

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2012-2013

LB/pk

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 24 octobre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. 6500 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013
 - Rapporteur : Monsieur Lucien Lux
 - Echange de vues avec Monsieur le Ministre de la Justice au sujet du poste budgétaire "Justice" (demande de la sensibilité politique ADR du 4 octobre 2012)

2. 6376 Projet de loi portant réforme de la Commission des normes comptables et modification de diverses dispositions relatives à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises ainsi qu'aux comptes consolidés de certaines formes de sociétés et modifiant:
 - (1) le titre II du livre Ier du code de commerce
 - (2) le titre II de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises
 - (3) la section XVI de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales
 - Désignation d'un rapporteur

3. 6418 Projet de loi relatif à l'organisation du casier judiciaire et aux échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne et modifiant le Code d'instruction criminelle
 - Rapporteur: Monsieur Gilles Roth
 - Continuation de l'examen du projet de loi

4. 6381 Projet de loi portant réforme de l'exécution des peines et modifiant:
 - le Code d'instruction criminelle;
 - le Code pénal;
 - la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, et
 - la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti
 - Rapporteur: Monsieur Léon Gloden, Monsieur Gilles Roth

- 6382 Projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire et
 - 1) modification:
 - du Code pénal;
 - du Code d'instruction criminelle;

- de la loi du 3 avril 1893 concernant l'approbation de la fondation Theisen à Givenich;
 - de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire;
 - de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse;
 - de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, et
 - de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, ainsi que:
- 2) abrogation:
- de certaines dispositions du Code de la Sécurité sociale;
 - des articles 11, 12 et 15 de la loi du 21 mai 1964 portant 1. réorganisation des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation; 2. création d'un service de défense sociale, et
 - de la loi du 4 avril 1978 ayant pour but d'habiliter le personnel du service de garde des établissements pénitentiaires à exercer certaines attributions de la police générale
- Rapporteur: Monsieur Léon Gloden, Monsieur Gilles Roth
- Examen de la missive du 15 octobre 2012 du Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région (voir courrier électronique du 17 octobre 2012)

5. Divers

*

Présents : M. Xavier Bettel, M. Alex Bodry, Mme Christine Doerner, Mme Diane Adehm en remplacement de M. Léon Gloden, M. Jacques-Yves Henckes, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth, M. Lucien Weiler

M. François Biltgen, Ministre de la Justice

Mme Claudine Konsbruck, M. Guy Schleder, du Ministère de la Justice

Mme Marie-Jeanne Kappweiler, Avocat général

M. Laurent Besch, Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Angel, M. Félix Braz, M. Léon Gloden, Mme Lydie Polfer

*

Présidence : M. Gilles Roth, Président de la Commission

*

1. 6500 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013

- Echange de vues avec Monsieur le Ministre de la Justice au sujet du poste budgétaire "Justice" (demande de la sensibilité politique ADR du 4 octobre 2012)

Le représentant de la sensibilité politique ADR souligne la position de son groupe parlementaire demandant de ne pas procéder à des recrutements supplémentaires au niveau de l'administration gouvernementale et des autres administrations publiques. Il s'agit de recourir à d'autres procédés afin d'assurer la continuité des services.

L'orateur demande au Ministre de la Justice d'expliquer les raisons de l'augmentation de certains articles budgétaires de la partie 07 (Ministère de la Justice) du projet de loi n°6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013. Il s'agit notamment de savoir si une augmentation du montant de l'article budgétaire concernant le recrutement de ressources humaines s'inscrit dans une perspective d'adaptation ou s'il s'agit de nouveaux recrutements proposés.

L'orateur est d'avis qu'il faut consentir des efforts supplémentaires afin de réduire le déficit budgétaire et d'améliorer l'efficacité de l'administration publique.

De l'accord unanime des membres de la commission, M. le Président propose que le Ministre de la Justice expose les grandes lignes de la partie 07 du budget projeté concernant le Ministère de la Justice.

M. le Ministre de la Justice précise que le budget concernant le Ministère de la Justice ne connaît pas une croissance plus que proportionnelle comparée aux exercices budgétaires précédents. Les traitements, les indemnités et les rémunérations des fonctionnaires et employés de l'ensemble des administrations sous la tutelle et la supervision du Ministère de la Justice ainsi que des magistrats de l'ordre judiciaire et administratif comptent pour 70% du montant total des dépenses projetées.

L'orateur demande aux membres de la commission s'ils jugent utile de procéder, au niveau de l'administration judiciaire, aux recrutements supplémentaires tels que votés par la Chambre des Députés réunie en séance plénière (loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice) et aux recrutements tels que proposés pour l'exercice 2013.

Il donne à considérer qu'on ne peut pas «avoir le beurre et l'argent du beurre»; il critique la position consistant, d'une part, à interpellier sans cesse les responsables gouvernementaux en vue de prendre des mesures pour pallier aux insuffisances constatées et, d'autre part, à requérir sans perdre haleine des efforts supplémentaires en vue de réaliser des économies.

Les membres des groupes politiques CSV et LSAP se prononcent en faveur du maintien des décisions concernant les recrutements accordés sur base des lois votées et marquent leur accord avec les recrutements proposés pour l'année 2013.

Au risque de paralyser le fonctionnement et la continuité des services publics et de l'Etat en général, on ne peut guère apprécier l'utilité et l'opportunité d'un projet de loi déposé en fonction du seul critère des conséquences budgétaires qu'il implique nécessairement.

M. le Ministre de la Justice donne les explications suivantes:

- ❖ Il est proposé de recruter un fonctionnaire supplémentaire chargé de suivre et de superviser la mise en œuvre de la réforme pénitentiaire.
- ❖ La hausse conséquente du poste budgétaire relatif à des loyers d'immeubles et de charges locatives (**article 12.100**) s'explique par le fait que le Ministère de la Justice doit désormais prendre en charge les frais de location des locaux hébergeant les services du Service central d'assistance sociale auparavant réglés par le Ministère des Finances.

- ❖ La hausse des frais d'experts et d'études (**article 12.120**) s'explique par le fait qu'une grande partie de ceux-ci ont auparavant été pris en charge par le STATEC (volet des normes comptables internationales).
- ❖ La baisse du poste budgétaire des frais de route et de séjour à l'étranger (**article 12.012**) est le résultat de la volonté de les diminuer pour autant que possible. Or, cela ne va pas sans poser problème en termes de représentativité et d'assistance du Ministère de la Justice au niveau international.
- ❖ La hausse des frais d'organisation du recrutement et de la formation initiale des attachés de justice (**article 12.311**) est une conséquence de l'application des dispositions afférentes de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice.
- ❖ La hausse des frais d'exploitation et d'entretien des bâtiments est notamment due au recours à des services de gardiennage de sociétés tierces (principalement le gardiennage de la Cité judiciaire). A ce sujet, il explique qu'il existe l'idée de prévoir l'organisation d'une formation spécifique liée à des activités de gardiennage dédiées à des chômeurs.
- ❖ Le poste budgétaire relatif à l'assistance judiciaire (**article 12.310**, crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) pose problème en ce sens que les montants payés continuent à augmenter de manière constante et continue. Pour l'exercice en cours, les montants déjà engagés s'élèvent à quelque 7 millions euros. M. le Ministre de la Justice informe les membres de la commission qu'il est en discussion avec les représentants des Barreaux de Luxembourg et de Diekirch en vue de trouver une solution à la fois viable d'un point de vue budgétaire que respectueux de la valeur des prestations effectuées par les avocats. Une des pistes possibles serait de procéder par le biais d'une uniformisation de l'ensemble des indemnités judiciaires.

Indemnité de procédure (article 240 du Nouveau Code de procédure civile)

Un représentant du groupe politique CSV explique que l'application et la mise en œuvre de l'indemnité de procédure telle que prévue à l'article 240 du Nouveau Code de procédure civile ne correspond pas à la visée initiale. En effet, l'avis de la Commission du Travail du 17 juillet 1985 portant sur le projet de règlement grand-ducal relatif aux frais inclus ou non dans les dépens dans les procès civils et commerciaux (doc. parl. n°2885, devenu le règlement grand-ducal du 18 février 1978 / l'article 240 actuel correspond à l'article 13 1-1 du Code de procédure civile) se lit comme suit: «*Quant au bien-fondé du présent article, il y a lieu de préciser que le libellé du texte ne suppose nullement une tarification des honoraires d'avocats, le montant auquel peuvent être condamnées la partie gagnante et la partie perdante constituant un forfait qui n'est pas censé couvrir l'intégralité desdits honoraires. Les montants des forfaits peuvent partant être inférieurs aux honoraires, comme ils peuvent y être supérieurs. Il va de soi que la présente disposition s'appliquera à tout procès de droit commercial et de droit civil au sens large, c'est-à-dire que la disposition s'appliquera aussi en matière de droit du travail et d'assurance sociale, ces matières étant à énumérer à titre indicatif et nullement limitatif.*»

L'orateur fait encore état d'une jurisprudence, suite à un arrêt de la Cour de cassation, qui semble évoluer, au sujet de la détermination du montant à verser par la partie perdante dans le cadre d'un procès, vers une application de la responsabilité délictuelle et quasi-délictuelle (articles 1382 et 1383 du Code civil) ou de l'abus du droit (article 6-1 du Code civil). Une réforme de la matière de l'indemnité de procédure et autres indemnités judiciaires aurait, entre autres, pour effet de

décharger les juridictions des procès introduits par un demandeur n'ayant d'emblée aucune chance de le remporter.

M. le Ministre de la Justice fait état d'une affaire pendante renvoyée par la Cour de cassation devant la Cour d'appel où l'une des parties demande à engager la responsabilité de l'Etat sur base de la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques alors que l'indemnité de procédure telle que prévue par l'article 240 du Nouveau Code de procédure civile n'a pas été demandée.

Une solution consisterait à s'inspirer de la loi belge relative à l'indemnité de procédure qui exclue la responsabilité de l'Etat en l'absence d'une demande d'octroi d'une indemnité de procédure. Ledit texte de loi fixe, par le biais d'un règlement d'exécution afférent, également la tarification des indemnités judiciaires. Les deux éléments sont forcément liés de manière intangible.

Transposé au paysage du droit procédural civil luxembourgeois, l'interrogation principale consiste partant en la décision politique d'introduire ou non une tarification légale. Or, il est souhaitable de disposer de l'accord des représentants des deux barreaux.

Le représentant du groupe politique DP estime que l'interrogation principale est la détermination de la participation de la partie condamnée aux frais judiciaires générés par le procès.

Assistance judiciaire

M. le Ministre de la Justice explique que le volet de l'assistance judiciaire doit être abordé dans le cadre d'une réforme du règlement grand-ducal modifié du 18 septembre 1995 concernant l'assistance judiciaire. Actuellement, un avocat de la liste II a droit à une indemnité dans le cadre d'une assistance judiciaire de 57,00 euros, alors qu'un avocat de la liste I a droit à une indemnité de 86,00 euros.

L'objectif initial lors de la détermination du montant dû était que l'assistance judiciaire serait prioritairement réservée à des avocats de la liste II. Or, on doit constater que dans de nombreux dossiers soumis au régime de l'assistance judiciaire, la tarification invoquée correspond à celle d'un avocat de la liste I, alors que le dossier a été suivi par un avocat de la liste II.

Ainsi, on pourrait prévoir une augmentation de 10% de l'indemnité due à l'avocat de la liste II et une diminution de 10% de celle à verser à un avocat de la liste I.

Au niveau de l'assistance judiciaire, une piste à envisager consisterait à prévoir, au niveau de la taxation, des montants forfaitaires.

- ❖ Les frais d'hospitalisation, de traitements médicaux et psychiatriques et les frais pharmaceutiques des détenus qui ne sont pas en mesure de porter les frais eux-mêmes, ainsi que les vaccinations préventives dans l'intérêt du service (**article 12.150**) constituent des dépenses qu'on ne peut guère diminuer.
- ❖ Les indemnités des stagiaires accomplissant le stage judiciaire (**article 34.050**) sont également en hausse.

Ledit poste budgétaire présente un lien direct avec les cours complémentaires en droit luxembourgeois qui ne sont désormais pas considérés comme étant une

formation professionnelle. Il s'ensuit que l'Etat ne devrait plus nécessairement verser des indemnités de stage judiciaire.

Une piste de réforme consiste à attribuer des points ECTS (European Credit Transfer and Accumulation System) à cette formation et à en confier l'organisation et la gestion à l'Université du Luxembourg.

Le guide d'utilisation de l'ECTS (version au 2009) publié par la DG Education et Culture de la Commission européenne définit l'ECTS comme étant un outil «[...]qui contribue à la conception, la description et la mise en place de programmes ainsi qu'à l'octroi de certifications dans l'enseignement supérieur. L'utilisation du système ECTS en liaison avec les cadres nationaux de certification et s'appuyant sur les résultats d'apprentissage favorise la transparence des programmes d'études et des certifications, et facilite la reconnaissance des diplômés et certificats.

Le système ECTS peut être appliqué à tous les types de programmes d'études, quel que soit leur mode d'administration (enseignement académique, formation professionnelle), le statut de l'étudiant (à temps plein ou temps partiel) ou le type de l'enseignement (formel, non formel et informel).»

- ❖ La hausse des frais d'expert et d'études en matière informatique (**article 12.125**) s'inscrit dans la réalisation de mesures consenties au niveau international dans le cadre de la lutte contre le blanchiment.
- ❖ Le maintien du niveau des dépenses de mise en place et de fonctionnement de la cellule anti-blanchiment (**article 12.302**) vise à assurer le recrutement de personnel supplémentaire pour faire face aux engagements internationaux souscrits par le Luxembourg.
- ❖ La hausse des dépenses d'exploitation et d'entretien tant du CPL (**article 12.082**) que du CPG (**article 12.083**) est notamment due à la hausse des taxes d'eau communales.

Le représentant du groupe politique LSAP affirme que l'examen des postes budgétaires précités illustre parfaitement la difficulté à mettre en musique l'exigence de faire des économies au niveau des frais de fonctionnement.

2. **6376** **Projet de loi portant réforme de la Commission des normes comptables et modification de diverses dispositions relatives à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises ainsi qu'aux comptes consolidés de certaines formes de sociétés et modifiant:**
 - (1) le titre II du livre Ier du code de commerce
 - (2) le titre II de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises
 - (3) la section XVI de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales

La désignation du rapporteur figure à l'ordre du jour de la réunion de la commission du 6 novembre 2012.

3. **6418** **Projet de loi relatif à l'organisation du casier judiciaire et aux échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne et modifiant le Code d'instruction criminelle**

La continuation de l'examen du projet de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat est reportée à la réunion du 6 novembre 2012.

4. **6381** **Projet de loi portant réforme de l'exécution des peines et modifiant:**
- le Code d'instruction criminelle;
 - le Code pénal;
 - la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, et
 - la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti
- 6382** **Projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire et**
- 1) modification:**
- du Code pénal;
 - du Code d'instruction criminelle;
 - de la loi du 3 avril 1893 concernant l'approbation de la fondation Theisen à Givenich;
 - de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire;
 - de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse;
 - de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, et
 - de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, ainsi que:
- 2) abrogation:**
- de certaines dispositions du Code de la Sécurité sociale;
 - des articles 11, 12 et 15 de la loi du 21 mai 1964 portant 1. réorganisation des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation; 2. création d'un service de défense sociale, et
 - de la loi du 4 avril 1978 ayant pour but d'habiliter le personnel du service de garde des établissements pénitentiaires à exercer certaines attributions de la police générale
- Examen de la missive du 15 octobre 2012 du Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région (voir courrier électronique du 17 octobre 2012)

Ce point est reporté à une prochaine réunion de la commission.

5. Divers

Débat de consultation portant sur la réforme de la nationalité luxembourgeoise

Au sujet de l'organisation du débat de consultation portant sur la réforme de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, M. le Ministre de la Justice propose que le catalogue des interrogations soit arrêté par le Conseil de Gouvernement lors de sa réunion du vendredi 9 novembre 2012, de sorte que ledit débat de consultation puisse avoir lieu lors d'une des séances plénières prévues au cours du mois de décembre 2012.

Il tiendra le secrétariat de la Commission juridique au courant du suivi.

Calendrier des réunions de la Commission juridique pour les mois de novembre et de décembre 2012

- ❖ **mardi, le 6 novembre 2012 de 14h30 à 16h00**
- ❖ **mercredi, le 7 novembre 2012 de 10h30 à 11h00**
- ❖ **mercredi, le 7 novembre 2012 de 11h00 à 12h00 et de 13h30 à 16h30**
- ❖ **mercredi, le 14 novembre 2012 de 09h00 à 10h30**
- ❖ **lundi, le 19 novembre 2012 de 10h30 à 12h00**
- ❖ **mercredi, le 21 novembre 2012 de 09h00 à 10h30**
- ❖ **lundi, le 26 novembre 2012 de 10h30 à 12h00**
- ❖ **mardi, le 27 novembre 2012 de 14h30 à 16h00**
- ❖ **mercredi, le 28 novembre 2012 de 09h00 à 10h30**
- ❖ **lundi, le 3 décembre 2012 de 10h30 à 12h00**
- ❖ **mercredi, le 5 décembre 2012 de 09h00 à 10h30**
- ❖ **lundi, le 10 décembre 2012 de 10h30 à 12h00**
- ❖ **mercredi, le 12 décembre 2012 de 09h00 à 10h30**

Les projets de loi n°6103 et n°6388 ainsi que le projet de loi n°6444 ensemble avec le projet de loi n°6039 doivent être soumis au vote de la Chambre des Députés réunie en séance plénière au plus tard au courant du mois de décembre 2012.

L'instruction parlementaire du projet de loi n°6408 est également prioritaire.

Le secrétaire,
Laurent Besch

Le Président,
Gilles Roth