessive à son droit de parole à l'audience, cette restriction, de même que celle du délai des cinq ans, ne s'appliquant au demeurant pas aux parties et à leurs avocats. Dans l'hypothèse où l'une des parties au procès invoquerait de son initiative des faits de nature pénale à l'encontre de son adversaire (p.ex. un procès-verbal constatant la plainte d'un époux contre l'autre), le Ministère public doit être en mesure de prendre position et d'éclairer le magistrat du siège sur la procédure pénale en cause.

Le soussigné ne saisit pas bien le sens de seconde partie de la phrase « *Les faits ne peuvent avoir été commis plus de cinq ans avant le dépôt de la requête ou font l'objet d'une procédure pénale en cours* ». Ne faudrait-il pas plutôt lire : « (...) *sauf s'ils font l'objet d'une procédure pénale en cours* » ?, respectivement : « *sauf s'ils font l'objet d'une procédure pénale en cours, ou ont fait l'objet d'une condamnation définitive figurant au bulletin n° 1 du casier judiciaire* » ?

Concernant, au paragraphe 1ter, alinéa 3, la formulation de la phrase que le procureur d'Etat a droit de « *prendre connaissance* » des inscriptions au bulletin n°1 du casier judiciaire, est à remplacer par le droit qu'il a de « *faire état* » de ces inscriptions, à l'instar de ce qui est prévu pour les procès-verbaux et rapports de police. Par rapport aux condamnations figurant au casier judiciaire (qui ne comportent que les inscriptions limitativement prévues à l'article 3 de la loi sur le casier judiciaire), et comme relevé ci-dessus, le Ministère public devrait également être autorisé à consulter et à faire état des décisions de condamnation sous-jacentes, notamment afin de vérifier si l'une des parties au procès a été la victime de l'une de ces infractions, respectivement afin d'éclairer le juge sur les circonstances de la commission de ces infractions, respectivement l'état psychique de l'auteur (jugements faisant état d'expertises psychiatriques ou psychologiques).

Si le soussigné a bien compris l'économie du texte projeté, qui peut prêter à confusion, la limite des cinq ans s'applique uniquement au cas de figure où le Procureur d'Etat entend faire état de « *procès-*

¹ A l'exception des décisions de condamnation par défaut non notifiées à la personne du condamné et qui sont inscrites sur le bulletin n° 1 du casier judiciaire uniquement (article 1 (3) de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire), même si une opposition est encore possible aux termes de l'article 151 du code de procédure pénale.

verbaux et rapports de police », mais ne s'applique pas aux condamnations figurant au casier judiciaire, de sorte que le Procureur d'Etat peut invoquer des condamnations (figurant encore sur le casier judiciaire et donc non réhabilitées) se rapportant à des faits remontant à plus de cinq ans, la seule limite étant que le Procureur d'Etat ne peut faire état dans ses conclusions de condamnations pour des contraventions (au sens de l'article 1^{er} du Code pénal), à l'exception de la contravention visée à l'article 563, point 3 du Code pénal.

Le soussigné ne saisit pas pourquoi les faits qui ont fait l'objet d'un non-lieu à poursuite aient été retirés de la liste des faits qui ne peuvent pas être invoqués. Les réouvertures d'information suite à un non-lieu sont très rares, mais surtout, si la juridiction compétente (à savoir la chambre du conseil) décide sur réquisitions du ministère public qu'il y a lieu à réouverture de l'information, le non-lieu est caduc et l'affaire, qui retourne à l'instruction, est à considérer comme faisant l'objet d'une procédure pénale en cours au sens du texte du projet de loi. Cette remarque vaut également les amendements n^{os} 4, 8 et 15 qui comportent la même disposition.

Au dernier alinéa, il est prévu que « *Si le ou les requérants possèdent la nationalité d'un autre pays, le procureur d'Etat peut leur demander la remise d'un extrait du casier judiciaires (...) délivré par l'autorité publique compétente du ou des pays dont les parties (...) ont la nationalité* ». Le soussigné considère que cette disposition n'entame pas le droit, consacré à l'article 13 (1) de la loi sur le casier judiciaire, du procureur général d'Etat d'adresser une demande d'informations extraites du casier judiciaire (en l'occurrence à des fins autres qu'une procédure pénale) directement à l'autorité centrale d'un autre Etat membre, plutôt que de demander l'extrait de casier judiciaire à la personne intéressée tel que prévu par le texte du projet de loi. L'on pourrait le préciser en rajoutant les termes : « *Sans préjudice de l'article 13 (1) de la loi du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire (...)* ».

Amendement n° 4 (affaires d'adoption) :

Le texte projeté régleme l'étendue des informations de nature pénale dont le procureur d'Etat peut faire état dans ses conclusions écrites. Il ne précise pas si cette réglementation s'applique aux conclusions orales du Ministère public l'audience en chambre du conseil prévue à l'article 1038 du Nouveau code de procédure civile.

Pour le reste, il est renvoyé aux observations faites ci-avant à propos de l'amendement n° 3.

Amendements n° 5 (médiateur en matière civile) et n° 6 (experts, traducteurs et interprètes) :

Concernant le droit du ministre de la Justice d'obtenir délivrance du bulletin n° 2 du casier judiciaire, il est renvoyé au commentaire au sujet de l'amendement n° 2 ci-dessus. Les demandes relatives aux médiateurs agréés sont à rajouter au règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016. Les demandes relatives aux experts, traducteurs et interprètes assermentés y figurent déjà. Les dispositions dans le projet de loi sur la délivrance du bulletin n° 2 du casier judiciaire sont à supprimer.

En ce qui concerne la procédure de retrait d'agrément et en particulier l'avis que le Procureur général d'Etat doit établir en rapport avec le retrait d'agrément de experts, traducteurs et interprètes, le Parquet général renvoie à son avis du 8 janvier 2021.

Amendement n° 7 (notaires) :

Le soussigné relève que les données figurant aux points 1 et 2 dont le Procureur général d'Etat peut faire état dans son avis s'articulent difficilement entre elles puisque les données au point 2 peuvent concerner des inscriptions figurant au bulletin 1 du casier judiciaire, alors que le point 1 dit que ne peuvent être pris en compte que les inscriptions figurant au bulletin n° 2. Par ailleurs, les auteurs des amendements n'expliquent pas les raisons pour lesquelles, pour les notaires et les huissiers de justice, le Procureur général d'Etat ne puisse faire état que du bulletin n° 2 du casier judiciaire, alors que par exemple pour les services d'adoption (amendement n° 15), c'est le bulletin n° 1 qui est visé.

La formulation utilisée au point 2 peut prêter à confusion. Pourquoi ne pas dire simplement « *des décisions de condamnation pénales pour crime ou délit pour lesquelles (...)* ». Ces décisions de condamnation viseraient indistinctement celles qui sont définitives et figurent au casier judiciaire (sachant qu'une condamnation réhabilitée est supprimée du casier judiciaire) que celles qui ne le sont pas et qui sont à ranger dans la catégorie des procédures pénales en cours. En effet, tant que la procédure n'a pas abouti à un jugement définitif, elle est nécessairement en cours. Ainsi, l'affaire pour

laquelle un jugement de condamnation a été confirmé en appel est à qualifier d'affaire pénale en cours si un pourvoi en cassation a été interjeté ou si le délai pour introduire un tel pourvoi n'est pas écoulé.

Le point 3 manque lui-aussi de cohérence. Des poursuites qui se sont soldées par un acquittement ou un non-lieu (définitifs) ne relèvent pas d'une de procédure pénale « *en cours* » tel que prévu au texte. En ce qui concerne les affaires classées sans suites pénales, il est renvoyé à l'avis du Parquet général du 8 janvier 2021. Par ailleurs, il y a lieu de remplacer « *procès-verbaux de police* » par « *tout acte de la procédure pénale* » pour les raisons indiquées ci-dessus.

Amendement n° 8 (jeux de hasard) :

Il est constaté que contrairement à ce qui était prévu dans le texte initial du projet de loi, l'amendement rajoute que pour obtenir des renseignements de nature pénale, le ministre peut s'adresser, à côté du Procureur d'Etat, désormais également à la Police grand-ducale. Or, au vu du secret de l'enquête préliminaire et de l'instruction préparatoire, il appartient au seul Procureur d'Etat de communiquer des informations de nature pénale à d'autres autorités². Il a donc lieu d'enlever dans cette disposition la référence faite à la Police grand-ducale.

Ensuite, se pose de nouveau un problème de cohérence : au paragraphe 1^{er} de l'article 11 projeté, il est dit que le ministre de la Justice peut vérifier auprès du Procureur d'Etat si « *le requérant a commis un ou plusieurs faits (...) qui ont fait l'objet d'une condamnation pénale (...)* », mais que ces « *faits ne peuvent avoir été commis plus de cinq ans avant l'introduction de la demande (...)* ». Ceci est incohérent avec le droit pour le ministre d'obtenir délivrance du bulletin n° 2 du casier judiciaire où peuvent figurer des inscriptions relatives à des faits commis plus de cinq ans plus tôt.

De nouveau, les dispositions relatives à la délivrance du bulletin n° 2 au ministre de la Justice sont inappropriées et il y a lieu de les supprimer, les demandes d'agrément en rapport aux jeux de hasard étant d'ores et déjà visées dans le règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 qui constitue, ensemble avec l'article 8 1) de la loi sur le casier judiciaire, une base légale suffisante à la délivrance du bulletin n° 2 au ministre de la Justice dans cette matière.

Finalement, le soussigné considère le dernier paragraphe, numéro 5 rajouté par l'amendement, au sujet de l'assimilation des condamnations étrangères aux condamnations indigènes, confus. En particulier, que faut-il entendre par l'ajout « *lorsque la présente loi y fait référence* » ? Il est noté que ce dernier paragraphe fait d'autant moins de sens que, contrairement à d'autres cas de figure traités par le projet de loi (facilitateurs en justice restaurative, médiateurs, experts, traducteurs et interprètes), pour la matière concernée des jeux de hasard, il n'est pas expressément prévu que le ministre de la Justice puisse adresser au Procureur général d'Etat une demande en vue de l'obtention d'un extrait du casier judiciaire de l'autorité compétente de l'Etat membre dont le requérant a la nationalité, ni même qu'il puisse demander au requérant de produire lui-même un extrait de casier judiciaire du pays dont il a la nationalité.

Amendement n° 13 (indemnisation de certaines victimes de dommages corporels) :

Le Parquet général réitère sa critique de la disposition qui prévoit que la communication à la commission des procès-verbaux et rapports de police peut se faire non seulement par le Procureur d'Etat, mais encore par la police grand-ducale. Comme déjà relevé, il appartient au seul procureur d'Etat d'autoriser toute transmission de procès-verbaux ou d'éléments d'une procédure pénale en cours.

Amendement n° 14 (huissiers de justice) :

Il est renvoyé aux observations faites ci-dessus à propos de l'amendement n° 7.

Amendement n° 15 (services d'adoption) :

Il est renvoyé aux observations faites ci-dessus à propos de l'amendements n° 3.

Amendement n° 16 (médiation pénale) :

Ici encore, pour la délivrance au ministre de la Justice du bulletin n° 2, il suffit de rajouter les demandes relatives aux médiateurs en matière pénale au règlement d'exécution de la loi sur le casier judiciaire.

² Voir à ce sujet : Avis Conseil d'Etat à propos du projet de loi sur les armes et munitions, doc. parl. 7425⁴ p. 22.

Amendement n° 17 (activités privées de gardiennage et de surveillance) :

Ne faudrait-il pas plutôt intégrer cette modification législative au projet de loi n° 8031 ayant pour objet de modifier la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance ?

Luxembourg, le 14 octobre 2022

*Pour le procureur général d'Etat,
le premier avocat général,
Marc HAPRES*

