

Projet de loi

portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire en vue d'arrêter un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire

Avis du Conseil d'État

(12 mars 2024)

En vertu de l'arrêté du 23 août 2023 du Premier ministre, ministre d'État, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière portant l'indemnité spéciale « analystes financiers CRF » et d'une fiche financière relative aux nouveaux postes de magistrat, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi que d'un texte coordonné, par extraits, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire qu'il s'agit de modifier.

Les avis du Groupement des magistrats luxembourgeois, du Conseil national de la justice et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 30 octobre et 20 décembre 2023 et 5 février 2024.

L'avis commun des chefs de corps des autorités judiciaires a été communiqué au Conseil d'État en date du 10 janvier 2024.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à apporter des modifications à la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, dont la plupart n'appellent pas d'observation. La finalité de ces modifications est essentiellement d'augmenter, sur une période de six années judiciaires, le nombre des magistrats auprès des différentes juridictions luxembourgeoises d'un total de cent quatre-vingt-quatorze unités, afin d'obtenir, selon les auteurs du projet de loi sous avis, une adéquation des moyens de ces juridictions aux besoins des justiciables, notamment par une réduction des durées de traitement des affaires, quel que soit le domaine de droit concerné.

Ainsi que le soulignent les auteurs eux-mêmes, la seule augmentation du nombre des magistrats ne peut toutefois pas être considérée comme une panacée, si elle n'est pas accompagnée d'une révision en profondeur de l'ensemble des autres aspects qui conditionnent un exercice effectif du pouvoir judiciaire et dont les voies citées par les auteurs ne sont que quelques

exemples qui méritent toutefois attention. Le Conseil d'État estime encore que ces mesures devraient être complétées, notamment, par une procédure d'appréciation de la charge de travail des magistrats individuels, à l'instar des systèmes en place par exemple en Belgique¹ ou en Allemagne², afin d'assurer une juste répartition des tâches et une véritable adaptation du nombre de magistrats au travail existant³. Le Conseil d'État se doit en effet de constater que le chiffre avancé de cent quatre-vingt-quatorze nouveaux postes n'est, ni à l'exposé des motifs, ni au commentaire des articles, étayé par le moindre élément statistique, mais ne repose que sur des considérations des plus générales, et cela pour un coût évalué par la fiche financière jointe au projet à presque vingt-six millions d'euros, sans compter les incidences budgétaires liées à la durée des carrières, l'engagement de personnel d'appui et à la mise à disposition de nouveaux locaux. Or, de tels éléments existent, que ce soit notamment dans les rapports annuels de la Justice ainsi que dans les rapports de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) auprès du Conseil de l'Europe⁴. Afin d'éviter que le projet de loi ne se révélât être basé uniquement sur des considérations de pure opportunité politique plutôt que sur des bases factuelles réelles, il eût été important de mettre à la disposition du législateur ces derniers renseignements.

Le Conseil d'État rappelle par ailleurs ses considérations quant aux mesures alternatives à une augmentation du personnel magistrat formulées notamment dans son avis du 10 mai 2022 relatif au projet de loi 7863⁵.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 5

Sans observation.

Article 6

Le nouvel article 13*bis* que la disposition sous examen se propose d'introduire fait mention de « départements » à introduire au sein des parquets. Étant donné qu'en sa fonction de chef de corps, le procureur d'État est libre d'organiser son parquet de la façon qu'il juge appropriée, de telle sorte que la disposition est en soi superfétatoire, le Conseil d'État comprend que le but de leur introduction par voie législative est essentiellement la mise en place d'un droit à une prime pour poste à responsabilités particulières pour leurs chefs respectifs allant de pair avec leur nomination à ce poste.

¹ Loi visant à réduire et redistribuer la charge de travail au sein de l'ordre judiciaire du 25 mai 2018

² Par le biais notamment de l'application PEBB\$Y (Personalbedarfsberechnungssystem in den Gerichtsbarkeiten und Staatsanwaltschaften) qui mesure également la charge de travail personnel (voir : https://www.mj.niedersachsen.de/startseite/themen/personal_haushalt_organisation_sicherheit_it/pebb_y/pebby-10316.html)

³ La France ne semble pas disposer, pour l'heure, d'un système similaire en place.

⁴ À titre d'exemple, voir le rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice pour l'exercice 2020-2022, <https://rm.coe.int/cepej-rapport-2020-22-f-web/1680a86278>

⁵ Avis du Conseil d'État du 10 mai 2022 sur le projet de loi n° 7863 sur les référendaires de justice et portant modification de :

1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;

2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;

3° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;

4° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice

5° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État (doc. parl. n° 7863⁴).

En ce qui concerne toutefois le paragraphe 4, qui prévoit que « [l]es affectations et désaffectations des magistrats et secrétaires du parquet sont faites par le procureur d'État », le Conseil d'État rappelle, pour ce qui est de ces derniers, que l'article 76, paragraphe 2, dernier alinéa, de la loi précitée du 7 mars 1980 réserve au procureur général d'État la compétence d'affectation et de désaffectation du personnel de l'administration judiciaire, dont font partie les secrétaires des parquets, même si l'exercice de ce droit présuppose une consultation préalable des chefs de corps concernés. Pour ce qui est des magistrats, le Conseil d'État renvoie aux dispositions figurant à l'article 107 de la Constitution relatives à la nomination des magistrats par le Grand-Duc ainsi qu'aux compétences du Conseil national de la justice consacrées par la même disposition, telles que mises en œuvre par la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice. Telle qu'elle est libellée à l'heure actuelle, la disposition sous examen doit dès lors être rencontrée par une opposition formelle basée sur l'incohérence, source d'insécurité juridique, pour ce qui est des secrétaires et par une opposition formelle basée sur la contrariété avec l'article 107 de la Constitution pour ce qui est des magistrats. Ces oppositions formelles pourraient être levées en rédigeant le dispositif comme suit :

« (4) Le procureur d'État désigne, pour chaque département, les magistrats et les secrétaires qui sont spécialement chargés des affaires de la compétence du département. »

Article 7

Au point 1, à l'article 14 de la loi précitée du 7 mars 1980, dans la version censée être en vigueur du 16 septembre 2023 au 16 septembre 2024, même si le projet de loi n'a été déposé que le 23 août 2023, le Conseil d'État note que le texte proposé, contrairement aux versions postérieures figurant au projet, ne comprend pas de paragraphe 3, précisant le pouvoir de direction et de surveillance du procureur d'État adjoint sur la section des affaires économiques et financières. Afin d'assurer la cohérence des textes, qui sont censés se succéder dans le temps, il s'impose de compléter la disposition sous examen par l'ajout d'un paragraphe 3 dans les termes visés aux points 2 à 6 de l'article sous examen.

Les points 2 à 6 n'appellent pas d'observation.

Article 8

Sans observation.

Article 9

Au point 1, à l'article 15-1, paragraphe 2, de la loi précitée du 7 mars 1980, l'alinéa 1^{er} reprend la règle inscrite à l'article 107, alinéa 3, de la Constitution, de sorte qu'il est à supprimer. En effet, le Conseil d'État rappelle dans ce contexte que des dispositions qui n'ont d'autre objet que de reprendre une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphasant, n'ont pas leur place dans les lois et règlements. De telles dispositions ne sont pas seulement superflues, comme faisant double emploi, mais elles dénaturent en plus le texte de la norme supérieure et introduisent une confusion entre les dispositions hiérarchiquement distinctes.

Les points 2 à 6 n'appellent pas d'observation.

Article 10

Sans observation.

Article 11

Pour ce qui est du paragraphe 4 de l'article 18 de la loi précitée du 7 mars 1980, le Conseil d'État renvoie à ses observations et aux oppositions formelles formulées à l'égard de l'article 6 du projet de loi pour ce qui est de l'article 13*bis*, paragraphe 4, de la loi précitée du 7 mars 1980, ces oppositions formelles étant réitérées.

Les oppositions formelles pourraient être levées en rédigeant le dispositif comme suit :

« (4) Le juge d'instruction directeur désigne, pour chaque service, les magistrats et les greffiers qui sont spécialement chargés des affaires de la compétence du service. »

Article 12

À l'article 12, point 1, à l'article 19, paragraphe 3, de la loi précitée du 7 mars 1980, l'alinéa 1^{er} reprend en partie la règle inscrite à l'article 107, alinéa 3, de la Constitution, de sorte qu'il est à adapter. Il est renvoyé à l'observation formulée à l'égard de l'article 9.

Les points 2 à 6 n'appellent pas d'observation.

Articles 13 à 23

Sans observation.

Articles 24 à 28

Le commentaire des articles 24 à 28 de la loi en projet précise qu'une des visées de celle-ci est d'« harmoniser la terminologie pour désigner les magistrats du parquet ». En substance, il s'agit de remplacer la terminologie « officier du ministère public » par celle de « magistrat du parquet ». Force est néanmoins de constater que, si telle est la volonté des auteurs de la loi en projet, les modifications apportées à la loi précitée du 7 mars 1980 ne sont guère suffisantes afin de parfaire ce changement de terminologie pour ne pas viser toutes les hypothèses dans lesquelles ces termes sont utilisés.

Au lieu de procéder à des modifications ponctuelles qui risquent de ne pas viser tous ces cas, le Conseil d'État estime qu'il serait plus approprié de remplacer les dispositions modificatives éparses figurant au projet de loi sous avis par une disposition générale prévoyant que les termes de « officier du ministère public » sont, à chaque occurrence dans la loi précitée du 7 mars 1980, remplacés par ceux de « magistrat du parquet ».

Les articles 24 à 28 n'appellent pas d'observation quant au fond.

Article 29

L'article sous examen est à supprimer, étant donné que l'article 147 de la loi précitée du 7 mars 1980 a déjà été abrogé par l'article 63, point 1°, de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats⁶.

Article 30

Sans observation.

Article 31

La disposition sous examen élargit le champ d'action des référendaires de justice, introduits par la loi du 23 décembre 2022 sur les référendaires de justice⁷, aux procureurs européens délégués. Eu égard à l'article 5 de cette loi, qui prévoit que « [l]e référendaire agit sous la direction et la surveillance du chef de corps auprès duquel il est affecté, ou des magistrats qu'il délègue à cette fin », et eu égard au fait que les procureurs européens délégués exercent leurs fonctions avec des pouvoirs analogues, le Conseil d'État estime que la condition d'indépendance inscrite à l'article 6 du règlement 2017/1939 précité est respectée.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Pour caractériser l'énumération des modifications à effectuer, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ...

Il n'y a pas lieu de faire figurer des parties de texte du dispositif en caractères italiques.

Pour la présentation des dispositions modificatives, il y a lieu d'avoir recours aux termes « de la même loi » au lieu des termes « de la loi précitée ».

⁶ Loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats et portant modification :

1° du Code pénal ;

2° du Code de procédure pénale ;

3° de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;

4° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;

5° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;

6° de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;

7° de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;

8° de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales ;

9° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;

10° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État (Mémorial A42).

⁷ Loi du 23 décembre 2022 sur les référendaires de justice et portant modification de :

1° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ;

2° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;

3° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;

4° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;

5° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;

6° la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise (Mémorial A. 681).

Le Conseil d'État propose de déplacer les termes « à partir du [...] » en début de phrase liminaire, pour écrire, à titre d'exemple :

« 1° À partir du 16 septembre 2023, l'article 2 prend la teneur suivante : ».

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, il convient d'insérer le terme « la » entre ceux de « de » et « loi ».

Article 6

À l'article 13*bis*, paragraphe 3, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient d'écrire « ~~et~~ ou, à défaut, ».

Article 8

Au point 2, et tenant compte de l'observation générale ci-dessus, il convient de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« À partir du 16 septembre 2024, le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, prend la teneur suivante : ».

Par analogie, cette observation vaut également pour les points 3 et 4.

Au point 5, phrase liminaire, il convient d'insérer le terme « la » entre ceux de « prend » et « teneur ».

Article 9

Au point 1, à l'article 15-1, paragraphe 3, alinéa 4, de la loi précitée du 7 mars 1980, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'écrire « ou, à défaut, ».

Au point 4, et tenant compte de l'observation générale ci-dessus, il convient de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« 4° À partir du 16 septembre 2026, le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, prend la teneur suivante : ».

Par analogie, cette observation vaut également pour le point 5.

Article 12

Au point 1, il y a lieu d'ajouter des guillemets fermants après le texte de l'article 19 dans sa nouvelle teneur proposée.

Au point 5, et tenant compte de l'observation générale ci-dessus, il convient de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« 5° À partir du 16 septembre 2027, le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, prend la teneur suivante : ».

Par analogie, cette observation vaut également pour le point 6.

Article 13

Au point 4, et tenant compte de l'observation générale ci-dessus, il convient de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« 4° À partir du 16 septembre 2026, le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, prend la teneur suivante : ».

Par analogie, cette observation vaut également pour les points 5 et 6.

Article 17

Au point 6, et tenant compte de l'observation générale ci-dessus, il convient de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« 6° À partir du 16 septembre 2028, le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, prend la teneur suivante : ».

Article 19

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« **Art. 19.** L'article 39 de la même loi est modifié comme suit : ».

Aux points 1 à 4, à l'article 39, paragraphe 2, de la loi précitée du 7 mars 1980, dans sa teneur proposée, il convient d'écrire « Nouveau Code de procédure civile ».

Article 21

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« **Art. 21.** L'article 74-1 de la même loi est modifié comme suit : ».

Au point 1, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« 1° À partir du 16 septembre 2023, les paragraphes 2 et 3 prennent la teneur suivante : ».

Au point 2, et tenant compte de l'observation générale ci-dessus, il convient de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« 2° À partir du 16 septembre 2024, le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, prend la teneur suivante : ».

Par analogie, cette observation vaut également pour les points 3 à 6.

Article 22

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« **Art. 22.** L'article 75-8*bis* de la même loi est modifié comme suit : ».

Au point 1, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« 1° À partir du 16 septembre 2023, l'alinéa 1^{er} prend la teneur suivante : ».

Par analogie, cette observation vaut également pour les points 2 à 4.

Article 24

Le Conseil d'État signale qu'il est surfait de remplacer un article dans son intégralité, s'il est envisagé de ne modifier que certains termes. L'article sous examen est dès lors à reformuler comme suit :

« **Art. 24.** À l'article 109 de la même loi, les termes « le juge ou l'officier du ministère public » sont remplacés par ceux de « le magistrat du siège ou le magistrat du parquet ». »

Article 25

Chaque élément d'une énumération se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Article 26

À l'article 126, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 7 mars 1980, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient d'insérer une virgule avant les termes « chaque mois ».

Article 30

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 30.** L'article 181, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de la même loi, est modifié comme suit :

- 1^o Le point 3^o se termine par un point-virgule ;
- 2^o À la suite du point 3^o, il est inséré un point 4^o nouveau, libellé comme suit :
« [...] ». »

Article 31

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« **Art. 31.** L'article 182, paragraphe 1^{er}, de la même loi, est modifié comme suit : ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 12 mars 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz