



CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

TS/LB/AF

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 14 mai 2014

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 mai 2014
2. 6518 Projet de loi portant 1) introduction de la transaction en matière pénale et 2) modification du Code d'instruction criminelle
- Rapporteur: Monsieur Alex Bodry
- Continuation de l'examen du projet de loi
3. Divers

*

Présents : M. Yves Cruchten remplaçant M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

Mme Claudine Konsbruck, du Ministère de la Justice

M. Robert Biever, Procureur général d'Etat

M. Aloyse Weirich, Procureur d'Etat à Diekirch

M. Rosario Grasso, Vice-Bâtonnier du Barreau de Luxembourg

Mme Tania Sonnetti, M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Angel, Mme Octavie Modert

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 mai 2014**

Le projet de procès-verbal de la réunion du 7 mai est approuvé.

2. **6518 Projet de loi portant 1) introduction de la transaction en matière pénale et 2) modification du Code d'instruction criminelle**

Continuation de l'examen du projet de loi - discussion générale

Conformément au souhait exprimé par certains membres de la Commission juridique lors de la réunion du 7 mai 2014, un tableau comparatif retraçant les grandes lignes des législations étrangères, élaboré par des experts du Ministère de la Justice, a été transmis en date du 12 mai 2014 par courrier électronique aux membres de la commission. Un tableau synoptique élaboré par le secrétariat de la Commission a été transmis le même jour par courrier électronique aux membres de la commission.

Un membre du groupe politique CSV énonce le cas de M. Christian Wulff, ancien président de la République fédérale d'Allemagne. Accusé de corruption, M. Wulff, qui a refusé d'adhérer à une mesure de transaction (« *Verständigung* ») a été acquitté par la juridiction de fond saisie.

L'orateur souligne que l'acceptation d'une mesure de transaction pénale implique toujours la reconnaissance de culpabilité de la personne poursuivie. Ainsi, il estime que ceux qui disposent des moyens financiers nécessaires et conséquents sont plus enclins à pouvoir faire apprécier les circonstances propres au dossier en vue de décider de s'engager ou non dans des pourparlers en vue de l'acceptation d'une mesure de transaction pénale lui proposée.

L'orateur est d'avis que la victime, malgré son statut, ne joue aucun rôle important dans le cadre des étapes procédurales préalables à la conclusion d'une mesure de transaction pénale.

Finalement, il s'interroge sur l'implication de la victime collatérale et sur l'appréciation du volet relatif à l'indemnisation (comme l'intervention d'une compagnie d'assurance).

Un autre membre du groupe politique CSV renvoie à la notion d'ordre public propre au droit pénal luxembourgeois et à la mission de sauvegarde incombant au ministère public. A cet effet, il ne convient pas de négliger l'aspect de l'acceptation par le grand public de la mesure de transaction pénale.

L'orateur explique que le droit civil à la différence du droit pénal connaît le régime tant de l'ordre public absolu que celui de l'ordre public relatif. Ainsi, seul le domaine de l'ordre public relatif est susceptible de faire l'objet d'une transaction civile.

L'orateur s'interroge sur le facteur du gain de temps avancé en vue de promouvoir l'introduction de la transaction pénale en droit pénal luxembourgeois. Tout en renvoyant aux observations afférentes du Conseil d'Etat (cf. document parlementaire n°6518^{1A}, paragraphe (2) avant dernier alinéa) il se demande si l'aveu n'est pas un facteur qui permet l'accélération de la procédure.

Explications de M. le Procureur Général d'Etat

➤ « Justice de classe »

L'orateur estime, en ce qui concerne la crainte soulevée que la nouvelle procédure pourrait conduire à une forme de « *justice de classe* », dans le sens où seul celui doté de ressources financières suffisantes garde la faculté de porter le litige jusqu'à la dernière instance, alors que celui, qui n'a pas de moyens financiers suffisants accepte plus facilement la conclusion d'une transaction en matière pénale, (dénommée ci-après transaction), que cette crainte n'est pas justifiée. En effet, c'est précisément pour éviter un tel risque, qu'il est prévu que la personne poursuivie doit bénéficier de l'assistance d'un avocat. Ainsi, l'assistance obligatoire d'un avocat vise à garantir qu'aucune pression n'est exercée sur une personne poursuivie afin qu'elle accepte une transaction. De plus, de par la procédure devant la chambre correctionnelle (cf. nouvel article 575 proposé du Code d'instruction criminelle) la publicité et la transparence de la mesure de la transaction pénale sont assurées.

Ainsi, la transaction n'est pas une négociation secrète, mais est soumise à la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement, qui rend un jugement de condamnation motivé après s'être assurée de la réalité de la culpabilité de la personne poursuivie.

L'orateur souligne que si cette même problématique pourrait théoriquement se poser actuellement au sujet des ordonnances pénales (environ 1100 dossiers par année), l'expérience acquise à ce jour montre cependant que dans la pratique une opposition n'est que rarement faite.

➤ Rôle et protection de la victime

La nouvelle procédure à introduire dans le Code d'instruction criminelle (dénommé ci-après le CICR) résulte d'un accord entre le parquet et la personne poursuivie à l'exclusion de la victime, qui ne peut pas s'opposer. Dans ce contexte, il convient de noter que le volet de la victime collatérale n'a pas été abordé dans le présent projet de loi.

L'orateur explique que l'agencement procédural actuel quant au rôle de la victime n'est plus tenable. En effet, à l'état actuel, la victime est auditionnée par des agents de la Police Grand-Ducale au cours de l'enquête préliminaire. Si une instruction s'ensuit, la victime est une nouvelle fois entendue par le juge d'instruction commis. Une fois que le dossier afférent est envoyé à une juridiction de jugement, la victime est une nouvelle fois appelée à témoigner. La nouvelle procédure permettra d'éviter aux victimes des auditions répétées et de réduire sensiblement les délais en la matière.

Eu égard au nombre important des affaires pénales soumises aux magistrats des parquets de Luxembourg et de Diekirch, et qui ne cesse de croître, il s'avère nécessaire pour alléger le travail des tribunaux de compléter l'arsenal des procédures pénales par une nouvelle procédure plus rapide et moins lourde. A l'état actuel, il n'est pas possible de traiter tous les dossiers, et une partie des affaires doit faire l'objet d'un classement sans suite.

➤ L'accélération de l'évacuation des affaires pénales

Certes on pourrait arguer que le problème pourrait aussi être résolu, ou du moins être amoindri, par le recrutement de nouveaux juges pénaux. L'orateur cite à cet égard quelques chiffres:

- en 2013, 6 postes d'attachés de justice ont été mis au concours l'année dernière, seulement 2 candidats se sont présentés; 7 magistrats ont pris la retraite ; en outre 46 avocats-stagiaires se sont présentés à l'examen de fin de stage judiciaire dont 16 ayant la nationalité luxembourgeoise;

- en 2014, 8 postes d'attachés de justice sont mis au concours.

De plus, il faut aussi tenir compte des congés de maternité et des postes à mi-temps (environ 8 à 10 postes en sont affectés). En outre, à l'état actuel 19 magistrats sont âgés entre 60 et 68 ans.

L'orateur relève à cet égard qu'une augmentation des chambres pénales ne constitue pas non plus une solution au problème, au vu du fait que le rendement ne dépend non seulement du nombre de chambres, mais également d'autres facteurs comme la complexité de certaines affaires pénales, ou encore le manque d'avocats pénalistes. L'orateur note à cet égard que ces mêmes difficultés se posent actuellement aussi dans nos pays voisins.

➤ L'aveu

L'orateur renvoie à cet égard à l'arrêt « *Natsvlshvili et Togonidze c. Géorgie* » rendu par la Cour européenne des droits de l'homme en date du 29 avril 2014¹, déjà mentionnée au cours d'une réunion précédente, tout en insistant sur le fait qu'il faut que l'aveu d'une personne poursuivie soit réel et corresponde aux éléments du dossier.

(Note du secrétariat : article 51, paragraphe (4) CICR : « *L'aveu de l'inculpé ne dispense pas le juge d'instruction de rechercher d'autres éléments de preuve* ».)

Explications de M. le Procureur d'Etat à Diekirch

➤ « Justice de classe »

M. le Procureur d'Etat à Diekirch souligne que l'argument avancé au sujet des ressources financières peut aussi être utilisé *a contrario* dans la mesure où la conclusion d'une transaction deviendra moins chère pour la personne poursuivie, et ce au vu du fait que les frais d'avocat dans le cadre d'un dossier de transaction seront probablement moins élevés que ceux dans un litige porté jusqu'en dernière instance.

Quant à l'argument qu'une personne plus fortunée disposerait plus de moyens de pression à exercer sur le paquet pour conclure une transaction qu'une personne moins fortunée, l'orateur soutient que cette crainte n'est pas justifiée dans la mesure où le parquet n'en tirerait aucun intérêt.

L'orateur rappelle qu'il ne convient pas de perdre de vue que cette nouvelle procédure ne présente pas la solution à tous les problèmes que rencontre le système judiciaire pénal luxembourgeois. En effet, le champ d'application *ratio materiae* de la transaction est limité ; cette dernière n'est permise que pour les délits et les crimes de nature à être décriminalisés et à être sanctionnés à titre de peine principale soit d'un emprisonnement égal ou inférieur à cinq ans, soit d'une amende correctionnelle. La transaction est dès lors exclue en matière de contraventions.

¹ L'arrêt est disponible sur le site Internet : [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-142672#{"itemid":\["001-142672"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-142672#{)

➤ Rôle et protection de la victime

L'orateur relève que les droits de la victime ont été au centre des préoccupations du groupe de travail ad hoc. Il précise que toutes les victimes, y comprises les victimes collatérales, ainsi que les victimes potentielles susceptibles d'avoir été lésées, sont informées des débats, afin de leur permettre de se présenter à l'audience publique de la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement pour faire acter leurs revendications. Certes les victimes ne peuvent pas s'opposer à la conclusion d'une transaction, mais elles peuvent tout de même faire part de leur désaccord.

Ainsi si une expertise judiciaire doit être ordonnée en vue de déterminer la réalité et l'étendue du dommage causé par la personne poursuivie, ce volet est renvoyé pour compétence à une chambre civile.

Ce cas de figure se présentera notamment si la personne poursuivie ne donne, dans le cadre de la mesure de transaction, que son accord partiel au sujet du volet relatif à la réparation du préjudice causé par son fait (omission) incriminé(e).

En cas d'accord complet, la mesure de transaction comporte l'avantage que l'indemnisation peut être exécutée de manière rapide.

En application du principe général de droit pénal que « *le criminel tient le civil en état* » (article 3 CICR), la victime est exclue de la phase des négociations dans le cadre de la transaction.

De même la victime conserve le droit de demander le renvoi de son action civile devant la chambre civile du tribunal d'arrondissement qui statuera selon les règles applicables en matière pénale, et ce conformément au principe inscrit à l'article 3 précité du Code d'instruction criminelle, (*le criminel tient le civil en état*). Ceci lui permettra notamment d'économiser de frais de procédure.

➤ L'aveu

L'orateur relève que l'aveu obtenu au cours de l'instruction ne constitue qu'une preuve fragile, dans le sens où il peut être révoqué à tout moment par le prévenu. Le risque que la personne poursuivie revienne sur son « *aveu* » dans le cadre d'une transaction est cependant beaucoup moins élevé, puisque la transaction comporte une proposition de peine acceptée par cette dernière.

En outre, afin de permettre à la Chambre correctionnelle de se rendre compte du caractère sérieux de l'aveu fait par la personne poursuivie, une comparution personnelle de la personne poursuivie est, contrairement à l'avis du Conseil d'Etat, indispensable.

➤ L'ordre public

L'orateur souligne que conformément à l'ordre public, il n'est pas possible de déroger à la peine légale dans le cadre d'une transaction. Il rappelle que le droit pénal prévoit, au niveau des peines prévues, des taux minima et maxima. De même, des mesures et instruments interviennent au niveau de l'aménagement de la peine comme la suspension, le sursis et la probation (articles 619 à 634-1 du Code pénal) sont prévues dans le droit pénal. Ces mesures ne sont, comme la mesure de transaction en matière pénale, pas contraires à l'ordre public.

➤ Accélération de l'évacuation des affaires pénales

L'orateur explique que le Code d'instruction criminelle contient des dispositions permettant au prévenu qui est en aveu explicite et implicite, de renoncer à certains délais de procédure.

Il explique que, même dans le cas de figure d'un aveu qui porte nécessairement sur le fait commis, le juge, pour prononcer la peine, prend en considération les circonstances propres au fait commis. Ainsi, il est permis au juge d'assortir la sanction de mesures accessoires.

➤ Rôle des juges pénaux

L'orateur insiste sur le fait que toutes les garanties d'un procès équitable sont respectées dans le cadre de la nouvelle procédure. Les juges pénaux ne participent pas aux pourparlers de la transaction afin que leur indépendance soit garantie.

Explications de M. le Vice-Bâtonnier de l'Ordre des Avocats du Bureau de Luxembourg

➤ Rôle et protection de la victime

L'orateur relève qu'une des préoccupations du groupe de travail était de garantir la protection des droits de la victime. Certes, la transaction est un acte négocié, conclu entre le parquet et la personne poursuivie, à l'exclusion des victimes au sens large. Les victimes ne peuvent s'y opposer. L'orateur rappelle que la victime ne dispose d'aucune influence sur l'action publique à part la faculté de procéder par voie de citation directe (articles 182 et suiv. du CICR)), ou encore celle de déposer plainte avec constitution de partie civile (article 50, paragraphe (5) CICR).

Le but était d'introduire dans le système judiciaire une procédure plus rapide et moins lourde, afin d'alléger le travail des juges. Néanmoins les victimes au sens large sont citées et ont un droit de parole au cours de l'audience de la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement. Par ailleurs, elles peuvent présenter une demande indemnitaire à la personne poursuivie antérieurement à la conclusion de la transaction.

En outre, l'orateur souligne que même si les victimes sont exclues des négociations, la transaction conclue n'affecte en rien leurs droits. Les victimes peuvent toujours demander le renvoi de l'affaire devant une chambre civile qui jugera des dommages et intérêts auxquels les victimes peuvent prétendre.

Par ailleurs, l'orateur insiste sur le fait que la transaction ne peut être imposée à personne, et que la conclusion d'un tel acte présuppose un accord sur la peine à appliquer. La transaction, qui ne constitue qu'une alternative à la poursuite « classique », s'ajoute à l'arsenal des procédures applicables en matière pénale, à savoir l'ordonnance pénale et la médiation pénale. Permettant d'économiser des moyens et du temps, cette nouvelle procédure présente des avantages tant pour les partis que pour les victimes.

L'orateur fait observer que la finalité inhérente à la mesure de transaction en matière pénale ne diffère pas de celle propre à la procédure dite « classique ».

Il souligne qu'il ne convient pas non plus d'ignorer le volet relatif au respect du délai raisonnable.

➤ Volet financier

Il soutient aussi la position qu'une transaction engendrerait moins de frais d'avocat pour la personne poursuivie qu'un procès pénal.

➤ Matière d'ordre public

A la question pourquoi il est transigé dans un domaine aussi sensible que la matière pénale, alors qu'il n'est pas possible de transiger dans d'autres domaines comme en matière fiscale, l'orateur réplique que contrairement au régime des sanctions fiscales, le législateur fixe pour chaque infraction les peines minimales et maximales d'emprisonnement et d'amende, tout en laissant au juge du fond le soin de déterminer la sanction la plus adaptée aux particularités du cas d'espèce. En outre, le législateur a prévu à côté des peines principales (peine d'emprisonnement ou de réclusion, ainsi qu'une peine d'amende) des peines accessoires.

L'orateur répond que la transaction en matière civile est à distinguer de celle en matière pénale. En effet, dans le cadre d'une transaction en matière pénale, le parquet et la personne poursuivie ne négocient pas si cette dernière reconnaît sa culpabilité ou non, puisque cette nouvelle procédure présuppose une acceptation de la commission des faits par la personne poursuivie. En outre, s'il est vrai que les partis disposent d'une marge de manœuvre en matière de fixation de la peine, ils sont cependant liés par le minimum et le maximum légal de chaque peine fixée par le législateur. Il rappelle finalement à cet égard que la transaction n'est qu'un instrument supplémentaire, complétant l'arsenal des procédures applicables.

Dans l'ensemble il est retenu que la prise en compte des observations du Conseil d'Etat ne devrait pas s'avérer problématique.

Echange de vues

De l'échange de vues qui s'ensuit, il y a lieu de retenir les éléments succincts suivants :

- M. le Rapporteur relève que si des procédures de transaction en matière pénale ont déjà été introduites dans de nombreux pays, dont l'Allemagne, la France et la Belgique, il existe cependant de grandes différences entre les différents systèmes juridiques. Or, il s'est avéré qu'aucun de ces systèmes ne peut être transposé tel quel en droit luxembourgeois.

En outre, il note que la transaction n'équivaut pas à une négociation secrète, toutes les étapes procédurales, à l'image de la procédure pénale de droit commun, sont respectées.

- Par ailleurs, M. le Rapporteur appuyé par plusieurs membres de la Commission, relève que le terme « *transaction* » n'est pas approprié en l'occurrence, dans la mesure où une transaction classique consiste en « *un contrat par lequel les partis à un litige (déjà porté devant un tribunal ou seulement né entre elles) y mettent fin à l'amiable en se faisant des concessions réciproques* »², et si elle intervient en cours d'instance judiciaire, le juge est dessaisi du litige.

Or, en matière pénale, la transaction conclue sera soumise à la Chambre correctionnelle du Tribunal d'arrondissement en audience publique, qui rend un

² Gérard Cornu, « *Vocabulaire juridique* », association Henri Capitant, édition Puf.

jugement de condamnation motivé après s'être assurée de la réalité de la culpabilité de la personne poursuivie. Ainsi, l'utilisation d'un terme autre que « *transaction* » permet d'en tenir compte.

- M. le Rapporteur souligne encore l'importance de l'élément psychologique qui est la présence obligatoire de la personne poursuivie en audience publique.

Au cours de cette même audience, il déclare reconnaître le fait commis et ce en présence de la victime.

Il rappelle que la transaction en matière pénale n'est pas obligatoire, ni dans le chef du ministère public, ni dans celui de la personne poursuivie.

- Le représentant de la sensibilité politique ADR est d'avis que se sont plutôt les volets relatifs aux délais de procédure et à l'hierarchisation des peines qui posent problèmes au grand public.
- Le représentant du Ministère de la Justice explique que des propositions de texte tenant compte des observations du Conseil d'Etat et de l'échange de vues avec les membres de la Commission juridique seront soumises à la Commission juridique.

3. Divers

- Mme la Présidente rappelle que les membres de la Commission juridique, qui souhaitent participer à la visite de la Cour de Justice de l'Union européenne prévue le lundi 19 mai 2014 de 9h30 à 14h30, sont priés de s'inscrire auprès du secrétariat de la Commission juridique et de communiquer leur numéro d'immatriculation s'ils s'y rendent en voiture privée.
- La Commission a pris note de la lettre de la sensibilité politique « *Déi Lénk* » du 7 mai 2014 relative à une demande de mise à l'ordre du jour de la commission juridique d'un point sur le casier judiciaire.
- L'examen du 2^e avis complémentaire du Conseil d'Etat relatif au projet de loi n°6172A, qui sera rendu le 20 mai 2014, figurera à l'ordre du jour de la réunion du 22 mai 2014.
- Un membre du groupe politique CSV demande que l'examen du projet de loi n°5867 relatif à la responsabilité parentale soit entamé lors d'une des prochaines réunions de la commission.

En outre, il souhaite inviter le président de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD), M. Lommel, à l'une des prochaines réunions, au sujet de l'évolution récente de la jurisprudence européenne en matière de protection des données (arrêt dans l'affaire C-131/12 du 13 mai 2014³).

Le secrétaire-administrateur,
Tania Sonnetti

La Présidente,
Viviane Loschetter

³ L'arrêt est disponible sur le site Internet

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5f1b401be15224c7a9afa8fb1979db3be.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaNmQe0?text=&docid=152065&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=351431>