

Avis commun des chefs de corps sur le 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 2024/2025, 2025/2026 et 2026/2027**

Par courrier du 15 mai 2024, Madame la Ministre de la Justice a saisi Madame le Procureur d'Etat d'une demande d'avis concernant des amendements parlementaires au projet de loi noté sous rubrique, issu d'une scission du projet de loi n° 8299.

Par courrier du 21 mai 2024, Madame le Procureur d'Etat a continué cette demande d'avis aux soussignés.

Compte tenu de l'importance du sujet tenant au recrutement des magistrats, épine dorsale du troisième pouvoir constitutionnel qu'est la Justice, et de la nécessité de l'aborder de façon intégrée de nature à prendre en compte et présenter dans un document d'ensemble tous les aspects de la matière, les soussignés chefs de corps soumettent en commun leurs avis sur le projet de loi n° 8299A.

Cet avis fait suite à un avis qui avait déjà été formulé en commun par rapport au projet de loi n° 8299, publié dans les documents parlementaires sous le n° 8299³. Les observations générales qui y avaient été formulées restent toujours valables : répercussions de créations de postes sur la charge de travail en aval de la chaîne judiciaire, flexibilisation de la gestion des ressources par une augmentation du nombre de postes dans les pools de complément auprès du Président de la Cour supérieure de Justice et du Procureur général d'Etat, déséquilibres dans la carrière dus au fait de la création en nombre trop important de postes dans la carrière intermédiaire (sur ce point, les soussignés ont soumis en date du 24 avril 2024 une proposition de revalorisation des carrières destinée à tenir compte de certains déséquilibres existant d'ores et déjà), (in)disponibilité de locaux à l'heure actuelle pour accueillir un nombre trop important de nouveau magistrats, nécessité d'une réforme de la procédure et de critères de recrutement dans la carrière du magistrat, exigence d'augmentation des effectifs du personnel de support.

Dans le cadre du présent avis, les soussignés présentent d'abord quelques réflexions générales sur les nouvelles orientations du projet de loi, pour ensuite aborder le détail des amendements parlementaires

Table des matières

A. Observations générales	3
B. Avis particuliers	4
1. Cour supérieure de Justice	4
2. Parquet général	8
3. Cellule de renseignement financier	8
4. Tribunal d'arrondissement de Luxembourg	8
5. Parquet Luxembourg	9
6. Tribunal d'arrondissement Diekirch	10
7. Parquet Diekirch	15
8. Tribunal de paix Luxembourg	15
9. Tribunal de paix Esch-sur-Alzette	15
10. Tribunal de paix Diekirch	16

A. Observations générales

Le projet de loi n° 8299 avait prévu la création de 194 postes sur une durée de 6 années.

Dans son avis sur ce projet de loi, les soussignés avaient suggéré de procéder dans un premier temps à une évaluation des besoins urgents sur les deux années à venir. Le courrier adressé par le Conseil national de la justice en date du 29 février 2024 à Madame la Ministre de la Justice opérait dans le même sens, en identifiant, après consultation des chefs de corps, un besoin urgent de 64 postes de magistrats sur les années 2024/2025 et 2025/2026.

Les amendements parlementaires se départissent de cette orientation en opérant sur une durée de 3 années, avec la création de 94 postes de magistrats. Dans le projet de loi n° 8299B, issu de la scission du projet initial n° 8299, il est en outre proposé de prévoir 100 postes supplémentaires sur les années 2025/2026, 2026/2027 et 2027/2028, qui devraient concrètement être créés par décision du Conseil national de la magistrature.

La motivation des amendements parlementaires explique l'allongement de la période couverte par le programme pluriannuel par le souci de ne pas créer trop de postes dans les instances supérieures (Cour supérieure de justice et Parquet général) afin d'éviter une fuite des magistrats expérimentés à partir des instances inférieures vers ceux-ci. Cette approche néglige toutefois de prendre en considération, d'une part, qu'une telle fuite des cerveaux peut être évitée par d'autres moyens, tel que des interventions sur la structure des carrières, et, d'autre part, que de ce fait la satisfaction des besoins urgents identifiés dans les instances inférieures est aussi retardée, alors qu'on constatera que la démarche proposée par les amendements conduit à reporter d'une année certaines créations de postes qui ont été considérés comme urgents par les chefs de corps.

Les soussignés regrettent donc que la période de référence de 2 années n'ait pas été retenue. Ce regret s'explique encore par les prochaines étapes d'évaluation par le GAFI, à savoir une évaluation intermédiaire en 2026 et une nouvelle évaluation complète en 2028. Si les critères d'évaluation du GAFI lors de ces étapes prennent en compte non seulement les efforts en termes de création de postes, mais également les effets concrets que de telles créations ont produit, il faut s'assurer que les magistrats en question soient opérationnels le plus tôt possible.

En observant le nombre de postes dont la création est proposée dans les différents grades (5 postes 6, 9 postes M5, 31 postes M4, 23 postes M3 et 26 postes M2), force est de constater que le déséquilibre entre les différents niveaux, que les soussignés avaient déjà relevé dans leur avis sur le projet de loi n° 8299, persiste. Ce constat n'est pas entamé par le fait qu'un des soucis des chiffres avancés dans le projet de loi semble être d'aligner à terme, au bout des trois années, le nombre de postes au sein des différents corps figurant aux deux niveaux inférieurs : juge et premier juge (43 au TAL, 6 au TAD), substitut et premier substitut (20 au PL, 4 au PD, 4 à la CRF), conseiller et premier conseiller (16 à la CSJ), avocat général et premier avocat général (9 au PG).

Le projet de loi propose encore de porter à 50 unités le nombre maximal d'attachés de justice pouvant être recrutés tous les ans. Cette augmentation est la bienvenue. Il faut toutefois insister sur la nécessité de procéder à une réforme de ce mode de recrutement régi par la loi modifiée du 7

juin 2012 sur les attachés de justice, d'importants problèmes pratiques s'étant fait jour récemment. La mission de déterminer le nombre d'attachés de justice à recruter annuellement est utilement transférée du Ministre de la Justice vers la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice.

Les soussignés notent enfin avec intérêt l'annonce d'un projet de réforme portant sur les conditions d'accès à la magistrature. Ce projet est attendu avec intérêt, et devra très certainement être coordonné avec une réforme de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice.

Luxembourg, Esch-sur Alzette et Diekirch,
le 4 juin 2024

B. Avis particuliers

1. Cour supérieure de Justice

➤ La Cour de cassation

Alors que le projet n° 8299 prévoyait un accroissement des effectifs de 6 unités à 9 unités sur la période de 6 années, le projet n° 8299A n'en prévoit aucun sur la période de 3 années.

Cette réorientation ne donne pas lieu à commentaire, sauf à relever qu'il faudra évaluer dans quelques années les effets que les créations de postes dans les juridictions inférieures ont pu produire sur la charge de travail de la Cour de cassation, afin de prévoir le cas échéant un renforcement des effectifs de cette dernière à un stade ultérieur.

➤ La Cour d'appel

L'évolution des effectifs de la Cour d'appel est projetée comme suit :

	État actuel	16.9.2024	16.9.2025	16.9.2026
Présidents de chambre	11	12	13	14
1 ^{iers} Conseillers	12	13	14	16
Conseillers	13	14	15	16
Total	36	369	42	46

L'exposé des motifs explique que l'augmentation des effectifs à concurrence de 10 magistrats permet la création de 3 nouvelles chambres, et d'adjoindre un conseiller rouleur supplémentaire aux effectifs de la Cour d'appel.

Ces créations correspondent à la demande formulée dans le cadre du processus de consultation, sauf

- qu'il était demandé de regrouper la création de 3 nouvelles chambres (chambre du conseil, chambre civile, chambre commerciale) sur 2 années au lieu de 3. L'étalement sur 3 années nécessitera des aménagements, compromis et arbitrages.

Dans le cadre de l'avis sur le projet n° 8299, il avait été opiné que la situation idéale consiste en la création simultanée aussi bien d'une chambre commerciale que d'une chambre du conseil en septembre 2024. Cette hypothèse ne semblant pas devoir se réaliser, la Cour devra décider le moment venu de la spécialité de l'unique chambre à créer en septembre 2024.

Dans le même sens, il importe de veiller à assurer une cohérence entre d'une part les créations de postes et de chambres en première instance et la création de postes et de chambres en instance d'appel. Un décalage temporel trop important entre la création, d'une part, de nouvelles chambres pénales aussi bien au tribunal d'arrondissement de Luxembourg qu'au tribunal d'arrondissement de Diekirch et, d'autre part, d'une nouvelle chambre correctionnelle à la Cour d'appel fait peser un risque sur la bonne évacuation des affaires en matière pénale en instance d'appel. Dans le cadre des arbitrages à faire par la Cour, il faudra être renseigné sur les attributions de compétence aux nouvelles chambres en première instance.

- qu'il est proposé la création d'un poste de rouleur additionnel, qui ne figurait pas dans les demandes urgentes de la Cour.

Ce poste va se retrouver dans la carrière du premier conseiller, alors que les conseillers rouleurs sont traditionnellement des conseillers. Cette situation aura pour effet qu'avec 14 chambres (les 13 chambres civiles, commerciales et pénales, augmentées du Conseil supérieur de la sécurité sociale), 2 chambres comprendront 2 premiers conseillers. La situation n'est pas problématique en soi, mais il importait de souligner les conséquences de la démarche, dont on suppose qu'elle vise à aligner le nombre de postes dans les deux niveaux inférieurs de la carrière.

- qu'il avait été prévu à l'origine des discussions la création de 4 nouvelles chambres (civile, commerciale, pénale, chambre du conseil). L'identification des besoins urgents sur 2 années avait conduit à écarter la création de la chambre civile. Une réévaluation de la situation au regard du contentieux civil s'impose après un certain temps.

A l'article 18 du projet de loi, portant modification de l'article 33 de la loi sur l'organisation judiciaire, il est prévu que « *Le président de chambre à la Cour d'appel le plus ancien en rang porte également le titre de président de la Cour d'appel* ». Aucune compétence ou attribution particulière n'est prévue au profit de ce président, il s'agit d'un titre purement honorifique¹. Dans ces conditions, la disposition n'apporte aucune plus-value à l'organigramme de la Cour supérieure de Justice et peut être utilement omise.

¹ Le projet de loi ne tire toutefois pas toutes les conséquences de la création de ce titre honorifique lorsqu'il prévoit à l'article 26, portant modification de l'article 115 de la loi sur l'organisation judiciaire, que la préséance entre les présidents de chambre s'opère en fonction de l'ordre de leur nomination. Or, le président de chambre le plus ancien en rang portant le titre de président de la Cour d'appel, dont il faut admettre qu'il prendra le pas en termes de préséance sur ses collègues, ne sera pas nécessairement toujours celui ayant la nomination à ce poste la plus ancienne, dès lors que depuis la loi du 29 juillet 2023, le rang des magistrats se détermine par leur rang de juge. Il y aurait partant lieu de revoir les dispositions sur la préséance afin d'y attribuer au président de la Cour d'appel la place qui lui revient.

Il importe enfin de rappeler trois problèmes éminemment pratiques auxquels se heurte l'organisation du service de différentes chambres de la Cour d'appel, problèmes qui avaient déjà été relevés dans l'avis sur le projet n° 8299 :

- La chambre de l'application des peines

Au-delà des explications fournies dans le cadre de l'avis prémentionné, dont il résulte que les trois magistrats composant cette chambre siègent 24/24 heures et 7/7 jours, y compris les jours fériés ou habituellement chômés, sans oublier que ces 3 magistrats s'occupent également du contentieux de la sécurité sociale (2 audiences par semaines avec fixation de 6 affaires par audience, soit donc 12 affaires par semaine), il importe de fournir quelques chiffres récents alors que le nombre de recours ne cesse d'augmenter.

Pendant la seule période du lundi 13 mai 2024 au vendredi 24 mai 2024 inclus, 17 recours ont été traités par la chambre de l'application des peines. Sur la période de janvier à mai, la chambre de l'application des peines avait enregistré en 2023 un total de 60 recours, alors que pour la même période en 2024 le chiffre s'élève à 78 recours, soit une augmentation des recours de 30%.

Un renforcement des effectifs de la chambre de l'application des peines s'impose au regard de l'évolution tant du contentieux social que surtout du rythme assidu qu'implique l'évacuation du contentieux de l'exécution des peines. Pour y palier, il est demandé d'augmenter le nombre de magistrats siégeant à la chambre de l'application des peines à 12. Ce résultat peut aisément être atteint sans augmentation des effectifs de la Cour supérieure de Justice, en modifiant le seul l'article 49, paragraphe 1, de la loi modifiée sur l'organisation judiciaire sur deux points, la seconde modification étant induite seulement pour assurer la cohérence de l'agencement législatif :

- paragraphe 1^{er} à modifier comme suit :
« La chambre de l'application des peines de la Cour d'appel est composée de trois conseillers. Le service de la chambre de l'application des peines est assuré par un pool de douze conseillers à désigner chaque année par la Cour supérieure de Justice, réunie en assemblée générale »
- paragraphe 3, 1^{er} phrase, à modifier comme suit :
« ~~En cas d'empêchement d'un membre de la chambre de l'application des peines d'empêchements formant obstacle à la composition utile de la chambre, il est remplacé par les autres membres de la Cour d'appel il est désigné un ou plusieurs remplaçants par le président de la Cour supérieure de Justice.~~ »

- La chambre d'appel de la jeunesse

Pour les raisons expliquées dans l'avis sur le projet n° 8299, il y a lieu de modifier les dispositions consacrées à la chambre d'appel de la jeunesse afin, d'une part, d'assurer une indemnisation du surplus de travail assumé par ces magistrats, peu importe leur rang (le bénéfice d'un complément de traitement au titre d'un poste à responsabilité particulière étant réservé au grade M4), et d'autre part, faciliter la gestion de la composition de cette chambre en augmentant le nombre de magistrats y affectés et en supprimant l'exigence de la nomination de ses membres par arrêté grand-ducal.

A cet effet, il conviendrait de modifier deux dispositions légales :

- Article 35 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse serait à modifier comme suit dans ses trois premières phrases pour en former quatre :
« L'appel des décisions du juge ou du tribunal de la jeunesse est jugé par la chambre d'appel de la jeunesse, constituée de trois magistrats. Le service de la chambre d'appel de la jeunesse est assuré par un pool de six magistrats à désigner chaque année par la Cour supérieure de justice, réunie en assemblée générale. nommés à cet effet, sur les propositions de la Cour supérieure de Justice par arrêté grand-ducal pour un terme de trois ans. Le mandat est renouvelable. En cas d'empêchement d'un des membres de la chambre d'empêchements formant obstacle à la composition utile de la chambre, il lui est désigné un ou plusieurs remplaçants remplaçant par le président de la Cour supérieure de Justice. »
- Article 181 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire serait à compléter comme suit :
 - paragraphe 1 à compléter par un point 6) rédigé comme suit :
« 6) quarante points indiciaires par mois aux conseillers siégeant à la chambre d'appel de la jeunesse »
 - paragraphe 2 à compléter par un point 3) rédigé comme suit :
« 3) trente points indiciaires par mois les fonctionnaires et employés de l'Etat qui sont affectés ou détachés au greffe de la chambre d'appel de la jeunesse ».

○ Le Conseil supérieur de la sécurité sociale

Tel que relevé dans l'avis sur le projet n° 8299, le Conseil supérieur de la sécurité sociale fait un peu office de corps étranger au sein de la Cour supérieure de Justice, tant en ce qui concerne sa composition avec la présence d'assesseurs assurés et employeurs qui ne sont pas des magistrats professionnels qu'en ce qui concerne son secrétariat-greffe dont les membres relèvent du ministère ayant la sécurité sociale dans ses attributions.

Nous appelons à une concertation avec le ministère compétent pour mieux organiser cette fonction juridictionnelle.

Luxembourg, le 29 mai 2024

Thierry HOSCHEIT

Président de la Cour supérieure de Justice

2. Parquet général

Le Parquet général n'entend pas formuler d'observations supplémentaires alors que les amendements reprennent les propositions qu'il avait formulées à l'attention du Conseil national de la justice en date du 24 novembre 2023 dont copie est jointe en annexe.

Luxembourg, le 3 juin 2024

Martine SOLOVIEFF

Procureur général d'Etat

3. Cellule de renseignement financier

La CRF salue le projet de loi n° 8299A, qui vise notamment de reclasser les fonctions dirigeantes au sein de la CRF et d'augmenter le nombre de magistrats qui la composent.

Le projet de loi devrait ainsi permettre de répondre en partie aux deux premières recommandations formulées à l'attention du Luxembourg dans le résultat immédiat (*angl. immediate outcome*) 6 du rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg par le GAFI. La création de nouveaux postes de magistrats à la CRF devra s'accompagner du recrutement de référendaires de justice, d'analystes, de spécialistes en informatique et de membres du secrétariat, afin de répondre pleinement aux recommandations susmentionnées du GAFI.

Luxembourg, le 4 juin 2024

Max BRAUN

Directeur de la CRF

4. Tribunal d'arrondissement de Luxembourg

Observations d'ordre général :

Le projet de loi a pour objet la création de 94 postes de magistrats dans l'ordre judiciaire au cours des trois prochaines années.

Le programme de création de ces postes suit un calendrier bien déterminé qui fait totalement abstraction du nombre de candidats qu'il sera possible de recruter et de former, avec la

conséquence que chaque poste nouvellement créé qui constitue un avancement de carrière sera immédiatement occupé tandis que corrélativement en bas de l'échelle hiérarchique il y a de fortes chances qu'un poste deviendra vacant, étant donné qu'il est plus que probable que la magistrature ne pourra pas recruter 94 nouveaux magistrats dans les 3 prochaines années.

Par ailleurs, le recrutement dans la magistrature est suivi d'un stage d'une durée de douze mois au bout duquel les nouveaux magistrats devront acquérir l'expérience nécessaire pour exercer leurs fonctions. Dès lors, la création de ces 94 postes en si peu de temps aura nécessairement pour conséquence, non seulement de vider partiellement le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg de ses effectifs, mais encore d'abandonner les plus jeunes magistrats à leur sort, étant donné que leurs aînés expérimentés seront partis ailleurs avant de pouvoir transmettre leur savoir.

Ad amendement 2 :

La création de 32 nouveaux postes au Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, ne tient pas compte du fait que chaque chambre commerciale comprend 4 magistrats, dont un juge commissaire. Il conviendrait dès lors de prévoir la création de 33 postes au Tribunal d'arrondissement de Luxembourg pour tenir compte du fait que la nouvelle chambre commerciale à créer devra également disposer d'un juge commissaire.

Le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg n'a pas d'autres observations à faire.

Luxembourg, le 31 mai 2024

Pierre CALMES

Président du Tribunal d'arrondissement
de Luxembourg

5. Parquet Luxembourg

Le soussigné se permet de renvoyer à son avis du 30 octobre 2023 émis dans le cadre du projet de loi 8299 et avise favorablement les amendements parlementaires, qui tiennent compte en large partie des réflexions exprimées dans l'avis prémentionné.

Luxembourg, le 29 mai 2024

Le Procureur d'Etat

Georges OSWALD

6. Tribunal d'arrondissement Diekirch

Remarques préliminaires

Cette augmentation des effectifs tant réclamée par le TAD ne peut qu'être saluée.

La comparaison des chiffres de nos statistiques des années 2021, 2022 et 2023 au TAD a permis de constater qu'en 2023 ils ont augmenté dans certaines sections du TAD : ordonnances présidentielles, ordonnances civiles, affaires de tutelle et de curatelle, jugements civils et adoptions, JAF ; respectivement ont diminué dans d'autres : jugements commerciaux, ordonnances de référés, autres décisions de référés, ordonnances commerciales et décisions pénales.

Pour les matières suivantes (civil, commerce, pénal et chambre du conseil) aucune chambre ne fonctionne à trois juges avec un président et deux assesseurs à temps complet et uniquement affectés à cette matière. Une section aux affaires familiales (JAF) avec des juges n'effectuant que cette tâche est inexistante.

La situation antérieure et actuelle du TAD

Entre 2009 (10 magistrats) et 2017 (11 magistrats) les effectifs du TAD n'ont pas été augmentés.

Le poste de premier vice-président déjà existant au TAD avait été créé sans affectation spéciale à une matière.

Avec l'introduction du juge aux affaires familiales en novembre 2018, les postes supplémentaires de vice-président et en 2020 d'un deuxième juge d'instruction ont été créés de sorte qu'actuellement 13 magistrats composent les effectifs du TAD (le poste du juge d'instruction unique jusqu'en 2020 a été converti en poste de juge d'instruction directeur).

Au 1^{er} juin 2024 l'effectif du TAD est composé :

13 magistrats dont un magistrat à mi-temps, avec pour le moment une attachée de justice jusqu'en septembre 2024, une première juge du POOL, affectée au cabinet d'instruction qui quittera sous peu le TAD pour d'autres fonctions et une référendaire depuis le 1^{er} mars 2024 à partager avec le Parquet.

22 agents du greffe (plus 3 remplaçants temporaires dont deux pour un congé parental).

Les effectifs du TAD ont trop longtemps été considérés satisfaisants mais sont largement insuffisants. Les 20 postes prévus jusqu'en 2028 par le plan pluriannuel initial sont le strict minimum pour permettre au TAD de fonctionner normalement avec 5 chambres à 3 juges uniquement affectés à la matière de cette chambre.

Toutes matières confondues et jusqu'à aujourd'hui, le fonctionnement du tribunal de Diekirch n'a pu être assuré, au vu du nombre limité de ses magistrats, uniquement grâce à la bonne volonté, la disponibilité ainsi que la solidarité de tous les collègues qui se remplacent mutuellement.

Cependant avec la surcharge de travail entraînée par la croissance constante du nombre et de la complexité des affaires à traiter par tous les juges affectés au TAD, il est devenu très difficile voire impossible pour eux d'assumer à côté de leurs tâches déjà multiples, les charges supplémentaires d'un mandat voire d'un remplacement d'un juge d'instruction, ou de continuer à côté de leurs tâches normales de renforcer encore la CHACO, la chambre commerciale ou assurer les audiences de JAF en alternance.

Les années 24/25 à 26/27

Pour les années 24/25 à 26/27, le projet de loi n° 8299A prévoit à l'amendement 3 **12** nouveaux postes de magistrats pour le TAD, le chiffre de 11 nouveaux postes indiqué dans le rapport et le commentaire de l'amendement semble être erroné :

Le 16 septembre 2024 augmentation à **17** postes par **4** magistrats supplémentaires

Le 16 septembre 2025 augmentation à **21** postes par **4** magistrats supplémentaires

Le 16 septembre 2026 augmentation à **25** postes par **4** magistrats supplémentaires

Cette augmentation des effectifs à 25 magistrats jusqu'en 2026 permettra de réduire un peu le « *multitasking* » généralisé actuel des magistrats au TAD, qui a atteint entretemps ses limites, préjudiciable pour la santé des magistrats.

Il faut espérer que les hausses de nos effectifs projetées seront votées et entreront en vigueur dans les délais prévus par le projet amendé et plus particulièrement pour le 16 septembre 2024 afin que le cabinet d'instruction soit immédiatement renforcé et les autres juges déchargés à fur et à mesure de leurs multiples autres tâches.

Pendant cette période de 3 ans, le poste de **1** juge directeur du tribunal de la jeunesse et des tutelles est créé en 2025, les autres postes sont augmentés à **2** premier vice-présidents, à **5** vice-présidents, à **6** premier juges et à **6** juges, ce qui permettrait de renforcer le cabinet d'instruction jusqu'en 2026 de deux juges d'instruction supplémentaires et les chambres civile, commerciale et pénale, tel que commenté dans l'avis de la commission.

Plusieurs remarques s'imposent :

-La création de 12 postes pour les années 24/25, 25/26 et 27/28 pourrait se révéler insuffisant pour créer 5 chambres (civile, commerciale, pénale, JAF et Chambre du Conseil (ci-après la CHACO)) à côté du cabinet d'instruction, tel que visé par le plan pluriannuel initial. Les auteurs des amendements présument donc que la CHACO continuerait à fonctionner à côté des autres chambres avec des magistrats assumant une double tâche.

-Le deuxième premier vice-président prévu pour 16 septembre 2024 exercerait la fonction de juge directeur aux affaires familiales. Un vice-président et un premier juge sont prévus d'office pour le cabinet d'instruction.

A d'itératives occasions dans les avis antérieurs il a été préconisé de ne pas attribuer d'office dans le projet les nouveaux postes de premier vice-président, de vice-président et de premier juge à une

matière précise afin de ne pas entraver la liberté d'affecter ces postes supplémentaires, selon les besoins de service pour combler les lacunes existantes et à venir.

Le but primordial étant de créer des chambres civile, commerciale, pénale, CHACO et JAF avec un président et des juges travaillant à temps complet dans une seule matière.

-Les juges de la jeunesse et des tutelles également surchargés ne seront renforcés qu'en 2025.

-Pour le moment, la spécialisation des magistrats visée par les divers projets n'est pas possible.

-Sans l'augmentation massive des effectifs (magistrats et greffiers), selon les besoins réels du TAD, même avec des procédures plus courtes, il ne sera pas possible de réduire certains retards accumulés.

-Il découle encore du rapport de la Commission de la Chambre des députés du 10 mai 2024 que la création du pool de réserve de 100 magistrats auprès du CNJ, tel que prévu par le projet de n°8299B, serait échelonnée sur 4 années judiciaires par 25 postes par année, ce qui est insuffisant face au manque de personnel flagrant dans toutes les juridictions judiciaires et plus particulièrement du TAD.

Ce projet sera encore commenté plus amplement dans un avis ultérieur, il faudra surtout veiller à ce que le TAD ne soit pas défavorisé au détriment d'autres juridictions dans le cadre de l'attribution par le CNJ des magistrats de ce réservoir.

Commentaires des amendements

L'amendement 3 (article 5 du projet portant sur l'article 12 de la loi)

Pour quel motif le poste de juge directeur du tribunal de la jeunesse et des tutelles au TAD n'est pas déjà créé en 2024 pour parer à l'injustice flagrante par rapport au tribunal d'arrondissement de Luxembourg (ci-après TAL) qui dispose depuis des décennies d'un tel poste ?

Le juge de la jeunesse actuel en poste 7/7 jours et 24/24 heures complète encore la CHACO.

Le juge des tutelles augmentera sa tâche à 75% à partir du 1^{er} juillet 2024.

Amendement 6 (article 9 du projet portant sur l'article 15-1 de la loi)

Cet amendement prévoit 4 juges JAF, dont un premier vice-président et un vice-président, qui doivent exercer la fonction de juge aux affaires familiales, les deux autres magistrats seront puisés dans le réservoir des autres magistrats et juges du TAD.

Le commentaire indique que la fonction nouvelle de juge directeur aux affaires familiales sera à exercer par un premier vice-président. L'effectif du service aux affaires familiales du TAD passerait de 3 à 4 magistrats.

En réalité en 2024 ce service aux affaires familiales comprend déjà 4 magistrats dont un vice-président, un premier juge et 2 juges tous délégués à cette tâche. A côté de cette tâche de JAF, ces magistrats complètent le tribunal civil (3 magistrats) sinon assument en même temps les fonctions de juge des référés et de juge à la CHACO.

L'Amendement 7 (article 11 du projet portant sur l'article 18 de la loi) et l'Amendement 8 (article 12 du projet portant sur l'article 19 de la loi)

A partir du 16 septembre 2024, le cabinet sera composé du juge d'instruction directeur et de 2 juges dont 1 vice-président qui exerceront la fonction de juges d'instruction.

A partir du 16 septembre 2026 le cabinet sera composé du juge d'instruction directeur et de 3 juges dont 1 vice-président qui exerceront la fonction de juges d'instruction

Dans tous les avis antérieurs, il avait été insisté sur l'urgence de la création du poste du troisième juge d'instruction prévue par le plan pluriannuel initial pour le 15 septembre 2023, requête présentée dans l'intérêt de service du TAD et de la santé de nos deux juges d'instructions.

La délégation du juge du pool au TAD avait été demandée pour renforcer le cabinet d'instruction par un autre juge, les deux autres juges d'instruction sont en effet depuis longtemps surchargés. Un congé de maladie d'une des deux juges d'instruction ne pourra pas être assuré par un autre juge en poste au TAD. La situation risque de devenir très critique s'il n'y est pas remédié au plus tard pour le 16 septembre 2024.

Pour comparaison, le TAL dispose de 16 juges d'instruction qui n'assurent une permanence pendant l'année en semaine et le week-end que toutes les 16 semaines et se partagent la permanence des congés d'été entre 16 magistrats tandis que les deux juges d'instruction en alternance à Diekirch assurent ces permanences 7/7 jours et 24/24 heures y compris pendant les congés de récréation.

Consciente qu'aussi bien la population que le nombre plus élevé des dossiers à traiter par le TAL ne peuvent être comparés avec les mêmes paramètres du TAD. La référence au nombre des juges du TAL permet cependant d'illustrer de manière évidente que tant l'introduction de chambres complètes avec des juges uniquement affectés à une seule matière que le renforcement du cabinet d'instruction sont urgents et nécessaires pour permettre un travail des magistrats du TAD dans des conditions acceptables et similaires à celles du TAL et ce dans l'intérêt du service et des justiciables.

Avec 3 juges d'instruction à partir de 2024, par la suite 4 juges d'instruction il sera difficile de créer des départements, dont le chef de département sera vice-président ou premier juge.

Au vu du programme chargé des juges d'instructions la disposition ci-après de l'amendement restera lettre morte :

« Ils siègent suivant le rang de leur réception au jugement des affaires civiles, commerciales ou correctionnelles ».

Amendement 9 (article 13 du projet portant sur l'article 20 de la loi)

Un département économique et financier sera créé à Diekirch ce qui répondra à une recommandation du GAFI.

Amendement 10 (article 16 du projet portant sur l'article 12 de la loi)

Ces dispositions prévoient que la chambre criminelle composée de 3 juges ne pourra être présidée que par un premier président ou un vice-président.

L'amendement 21 (article 32 nouveau du projet visant à modifier la loi du 7 juin 2021 sur les attachés de justice)

20 postes supplémentaires d'attachés de justice sont prévus pour parer au manque d'effectif en 2024.

La Commission de recrutement et de formation des attachés de justice se voit attribuer le pouvoir de déterminer annuellement le nombre d'attachés de justice à recruter. Auparavant cette Commission a proposé au Ministère de la Justice annuellement le nombre d'attachés de justice à recruter.

Conclusions

A l'instar de la Cour d'Appel, le TAD devrait disposer d'un juge en surnombre qui pourrait fonctionner comme juge-rouleur, comme cela a été déjà demandé à d'itératives occasions.

Les augmentations des effectifs à 12 postes prévues jusqu'en 2026 comportant des postes avec des affectations fixées déjà à l'avance, risquent, d'une part, de retarder la création des 5 chambres composées de magistrats à temps complet uniquement pour une matière et, d'autre part, de réserver un de ces postes à un juge rouleur. Le risque qu'une chambre ne soit présidée par un premier juge n'est pas à exclure.

Par ailleurs, l'augmentation du personnel magistrat au TAD devra bien entendu être aller de pair avec celle des agents du greffe assistés par des fonctionnaires, employés et salariés de l'Etat.

Il faudra ne pas perdre de vue le projet de loi relative aux juridictions militaires en commission, prévoyant la création en première instance d'une section dénommée Tribunal militaire auprès du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch, situé à proximité du centre militaire de Härebiërg. Ce tribunal de première instance serait composé d'un juge militaire siégeant comme président et de deux assesseurs militaires. Le greffe serait assuré par le greffe du TAD.

Ce projet a omis de préciser si en première instance un juge d'instruction militaire et une chambre du conseil militaire et un auditeur militaire seront prévus au TAD ?

Eventuellement des effectifs supplémentaires pour cette matière spéciale seront requis ?

Les amendements au projet de loi concernant n'appellent pas d'autres observations particulières de la part du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch.

Diekirch, le 4 juin 2024
La Présidente du Tribunal,
Brigitte KONZ

7. Parquet Diekirch

Le soussigné se permet de renvoyer à son avis du 30 octobre 2023 émis dans le cadre du projet de loi 8299 et avise favorablement les amendements parlementaires, qui tiennent compte en large partie des réflexions exprimées dans l'avis prémentionné.

Diekirch, le 3 juin 2024

Le Procureur d'Etat

Ernest NILLES

8. Tribunal de paix Luxembourg

Les amendements parlementaires ne donnent pas lieu à observations de la part de la Justice de paix de Luxembourg, qui avait eu l'occasion de commenter dans son avis du 31 octobre 2023 le projet de loi n° 8299. Partant, elle les avise favorablement.

Luxembourg, le 3 juin 2024

Malou THEIS

Juge de paix directeur

9. Tribunal de paix Esch-sur-Alzette

Les amendements parlementaires ne donnent pas lieu à observations de la part de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette, qui avait eu l'occasion de commenter dans son avis du 31 octobre 2023 le projet de loi n° 8299. Partant, elle les avise favorablement.

Esch-sur-Alzette, le 3 juin 2024

Annick Everling

Juge de paix directeur

10. Tribunal de paix Diekirch

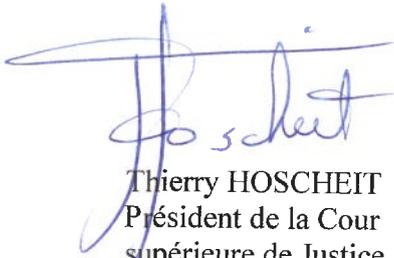
La Justice de paix de Diekirch salue la création, à partir du 16 septembre 2024, d'un poste supplémentaire de juge de paix, ce qui permet de renforcer dans l'immédiat ses services, compte tenu de l'augmentation régulière des dossiers traités depuis la dernière création de poste en 1997.

Les amendements parlementaires ne donnent pas lieu à d'autres observations de la part de la Justice de paix de Diekirch, qui avait eu l'occasion de commenter dans son avis du 31 octobre 2023 le projet de loi n° 8299. Partant, elle les avise favorablement.

Diekirch, le 3 juin 2024

Marie-Thérèse SCHMITZ

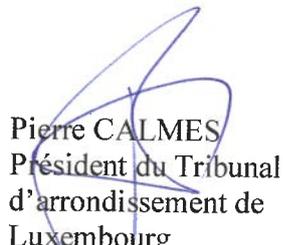
Juge de paix directeur



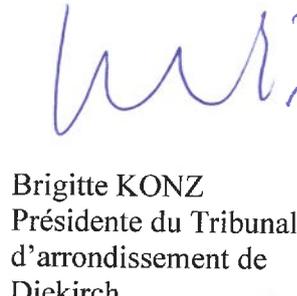
Thierry HOSCHEIT
Président de la Cour
supérieure de Justice



Martine SOLOVIEFF
Procureur général d'Etat

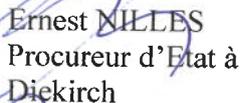


Pierre CALMES
Président du Tribunal
d'arrondissement de
Luxembourg

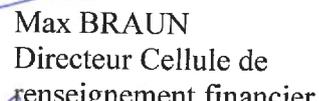


Brigitte KONZ
Présidente du Tribunal
d'arrondissement de
Diekirch

p. Georges OSWALD *leg. empêché*
Procureur d'Etat à
Luxembourg



Ernest NILLES
Procureur d'Etat à
Diekirch



Max BRAUN
Directeur Cellule de
renseignement financier

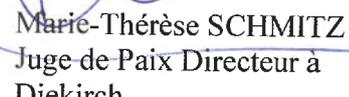
s. David LEMTZ
Proc. adjoint



Malou THEIS
Juge de Paix Directeur à
Luxembourg



Anniek EVERLING
Juge de Paix Directeur à
Esch-sur-Alzette



Marie-Thérèse SCHMITZ
Juge de Paix Directeur à
Diekirch

1 annexe : Avis du Parquet général du 24 novembre 2023, sur demande du Conseil national de la Justice, sur les besoins en effectifs du Parquet général pour les années 2024 et 2025

**Avis, sur demande du Conseil national de la Justice, sur les besoins en effectifs
du Parquet général pour les années 2024 et 2025**

Le Conseil national de la Justice invita, par courrier du 26 octobre 2023, les chefs de corps à lui communiquer les besoins en effectifs de leur corps pour les années 2024 et 2025.

Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre du projet de loi n° 8299 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. Ce projet prête certes le flanc à la critique par l'inadéquation de l'ampleur et de la cadence des augmentations d'effectifs proposées par rapport au nombre de candidats potentiels disponibles sur le marché de l'emploi à conditions de recrutement inchangées, par une insuffisante motivation des besoins justifiant la création des nouveaux postes et par une certaine incohérence dans la conjugaison des augmentations d'effectifs entre les différents corps, négligeant, à titre d'illustration, qu'une augmentation à ce point importante des effectifs des Parquets des tribunaux d'arrondissement et des cabinets d'instruction impose nécessairement une augmentation correspondante des effectifs des juridictions pénales de fond. Nonobstant ces insuffisances il répond cependant à un besoin réel de renforcement des effectifs imposé par l'évolution de la population qui se répercute inéluctablement sur celle du contentieux.

Les besoins de recrutement du Parquet général sont, d'une part, la conséquence nécessaire et immédiate d'une augmentation des effectifs de la Cour supérieure de justice. D'autre part, il existe, abstraction faite d'une telle augmentation, en l'état actuel des besoins réels et sérieux de recrutements nouveaux au Parquet général.

Besoins de recrutement consécutifs à l'augmentation des effectifs de la Cour supérieure de justice

Evaluer les besoins en effectifs du Parquet général n'est pas chose aisée. Ces besoins sont, en effet, largement tributaires de l'évolution des effectifs d'autres corps, notamment de ceux des chambres correctionnelles/criminelles ou du conseil de la Cour d'appel. Le Parquet général intervenant dans toutes les affaires fixées devant les chambres correctionnelles/criminelles de la Cour d'appel, devant la chambre du conseil de cette Cour, devant la Chambre d'appel de la jeunesse, mais également, de façon certes plus sporadique, devant certaines autres chambres civiles et commerciales de la Cour d'appel, et concluant systématiquement dans toutes les affaires devant la Cour de cassation, une augmentation des effectifs de la Cour d'appel ou de la Cour de cassation engendre nécessairement un besoin symétrique d'augmentation auprès du Parquet général.

Nous ignorons à ce stade quelles sont les demandes qui seront formulées à ce titre par la Cour supérieure de justice. Une piste d'inspiration est, à vouloir faire abstraction des propositions résultant du projet de loi n° 8299, constituée par les demandes de renforcement des effectifs transmises en janvier-février 2021 à Madame la Ministre de la Justice dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration de ce projet de loi. Dans son courrier du 26 janvier 2021, Monsieur le Président de la Cour supérieure de justice avait demandé la création de :

- 1 chambre correctionnelle nouvelle auprès de la Cour d'appel, outre une chambre commerciale et une chambre chargée du droit de la famille auprès de cette Cour.

Monsieur le Président du tribunal d'arrondissement de Luxembourg avait sollicité, dans son courrier du 15 janvier 2021, la création de

- 3 nouveaux postes de juge d'instruction ainsi que celle d'une
- 2^{ème} chambre du conseil, le tribunal d'arrondissement comportant à ce jour en fait 2 chambres du conseil et demi².

Madame la Présidente du tribunal d'arrondissement de Diekirch exprima, dans son courrier du 29 janvier 2021, le souhait de voir nommer à ce tribunal

- 5 magistrats supplémentaires³, dont trois devraient se consacrer, contrairement à la situation actuelle auprès de ce tribunal, exclusivement à juger des affaires pénales en dehors de toute autre charge.

Monsieur le Procureur d'Etat du tribunal d'arrondissement de Luxembourg demanda, dans son courrier du 13 janvier 2021, la création de

- 26 nouveaux postes de magistrats auprès de ce Parquet, à comparer aux 36 magistrats que ce Parquet comportait à ce moment, étant précisé qu'il est actuellement composé de 39 magistrats, de sorte que le solde de postes restant à créer actuellement est, à se référer à cette demande, de 23.

Monsieur le Procureur d'Etat du tribunal d'arrondissement de Diekirch sollicita, dans son courrier du 20 janvier 2021, la création de

- 2 postes nouveaux, à comparer aux 7 postes que ce Parquet comportait à ce moment, étant précisé qu'il est actuellement composé de 8 magistrats, de sorte que le solde des postes restant à créer actuellement est, à se référer à cette demande, de 1.

² Il est à préciser que l'article 25, paragraphe 1, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire dispose, en l'état actuel, que le tribunal d'arrondissement de Luxembourg est composé de 21 chambres, dont deux chambres du conseil et demi (la cinquième et la vingt-et-unième à temps plein et la dix-neuvième à temps partiel).

³ Complétant les 13 magistrats actuels de ce tribunal d'arrondissement (voir l'article 12, paragraphe 1, de la loi précitée sur l'organisation judiciaire).

Les institutions judiciaires constituent un système de vases communicants. Une création de postes supplémentaires auprès des Parquets des tribunaux d'arrondissement a comme conséquence nécessaire une augmentation du débit de traitement des dossiers dont seront successivement saisis les juges d'instruction, les chambres du conseil des tribunaux d'arrondissement et de la Cour d'appel, les chambres criminelles et correctionnelles des tribunaux d'arrondissement, le Parquet général, les chambres criminelles et correctionnelles de la Cour d'appel et la Cour de cassation. Une augmentation des postes, partant des capacités de travail et d'évacuation des dossiers, auprès de l'un des maillons de cette chaîne procédurale appellera nécessairement des besoins supplémentaires corrélatifs de personnel auprès des maillons qui succèdent celui qui aura été renforcé. Une analyse des besoins de recrutement implique une vue d'ensemble de la chaîne d'institutions judiciaires traitant successivement des dossiers pénaux.

Dans cette équation il y a, en outre, lieu de tenir compte d'autres facteurs qui influent sur « l'approvisionnement » et la capacité d'évacuation de cette chaîne.

Cet « approvisionnement » est influencé par, d'une part, l'augmentation très conséquente de la population⁴ et, d'autre part, la récente augmentation consécutive très significative, de l'ordre de 35%, des effectifs de la Police grand-ducale, chargée de constater les infractions pénales⁵.

La capacité d'évacuation des dossiers pénaux traités par les Parquets des tribunaux d'arrondissement et le Parquet général est mise en cause par la création du Parquet européen, dont les dossiers, qui, suivant les informations disponibles, deviendront progressivement de plus en plus nombreux, sont traités par les juges d'instruction, chambres du conseil, chambres criminelles et correctionnelles et la Cour de cassation, donc par les mêmes institutions que celles traitant les affaires pénales « ordinaires » dont elles sont saisies par les Parquets des tribunaux d'arrondissement.

Un autre facteur à prendre en considération dans la détermination des besoins de ressources futures est le rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg de 2023 par le Groupe d'action financière (GAFI) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ce rapport contient des recommandations, qui constituent en fait des injonctions acceptées par le Luxembourg et devant être obligatoirement mises en œuvre dans les trois prochaines années, de renforcer l'allocation des ressources aux autorités judiciaires en charge des poursuites pénales, dont notamment les Parquets des tribunaux d'arrondissement, les cabinets d'instruction et les chambres du conseil⁶. L'exécution de ces injonctions impliquera, dans les trois prochaines années, une

⁴ Monsieur le Procureur d'Etat du tribunal d'arrondissement de Luxembourg a, dans cet ordre d'idées, souligné dans son courrier précité du 13 janvier 2021 que la population luxembourgeoise s'est accrue entre 2000 et 2020 de 433.600 à 626.108 résidents et de 516.186 à 827.822 résidents et travailleurs frontaliers confondus (page 7 du courrier cité).

⁵ Même courrier, page 9.

⁶ Voir notamment le chapitre 3 du Rapport (« *Legal systems and operational issues* »), Actions recommandées (« *Recommended Actions* »), points 3 et 5 (« 3. Luxembourg should strengthen resource allocation across the judicial and investigative authorities to ensure competent authorities' ability to adequately prioritise and respond to the increasing number of ML investigations, including major and complex investigations. The principle of proportionality should be considered to avoid the creation of disproportionate workload between the competent authorities. [...] 5. Luxembourg should reconsider the role of the Council Chamber in relation to ML/TF cases. If the Chamber's role is maintained, Luxembourg should increase human resources and enhance ML expertise within the Council Chamber to ensure that ML-related files are appropriately prioritised and reduce the delay between the conclusion of ML investigations and prosecutions. »), page 47 du Rapport, et le chapitre 8 du Rapport (« *International cooperation* »),

augmentation du nombre de postes de magistrats auprès des Parquets des tribunaux d'arrondissement, des cabinets d'instruction et des chambres du conseil. Cette augmentation des ressources provoquera nécessairement une augmentation de la capacité et du débit d'évacuation des affaires pénales par ces institutions. La procédure pénale constituant un tout, donc un système de vases communicants, une augmentation du nombre des affaires pénales évacuées par les Parquets, les cabinets d'instruction et les chambres du conseil impliquera un surplus corrélatif de dossiers à traiter par les institutions judiciaires situées en aval, donc en bout de chaîne de la procédure pénale, à savoir par les chambres criminelles et correctionnelles des tribunaux d'arrondissement et la Cour d'appel, la Cour de cassation et le Parquet général (qui intervient tant auprès de la chambre du conseil de la Cour d'appel, qu'auprès des chambres criminelles et correctionnelles de la Cour d'appel, qu'auprès de la Cour de cassation). L'accroissement des ressources exigé par le GAFI devra dès lors, s'il doit avoir un effet utile, donc ne veut pas devenir d'office obsolète pour se heurter à de nouveaux goulots d'étranglement, être répercuté auprès de ces autres institutions, dont le Parquet général.

Une gestion harmonieuse des ressources implique d'avoir une vue d'ensemble de ces besoins mutuels. Il n'est dès lors pas suffisant de se limiter à prendre en considération les besoins individuels annoncés par les différents chefs de corps, mais il importe de déclinier les répercussions qu'impliquent ces besoins auprès des institutions situées en aval de la chaîne procédurale.

En prenant en considération l'ensemble de ces éléments, il est très plausible d'anticiper la création, dans un avenir immédiat,

- d'une à deux chambres criminelles/correctionnelles auprès de la Cour d'appel,
- d'une chambre du conseil supplémentaire auprès de celle-ci et
- d'un à deux postes de conseillers supplémentaires à la Cour de cassation (rendue nécessaire par suite de la création de ces chambres nouvelles, pourvoyeurs d'affaires supplémentaires devant cette Cour).

Ces créations, qui résulteront de façon très prévisible de l'exécution tant de demandes déjà formulées par la Cour supérieure de justice et les institutions judiciaires situées en amont de la chaîne procédurale (Parquets des tribunaux d'arrondissement, cabinets d'instruction, chambres du conseil des tribunaux d'arrondissement, chambres criminelles/correctionnelles de ces derniers) que des recommandations du GAFI impliquent un besoin corrélatif d'augmentation des effectifs du Parquet général (qui intervient, comme rappelé, devant toutes les chambres pénales (chambre du conseil, chambres criminelles/correctionnelles) de la Cour d'appel et, dans toutes les affaires, devant la Cour de cassation).

Ce besoin corrélatif du Parquet général peut être évalué, de façon conservatrice, à

Actions recommandées (« *Recommended Actions* »), point 2 (« 2. Luxembourg should strengthen resource allocation across all authorities engaged in formal and informal international co-operation with a primary focus on the investigative judge, PAL/PAD, and the Council Chamber. This could include incentives in reducing staff turnover in the Office of the Investigative Judge. »), page 210 du Rapport ([FATF Luxembourg - Mutual Evaluation Report \(gouvernement.lu\)](#)) (consulté le 16 novembre 2023).

- 2 postes nouveaux par chambre nouvellement créée ou par poste de conseiller supplémentaire à la Cour de cassation⁷.

Conclusion

La création prochaine très probable d'une à deux chambres criminelles/correctionnelles auprès de la Cour d'appel, d'une chambre du conseil supplémentaire auprès de celle-ci et d'un à deux postes de conseillers supplémentaires à la Cour de cassation rendra de façon corrélative nécessaire la création :

- d'1 poste d'avocat général et d'1 poste de premier avocat général par chambre pénale nouvelle créée auprès de la Cour d'appel, ainsi que
- d'1 poste d'avocat général et d'1 poste de premier avocat général par conseiller nouveau créé auprès de la Cour de cassation⁸.

⁷ S'agissant de la création d'une chambre pénale nouvelle auprès de la Cour d'appel (chambre criminelle/correctionnelle ou chambre du conseil), il peut être estimé, dans le souci d'assurer une représentation, forcément constante, semaine après semaine, du Parquet général qui n'est pas de nature à déstabiliser le fonctionnement de ce dernier, que la création d'une telle chambre nouvelle implique un besoin d'augmentation des effectifs du Parquet général de deux nouveaux magistrats.

Une augmentation des effectifs de la Cour de cassation d'un conseiller supplémentaire nécessite à son tour une augmentation corrélative de l'effectif du Parquet général de deux magistrats nouveaux. Le Parquet général conclut de façon systématique dans toutes les affaires de la Cour de cassation. Ces affaires sont réparties au sein de cette Cour aux conseillers composant celle-ci et au sein du Parquet général entre tous les magistrats composant ce dernier. Dans une affaire donnée, le travail de rédaction du conseiller-rapporteur appelé à rédiger l'arrêt est donc systématiquement doublé par un travail correspondant d'un magistrat du Parquet général prenant des conclusions dans cette même affaire. La tâche du magistrat du Parquet général peut d'ailleurs être considérée comme étant plus ardue, puisqu'il doit, le premier, prendre position par rapport aux moyens et fournir une analyse complète du pourvoi, sur laquelle la Cour peut ensuite se baser pour rendre sa décision, qui n'est traditionnellement motivée que d'une façon concise. Les magistrats du Parquet général exercent donc un travail fort similaire à ceux de la Cour de cassation. Toutefois, par opposition à ces derniers, leur travail ne se limite nullement au traitement des affaires de cassation. Tout au contraire, leur mission principale consiste à représenter le Ministère public auprès de la Cour d'appel et d'exercer toutes les autres tâches fort nombreuses confiées au Parquet général. Ils ne consacrent, en général, qu'un quart à un tiers de leur temps de travail à conclure devant la Cour de cassation. L'augmentation de l'effectif de la Cour de cassation par le recrutement d'un conseiller supplémentaire n'est donc pas compensée de façon suffisante par le recrutement d'un magistrat supplémentaire au Parquet général. Le ratio à appliquer, dans un calcul conservateur, est de deux magistrats du Parquet général « doublant » un nouveau magistrat de la Cour de cassation.

⁸ Le Parquet général est actuellement composé d'un nombre similaire d'avocats généraux et de premiers avocats généraux (voir l'article 33 de la loi sur l'organisation judiciaire). Un ratio comparable entre postes de substitut et de premier substitut caractérise la structure des Parquets des tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch (voir les articles 11, paragraphe 1, et 12, paragraphe 1, de cette même loi). Le souci d'une évolution harmonieuse de la structure du corps implique dès lors, en cas de création concomitante de plusieurs postes nouveaux, de tenir compte de cet équilibre entre le nombre de postes de premier avocat général et celui de postes d'avocat général. C'est pour ce motif qu'il est proposé de prévoir, pour chaque nouvelle paire de postes, un poste de grade d'avocat général et un poste de grade de premier avocat général.

Besoins immédiats de recrutement existant indépendamment du renforcement des autres institutions judiciaires

Le Parquet général assume une large panoplie de tâches les plus diverses. Celles-ci sont à ce point nombreuses qu'il n'est, en l'état actuel des effectifs, pas concevable de procéder à une spécialisation qui permettrait à chaque magistrat de se consacrer prioritairement, voire exclusivement, à l'une de ces tâches, à l'exclusion de toutes les autres. Chaque magistrat cumule une multitude de tâches diverses. Ainsi, chaque magistrat du Parquet général conclut devant la Cour d'appel en matière pénale, prend des conclusions devant la Cour de cassation, ce tant en matière tant pénale que civile, et assume en outre plusieurs tâches supplémentaires, telle la représentation du Ministère public auprès des juridictions d'appel de la jeunesse, les missions d'autorité centrale dans les matières les plus diverses, telles que l'entraide judiciaire en matière pénale ou civile, le fait de siéger dans différents groupes de travail, l'exercice de missions auprès de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe, etc. Le caractère relativement limité des effectifs empêche donc une spécialisation des magistrats. Inutile de relever que les magistrats du Parquet général luxembourgeois cumulent des tâches qui, dans les pays voisins, sont, par hypothèse, exercées sans cumul par des magistrats exclusivement dédiés à leur accomplissement. Ces tâches correspondent d'ailleurs souvent à des métiers différents. Ainsi, à titre d'illustration, requérir dans un procès pénal caractérise un métier qui est différent de celui de prendre des conclusions dans les pourvois de cassation ou de représenter le Luxembourg dans une enceinte internationale. Le magistrat du Parquet général est donc un généraliste qui est forcé de cumuler l'exercice de métiers différents.

Nécessité de renforcer les structures d'encadrement

Si donc les magistrats individuels ne peuvent, par la force des choses, être hyperspécialisés dans une tâche déterminée, puisqu'ils doivent exercer simultanément plusieurs tâches à la fois, l'organisation interne du Parquet général n'est pas non plus structurée de façon à assurer un encadrement satisfaisant de chacune de ces nombreuses tâches. Le Parquet général ne comporte qu'une hiérarchie rudimentaire, composée, outre du Procureur général d'Etat, de deux Procureurs généraux adjoints. Les très nombreuses tâches assumées ne peuvent donc forcément pas faire l'objet d'un encadrement aussi développé et systématique qu'il devrait l'être dans une organisation plus structurée. Les trois postes hiérarchiques doivent, vu leur nombre restreint, cumuler l'encadrement de l'exécution de tâches aussi nombreuses que disparates. Pour résoudre cette difficulté, certaines de ces tâches font l'objet d'une supervision par des premiers avocats généraux ou des avocats généraux, qui, étant davantage impliqués dans le service ordinaire d'audience, sont cependant moins disponibles pour consacrer le temps idéalement nécessaire à un tel travail d'encadrement.

Il est dès lors impérieux d'envisager l'amélioration des structures d'encadrement par un renforcement des effectifs qui s'y consacrent. De ce point de vue le projet de loi a vu juste en prévoyant de compléter le nombre de Procureurs généraux adjoints. Cette voie, qui est la condition d'une meilleure structuration du corps, paraît inéluctable. Il serait très regrettable si, par suite de l'abandon du projet de loi, elle était abandonnée.

Il paraît dès lors impérieux d'étendre le cadre du Parquet général en complétant les actuels deux postes de Procureurs généraux adjoints par des postes complémentaires de ce grade. Un tel renforcement ne constituerait qu'une mise en correspondance de la structure hiérarchique du Parquet général par rapport à celle des magistrats du siège de la Cour supérieure de justice. Celle-ci comporte, sur les 42 magistrats du siège qui la composent, 17 postes de grade M6 et M7, soit 40 %, à comparer aux 3 postes de ces grades à mettre en relation avec les 16 magistrats composant le Parquet général (donc les magistrats du parquet de la Cour supérieure de justice), soit 19 %. Il ne constituerait également qu'une mise en correspondance de la structure hiérarchique du Parquet général par rapport à celle des Parquets des tribunaux d'arrondissement, qui comportent actuellement un taux de postes d'encadrement de 28 % au Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg⁹ et de 50 % au Parquet du tribunal d'arrondissement de Diekirch¹⁰.

Un tel renforcement est la condition d'assurer, comme il se doit pour un service public de qualité, un encadrement digne de ce nom, à la mesure des nombreuses et souvent très complexes et délicates tâches confiées au Parquet général.

Une organisation idéale du Parquet général devrait comporter à terme, comme il est d'ailleurs à juste titre proposé par le projet de loi n° 8299, six postes de Procureur général adjoint (contre deux actuellement). Ces postes auraient respectivement pour objet :

- l'encadrement des missions du Ministère public en matière pénale auprès de la Cour d'appel ensemble avec la coordination de l'action des Procureurs d'Etat en ce qui concerne la prévention et la répression à la loi pénale et la conduite de la politique d'action publique par les parquets, telle qu'elle est prévue par l'article 18, nouveau, du Code procédure pénale, introduit par la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats,
- l'encadrement de la mission du Ministère public auprès de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle,
- l'encadrement de l'exercice des missions à caractère international du Parquet général, couvrant l'entraide judiciaire pénale et civile et l'exercice des très nombreuses fonctions d'autorité centrale leur confiées par la loi dans ce domaine,
- l'encadrement des missions du Parquet général en matière commerciale, notamment en matière de faillite et de liquidation de sociétés commerciales,
- l'encadrement des activités de gestion du personnel de l'administration judiciaire et des ressources logistiques (informatique, digitalisation, bâtiments, etc.), étant précisé que le Parquet général est de ce point de vue responsable pour l'administration judiciaire dans son ensemble et

⁹ Le Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg comporte actuellement, sur 39 magistrats, 11 postes d'encadrement (1 Procureur d'Etat, 3 Procureurs d'Etat adjoint et 7 substituts principaux).

¹⁰ Le Parquet du tribunal d'arrondissement de Diekirch comporte actuellement, sur 8 magistrats, 4 postes d'encadrement (1 Procureur d'Etat, 1 Procureur d'Etat adjoint et 2 substituts principaux).

- l'encadrement des missions du Parquet général en matière d'exécution des peines.

Cette liste n'est pas exhaustive. Elle est susceptible d'être complétée notamment par l'encadrement des missions du Parquet général en matière de protection des données personnelles, en matière de relation des Parquets avec les médias ou en matière d'évaluations internationales dans les domaines relevant de la compétence des Parquets, etc.

Il se justifie donc tant au regard des nombreuses matières à encadrer que du taux comparable de postes d'encadrement auprès des magistrats du siège de la Cour supérieure de justice et des magistrats des Parquets près les tribunaux d'arrondissement de renforcer la structure d'encadrement du Parquet général de la façon proposée par le projet de loi n° 8299.

Le nombre de postes de Procureur général adjoint devrait donc être porté à terme de 2 actuellement à 6.

Besoins complémentaires à terme

Aux fins de mieux structurer l'organisation du Parquet général, ce qui, au regard du nombre et de la complexité de ses tâches, constitue une nécessité, il ne suffit pas d'étendre le nombre de postes d'encadrement. Il faut, de façon complémentaire, que les Procureurs généraux adjoints, encadrant les six sections du Parquet général esquissées ci-avant, disposent de magistrats en nombre suffisants pour les épauler dans leurs missions. Ce nombre peut varier suivant les sections. Ainsi, à titre d'illustration, le service auprès de la chambre de l'application des peines est actuellement assumé, sans exception, par tous les magistrats du Parquet général, le service d'audience auprès de la chambre du conseil de la Cour d'appel est de même assumé par tous les magistrats de ce Parquet, à l'exception du Procureur général, le service d'audience auprès des chambres correctionnelles et criminelles est assumé par tous les magistrats du Parquet général, à l'exception du Procureur général et des deux Procureurs généraux adjoints, la rédaction de conclusions auprès de la Cour de cassation est assumée par tous les magistrats du Parquet général, le service d'entraide judiciaire en matière pénale est assuré par cinq magistrats etc.

Les missions du Parquet général sont donc assumées, en principe, par tous à tour de rôle. Il n'y a que très peu de magistrats qui ne participent pas à ces roulements constants et simultanés. L'exercice de ce travail de terrain est toutefois, en partie, difficilement compatible avec un réel et sérieux travail d'encadrement. Ce n'est finalement, en l'état, que le Procureur général d'Etat qui est dispensé de presque tous les services d'audience et de dossiers et dispose ainsi, en principe, du recul et des ressources de temps nécessaires pour effectuer un tel travail. Les Procureurs généraux adjoints sont certes dispensés du service d'audience correctionnel et criminel, mais participent, en revanche, en principe, aux autres services (chambre du conseil, chambre de l'application des peines, conclusions en matière de cassation, participation à des matières spéciales, telle que l'entraide judiciaire en matière pénale, etc.).

Un vrai et sérieux travail d'encadrement devrait, en principe, permettre à ceux qui l'assument à se limiter à ce travail, donc à ne pas devoir se consacrer à traiter des dossiers individuels. Leur mission devrait, au contraire, être, en principe, celle de superviser le traitement de ces dossiers et

d'intervenir dans les dossiers individuels seulement au cas par cas en présence de difficultés particulières. A titre d'analogie, une entreprise bien gérée n'exigerait pas de ses cadres d'assumer, à côté de leur mission de gestion, de réaliser des travaux d'ingénierie dans des projets particuliers. Une professionnalisation de l'encadrement implique donc, en principe, une décharge du service de traitement des dossiers individuels.

En contrepartie, il doit être assuré qu'il subsiste un nombre suffisant de magistrats de nature à assumer ce service dans les nombreuses matières très diverses confiées au Parquet général. La création de postes d'encadrement a dès lors, de façon corrélative, pour effet la nécessité de créer de façon simultanée des postes ordinaires, disponibles pour assumer le travail quotidien jusqu'alors réalisé par les magistrats dorénavant en charge de l'encadrement.

Il doit par ailleurs être veillé à ce que la structure du Parquet général reste, en substance, pyramidale, donc comporte un nombre largement plus important de Premiers avocats généraux et d'avocats généraux que de Procureurs généraux adjoints. En l'état actuel, le Parquet général comporte 16 magistrats, dont 5 avocats généraux et 7 Premiers avocats généraux, outre 1 substitut. Il serait difficilement concevable de porter le nombre des Procureurs généraux adjoints de 2 actuellement à 6, sans augmenter de façon corrélative le nombre d'avocats généraux et de Premiers avocats généraux. A défaut, 6 Procureurs généraux adjoints encadreraient 7 Premiers avocats généraux, 5 avocats généraux et 1 substitut, ce qui, du point de vue de la structure d'organisation, serait d'un pur ridicule.

Le projet de loi n° 8299 a de ce point de vue montré la voie en proposant que le Parquet général soit, à terme, composé d'un Procureur général, de 6 Procureurs généraux adjoints, de 10 Premiers avocats généraux et de 10 avocats généraux. Dans cette optique 7 magistrats encadreraient 20 autres, ce qui paraît être une structure justifiable.

Besoins immédiats

La question du CNJ concerne les besoins immédiats dans les deux prochaines années. La définition de ces derniers suppose d'avoir une vision claire de l'évolution future de la structure du Parquet général. Cette vision a été exprimée par le projet de loi n° 8299, dont les auteurs sont, s'agissant de ce volet, à saluer pour leur courage et leur clairvoyance. Elle est parfaitement justifiée pour les motifs exposés ci-avant : le Parquet général se doit de professionnaliser sa structure d'encadrement ; il ne saurait continuer à exercer ses missions de façon satisfaisante dans le cadre de sa structure actuelle, beaucoup trop étriquée pour garantir un service public de qualité. La voie tracée par le projet de loi devrait donc être suivie.

Dans cette logique, il est proposé de prévoir dans les deux prochaines années ce qui suit :

- en 2024, la création d'un poste de Procureur général adjoint, d'un poste de premier avocat général et d'un poste d'avocat général,
- en 2025, la création d'un poste de Procureur général adjoint, d'un poste de premier avocat général et d'un poste d'avocat général.

Le nombre de postes proposés serait ainsi, en 2025, identique à celui prévu par le projet de loi n° 8299¹¹.

Conclusion générale

L'effectif du Parquet général devrait connaître deux types d'adaptations complémentaires qui se combinent :

- d'une part, une adaptation en réponse aux, et comme conséquence des, adaptations futures prévisibles de l'effectif de la Cour supérieure de justice et dans la mesure de ces adaptations, soit
 - o 2 postes (1 poste d'avocat général et 1 poste de premier avocat général) par, respectivement, nouvelle chambre pénale créée auprès de la Cour d'appel ou nouveau poste de conseiller créé à la Cour de cassation, ainsi que
- d'autre part, les augmentations précitées étant présumées¹², un renforcement, en l'état, des structures d'encadrement par la création, en 2024 et en 2025, de
 - o 2 postes de Procureur général adjoint.

Le Procureur général d'Etat

Martine SOLOVIEFF

¹¹ Le projet de loi n° 8299 prévoit en 2023 la création d'un poste de Procureur général adjoint et d'un poste d'avocat général. Il prévoit en 2024 la création d'un poste d'avocat général et en 2025 celle d'un poste de Procureur général adjoint et d'avocat général. Le Parquet général comporterait donc, dans la logique du projet de loi, en 2025 (abstraction faite des 4 magistrats du pool de remplacement des magistrats des parquets) 21 magistrats, dont 1 Procureur général, 4 Procureurs généraux adjoints, 8 Premiers avocats généraux et 8 avocats généraux. Dans la proposition soumise, le Parquet général comporterait en 2025 : 1 Procureur général, 4 Procureurs généraux adjoints, 9 Premiers avocats généraux et 7 avocats généraux, soit également 21 magistrats.

¹² L'augmentation des effectifs de la Cour supérieure est très probable. Elle implique, pour les motifs exposés ci-avant dans la partie « *Besoins de recrutement consécutifs à l'augmentation des effectifs de la Cour supérieure de justice* », la nécessité de créer des postes supplémentaires d'avocat général et de premier avocat général. Cette création étant présumée, il est, dans ces circonstances et à supposer que cette prémisse soit justifiée, en vue d'éviter une augmentation immédiate trop brutale des effectifs, fait abstraction de la demande formulée dans la partie « *Besoins immédiats de recrutement existant indépendamment du renforcement des autres institutions judiciaires* » de créer, outre les deux postes de Procureurs généraux adjoints, pour chaque nouveau poste ainsi créé, un poste d'avocat général et un poste de premier avocat général, qui s'ajouteraient aux postes nouveaux d'avocat général et de premier avocat général dont la création s'impose en raison de l'augmentation des effectifs de la Cour supérieure de justice. Il s'entend cependant que, à terme (donc au-delà de la perspective immédiate des années 2024-2025, envisagées par la demande d'avis du CNJ), le renforcement des structures d'encadrement préconisé suppose, pour les motifs exposés en détail dans la partie de l'avis consacrée à cette question, que la création de postes nouveaux de Procureurs généraux adjoints, appelés à se consacrer à des missions d'encadrement, ne fait sens que si cette création est complétée par celle de postes complémentaires d'avocats généraux et de premiers avocats généraux, indépendamment de toute augmentation des effectifs de la Cour supérieure de justice.