

Projet de loi

portant modification de :

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

**2° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;
en vue d'arrêter un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire pour les années judiciaires 2024/2025, 2025/2026 et 2026/2027**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(28 juin 2024)

Par dépêche du 10 mai 2024, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de vingt-et-un amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la justice lors de sa réunion du 2 mai 2024.

Le texte des amendements était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés.

L'avis du Conseil national de la justice a été communiqué au Conseil d'État en date du 29 mai 2024.

L'avis commun ainsi que les avis particuliers de la Cour supérieure de justice, du procureur général d'État, de la Cellule de renseignement financier, du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, du procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de et à Diekirch, du procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de et à Diekirch, du Tribunal de paix de et à Luxembourg, du Tribunal de paix de et à Esch-sur-Alzette et du Tribunal de paix de et à Diekirch ont été communiqués au Conseil d'État en date du 10 juin 2024.

Considérations générales

Les amendements sous revue visent à apporter des modifications au projet de loi sous rubrique, la lettre de saisine expliquant que celui-ci est scindé en deux projets distincts, l'un concernant le programme pluriannuel de recrutement des magistrats de l'ordre judiciaire¹ et l'autre portant sur « la création d'un pool de réserve de postes de magistrat auprès du CNJ »².

¹ Projet de loi n° 8299A portant modification de :

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

2° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;

en vue d'arrêter un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire pour les années judiciaires 2024/2025, 2025/2026 et 2026/2027.

² Projet de loi n° 8299B portant modification de :

Le Conseil d'État peut approuver cette façon de faire, étant donné que les dispositions faisant l'objet de la scission peuvent être disjointes en deux projets distincts, cette disjonction ne créant pas d'incohérence entre les deux textes en projet.

Dans son avis du 12 mars 2024, le Conseil d'État avait formulé deux oppositions formelles à l'article 6 du projet de loi initial, plus particulièrement au sujet de l'article 13*bis*, paragraphe 4, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Il avait encore formulé deux oppositions formelles, pour les mêmes motifs, relatives aux modifications proposées par l'article 11 dudit projet initial au paragraphe 4 de l'article 18 de la loi précitée du 7 mars 1980. Les amendements soumis à son examen reprennent littéralement de son avis du 12 mars 2024 des propositions de texte, de sorte que ces oppositions formelles peuvent être levées.

De manière générale, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que certaines dispositions de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire sont également modifiées par le projet de loi n° 7994³. Il convient dès lors d'assurer la cohérence des modifications entre les différents projets.

Il relève enfin que les amendements parlementaires sous examen procèdent à des modifications importantes du nombre de postes créés. Une fiche financière nouvelle devrait donc être jointe auxdits amendements. Or, force est de constater qu'une telle fiche est absente du dossier dont le Conseil d'État est saisi.

Examen des amendements

Amendements 1 à 3

Sans observation.

Amendement 4

L'amendement sous examen vise à modifier l'article 7 du projet de loi, visant à rétablir l'article 14 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Selon les auteurs de l'amendement sous examen, la

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 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice ;
en vue de créer un pool de réserve des postes de magistrat auprès du Conseil national de la justice.

³ Projet de loi portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification :

1. du Code du travail ;

2. du Code de la sécurité sociale ;

3. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;

4. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ;

5. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;

6. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ;

7. de la loi du 1^{er} août 2019 concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ;

et portant abrogation

1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;

2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

mise en place des département et service y visés par voie législative, à la différence des autres départements et services qui sont mis en place par le procureur d'État, a pour but de répondre à une exigence du Groupe d'action financière.

Le Conseil d'État comprend le paragraphe 3, selon lequel « [l]es effectifs du département et service visés aux paragraphes 1^{er} et 2 sont annuellement déterminés par le procureur d'État », comme autorisant ledit procureur d'État à désigner, pour faire partie des département et service ainsi mis en place, des magistrats déjà affectés à son parquet, et non pas à créer des postes additionnels, comme paraît le suggérer le commentaire⁴. Une telle interprétation se heurterait en effet, outre aux dispositions légales relatives à l'affectation de magistrats, encore aux articles 101 et 107 ainsi qu'à l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution, étant donné qu'un tel pouvoir entraînerait une dépense grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice, sans encadrer cette disposition de manière à satisfaire au prescrit constitutionnel.

Le Conseil d'État fait observer qu'en vertu de ses pouvoirs de chef de corps, le procureur d'État dispose d'ores et déjà du pouvoir d'organiser son parquet selon les besoins des différents services. Par conséquent, la flexibilité recherchée par les auteurs de l'amendement sous examen n'a pas besoin d'être réaffirmée au niveau de la loi. S'y ajoute que, de toute façon, l'article 13*bis*, paragraphe 4, tel qu'issu du projet de loi sous avis autorisera le procureur d'État à désigner spécifiquement, « pour chaque département, les magistrats et les secrétaires qui sont spécialement chargés des affaires de la compétence du département ». Le paragraphe 3 pourrait donc être omis.

Amendements 5 et 6

Sans observation.

Amendement 7

Ainsi qu'il l'a déjà relevé à l'endroit des considérations générales, et étant donné que l'amendement sous examen reprend la formulation proposée dans son avis du 12 mars 2024, précité, à l'exception du terme de « service » remplacé par celui de « département » pour assurer la cohérence du dispositif, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle.

Amendement 8

Sans observation.

Amendement 9

Par l'effet de l'amendement 9 et tout comme pour les parquets, un nouveau département et un nouveau service sont créés par la loi en projet auprès des cabinets d'instruction.

⁴ « Afin de conserver la flexibilité requise, les effectifs du département économique et financier ainsi que du service de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme seront annuellement fixés par le procureur d'État territorialement compétent, et non pas par voie législative comme initialement prévu » (Commentaire de l'amendement 4).

Ainsi, si l'article 18, paragraphe 2, nouveau, prévoit que le nombre de départements et leur spécialisation sont déterminés par le juge d'instruction directeur du tribunal d'arrondissement concerné, par l'effet de l'article 20 de la loi précitée du 7 mars 1980, tel que proposé (article 13 du projet de loi tel qu'amendé par l'amendement sous revue), le législateur crée lui-même un département spécifique au sein de chaque cabinet d'instruction en question, à savoir un département économique et financier ainsi qu'un service de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Selon le commentaire de l'amendement sous examen, il s'agit, à l'instar des modifications apportées au niveau des parquets d'arrondissement, de répondre à une recommandation du Groupe d'action financière. Le Conseil d'État rappelle ses observations faites à l'endroit de l'amendement 4 en relation avec la détermination des effectifs de ce département et de ce service et qui sont, *mutatis mutandis*, réitérées.

Amendements 10 à 14

Sans observation.

Amendement 15

La disposition sous revue vise à amender l'article 22 du projet de loi. Tel que libellé, l'amendement entend remplacer dans son intégralité l'article 75-8bis de sorte que son alinéa 1^{er} demeure au sein de la disposition, et que les dispositions relatives à l'origine des procureurs européens délégués (alinéa 2), au grade de ceux-ci et à leur remplacement (alinéa 3) ainsi qu'à leurs droits et obligations (alinéa 4) seront dès lors abrogées. Si le Conseil d'État comprend que le pouvoir de choisir les personnes devant être désignées procureurs européens délégués passe du procureur général d'État au Conseil national de la justice en raison des attributions de ce dernier, il s'interroge toutefois si l'intention des auteurs de l'amendement sous examen était bien d'abroger les autres dispositions figurant actuellement à l'article en question. Si tel n'était pas le cas, le Conseil d'État pourrait d'ores et déjà se déclarer d'accord avec le remplacement de la phrase liminaire par le texte suivant :

« L'article 75-8bis, alinéa 1^{er}, de la même loi, est modifié comme suit : ».

Plus fondamentalement, le Conseil d'État attire toutefois l'attention des auteurs de l'amendement sous examen sur le fait que, si le nombre de procureurs européens est désormais fixé par le Conseil national de la justice et non plus par la loi, cette façon de faire pose problème en ce que, en application de l'article 57, paragraphe 3, de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats, le poste d'un magistrat devenu vacant en raison d'un détachement de ce magistrat à une des fonctions visées au paragraphe 1^{er} de la même disposition, sera « occupé par un nouveau titulaire », le magistrat détaché étant réintégré à un poste équivalent à la fonction qu'il exerçait avant son détachement, sinon nommé à un poste hors cadre. Chaque détachement est ainsi accompagné de la création d'un nouveau poste au sein de la magistrature.

Par conséquent, la « flexibilité » que les auteurs de l'amendement sous examen entendent accorder au prédit conseil revient *in fine* à conférer à ce dernier le droit de créer des postes supplémentaires en dehors de tout contrôle du législateur, ce qui se heurte aux dispositions constitutionnelles rappelées à l'endroit des amendements 4 et 9. Contrairement aux dispositifs résultant des

amendements 4 et 9, le présent dispositif ne se prête pas à une lecture conforme à la Constitution. Le Conseil d'État doit par conséquent s'y opposer formellement de ce chef. Une solution possible pourrait consister dans la fixation dans la loi précitée du 7 mars 1980 d'un nombre maximum de personnes pouvant être nommées aux fonctions de procureur européen délégué, à l'instar de la disposition figurant à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, de sorte que le Conseil national de la justice pourra alors fixer le nombre effectif de ces magistrats dans le cadre de la fourchette ainsi déterminée par la loi. Le Conseil d'État pourrait d'ores et déjà marquer son accord avec l'ajout d'une seconde phrase à l'article 75-8bis, alinéa 1^{er}, pouvant être libellée ainsi :

« Le nombre total des procureurs européens délégués ne peut pas dépasser [...] unités. »

Amendements 16 à 20

Sans observation.

Amendement 21

Si le point 1^o n'appelle pas d'observation, il convient de soulever que la disposition du point 2^o n'a pas sa place au sein de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, mais au sein de la loi issue du projet de loi amendé en tant que disposition autonome et indépendante de la loi précitée du 7 juin 2012. Cette disposition serait dès lors à faire figurer en tant que nouvel article 1^{er}, qui serait rédigé comme suit :

« **Art. 1^{er}.** Par dérogation aux dispositions de la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024 définissant le plafond des effectifs du personnel au service de l'État, la présente loi porte création de vingt postes supplémentaires d'attaché de justice. »

Les articles subséquents du projet de loi seraient dès lors à renuméroter.

S'agissant d'une disposition autonome, l'intitulé du projet de loi devra être reformulé, de telle sorte que le Conseil d'État propose l'intitulé suivant :

« **Projet de loi portant création de postes d'attaché de justice et modification de :**

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

2^o la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;

en vue d'arrêter un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire pour les années judiciaires 2024/2025, 2025/2026 et 2026/2027 ».

Le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord aux modifications proposées.

Observations d'ordre légistique

Amendement 4

La formule « il est rétabli un article X » est à retenir lorsque, par suite

d'une abrogation antérieure, le numéro d'article est vacant et qu'on le réutilise. Partant, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« Après l'article 13*bis* de la même loi, il est rétabli un article 14, ayant la teneur suivante : ».

Par analogie, cette observation vaut également pour l'amendement 9.

Amendement 16

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, l'article est à reformuler comme suit :

« **Art. 24.** Aux articles 105 et 107, alinéa 1^{er}, de la même loi, les mots « Grand-Duc » sont remplacés par ceux de « Conseil national de la justice ». »

Amendement 17

À la phrase liminaire, les termes « de la loi précitée » sont à remplacer par les termes « de la même loi ».

Amendement 19

Étant donné que l'amendement sous examen vise à introduire un article au sein du projet de loi sous rubrique qui a pour objet le remplacement de certains termes au sein de l'intégralité de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, il convient de déplacer cet article *in limine* des modifications à effectuer à la loi précitée du 7 mars 1980. Les autres dispositions sont à renuméroter en conséquence.

Texte coordonné

À l'article 2, remplaçant l'article 8 de la loi précitée du 7 mars 1980, il convient d'insérer des numéros de paragraphes devant les alinéas 2 et 3.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 28 juin 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes