**N° 6304B**

**Projet de loi sur les attachés de justice et portant modification :**

**- du Code d'instruction criminelle;**

**- de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat;**

**- de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire;**

**- de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;**

**- de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**Résumé**

*Remarque préliminaire*

Comme indiqué au stade des antécédents ci-avant, le projet de loi n°6304B est issu d’une scission du projet de loi 6304. Le projet de loi n°6304A, qui vise la modification des articles 24 et 39 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l’organisation judiciaire, est devenu la loi précitée du 3 août 2011.Cette loi permet de désigner des juges supplémentaires pour siéger dans des affaires pénales susceptibles d’entraîner de longs débats. Outre les trois magistrats faisant partie d’une chambre criminelle ou d’une chambre correctionnelle, la juridiction en question pourra se composer d’un ou de plusieurs magistrat(s) supplémentaire(s), qui assisteront à toutes les audiences et qui pourront donc remplacer immédiatement un magistrat titulaire, si l’un d’entre eux tombe malade ou est empêché de faire partie de la composition pour une autre raison[[1]](#footnote-1).

Le projet de loi n°6304B entreprend une réforme en profondeur du recrutement dans la magistrature. Il prévoit aussi de modifier la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l’organisation judiciaire en supprimant notamment le recours aux juges de paix suppléants.

Enfin, le projet de loi vise à renforcer la protection juridictionnelle de certaines catégories de justiciables.

1. **La réforme du recrutement dans la magistrature**

Le projet de loi est porté par l’ambition de renforcer l’indépendance de la Justice en réformant le recrutement et la formation des futurs magistrats. Il n’est que la première étape d’une réforme plus globale de l’organisation judiciaire prévoyant notamment l’institution d’une Cour suprême qui serait à la fois juge constitutionnel et juge de cassation et d’un Conseil national de la Justice.

1. **La législation actuelle**

On peut déduire de l’article 1er de la loi du 6 décembre 1991 sur les attachés de justice[[2]](#footnote-2) que ces derniers sont des personnes qui *« […] peuvent être appelées à concourir aux travaux du ministère de la Justice, des administrations pénitentiaires, des juridictions et des parquets […]».*

Outre les conditions de nationalité et de connaissance des trois langues administratives, les attachés de justice doivent être détenteurs d’un diplôme de fin de stage judiciaire délivré aux termes d’un stage judicaire de deux ans et auquel sont soumis aussi bien les attachés de justice que les avocats.

Les attachés sont provisoirement nommés pour une durée d’une à quatre années. Ils sont affectés à un service administratif du ministère de la Justice, des administrations pénitentiaires ou à une juridiction ou à un des parquets, avec pour mission d’accomplir des travaux administratifs ou d’assister des magistrats dans leurs travaux[[3]](#footnote-3).

Au bout d’une durée de service minimale d’un an ils peuvent recevoir une nomination définitive comme fonctionnaire[[4]](#footnote-4).

Ces prescriptions de la loi du 6 décembre 1991 sur les attachés de justice sont à lire ensemble avec l’article 16 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l’organisation judiciaire[[5]](#footnote-5) qui prévoit que *« [N]ul ne peut être nommé à des fonctions judiciaires […] s’il n’a accompli un stage d'un an au moins dans les services judiciaires conformément aux dispositions de la loi du 4 décembre 1980 sur les attachés de justice[[6]](#footnote-6) ».* L’accomplissement du stage des attachés de justice est donc pré-requis pour accéder à la magistrature de l’ordre judiciaire.

Une réforme est devenue nécessaire

1. **Les raison d’être de la réforme**

En 2009, le Gouvernement a procédé à une réforme du stage judiciaire[[7]](#footnote-7) en modifiant le règlement grand-ducal du 21 janvier 1978 portant organisation du stage judiciaire et réglementant l'accès au notariat[[8]](#footnote-8). L’article 12 de ce règlement prévoyait en sa teneure initiale que *« [L]e stage a pour but de faire acquérir aux avocats-stagiaires l´aptitude pratique aux fonctions de magistrat et d´avocat-avoué »*. En 2009, ce même article prend la teneure suivante *« [L]e stage judiciaire a pour but de préparer à l’exercice de la profession d’avocat »* marquant ainsi un changement dans l’objectif poursuivi par le stage judiciaire qui est désormais limité à la préparation à la profession d’avocat et non plus à la fonction de magistrat.

Les auteurs du projet de loi prennent appui sur les autorités judiciaires selon lesquelles *« […] l’examen de fin de stage judiciaire, tel que réformé, ne serait plus adapté pour sélectionner les attachés de justice »[[9]](#footnote-9)*.

Après une évaluation du système de recrutement, il est apparu que le stage judiciaire ainsi que l’examen de fin de stage judiciaire évaluent essentiellement les compétences juridiques des candidats sans tenir comptes des autres compétences, pourtant indispensables, à l’exercice de la fonction de magistrat, telles les aptitudes psychologiques, sociales et personnelles requises pour exercer la fonction de magistrat. Ces compétences sont à l’heure actuelle, invérifiables par les autorités judicaires qui ne connaissent pas personnellement les candidats.

Par ailleurs, le système actuel du stage judicaire écarte bon nombre de candidats de la magistrature alors que, même s’ils ont réussi avec succès l’examen de fin de stage judiciaire, ils n’ont pas nécessairement atteint le seuil des deux tiers de points requis pour accéder à la magistrature.

Ainsi, le projet de loi prévoit l’introduction d’un examen concours spécifique à la magistrature et ceci aussi bien pour les magistrats de l’ordre judiciaire que pour ceux affectés à l’ordre administratif qui dans l’état actuel du droit ne sont pas soumis aux mêmes conditions de sélection. Cet aspect du projet de loi constitue certainement l’une de ses principales innovations dans la mesure où l’ordre administratif ne connaît à l’heure actuelle pas le régime des attachés de justice, de sorte que ses magistrats sont immédiatement et définitivement nommés, sans bénéficier d’une période de formation et sans que leurs compétences puissent être évaluées.

C’est pourquoi le projet de loi étend le régime des attachés de justice de l’ordre judiciaire à l’ordre administratif. Les deux ordres disposant désormais d’un *« pool commun d’attachés de justice »*[[10]](#footnote-10)*.* Dans cette même logique, le projet de loi entend aussi favoriser la mobilité des attachés entre les deux ordres judiciaire et administratif en ce qu’il prévoit que tous les attachés sont rattachés à une commission du recrutement et de la formation spécialement créée par le projet de loi.

Selon les auteurs du projet de loi, un futur projet de loi relatif au Conseil national de la Justice donnerait une base légale à la mobilité des magistrats entre les deux ordres[[11]](#footnote-11).

Il est par ailleurs proposé:

* de porter la durée du stage pour l'attaché de justice de 12 à 18 mois, la durée du stage pouvant être prolongée sans qu'elle ne puisse dépasser 36 mois (article 5, paragraphe (4));
* de renforcer la formation professionnelle pendant le stage. La formation professionnelle est subdivisée en deux parties, à savoir une partie théorique d’une durée de six mois et essentiellement consacrée à l’apprentissage des processus décisionnels des juges civil, pénal et administratif et une partie pratique consistant en un stage auprès d’une juridiction ou d’un parquet (articles 7 et 8) ;
* d'encadrer les attachés de justice par des magistrats référents (article, 8 paragraphe (5) ;
* de procéder à une évaluation des compétences professionnelles et sociales des stagiaires à partir d’auto-évaluations effectuées par les attachés et sur base d’avis motivées rédigés à ce sujet par les chefs de corps et les magistrats référents (article 10, paragraphe (2) et (3)).

Le projet de loi apporte aussi des changements importants à la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l’organisation judiciaire et à la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l’ordre administratif.

1. **Les changements apportés aux lois portant organisation des juridictions de l’ordre judiciaire et administratif**

Le projet de loi abandonne la pratique des juges suppléants prévus par la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l’organisation judiciaire. Le texte, tel qu’il est issu des amendements parlementaires du 27 janvier 2012, prévoit des nouvelles disposions permettant de remplacer, en cas de besoin des juges[[12]](#footnote-12). Ainsi, le Président de la Cour supérieure de Justice pourra déléguer un magistrat d’un tribunal d’arrondissement à autre tribunal d’arrondissement pour y exercer temporairement ses fonctions (nouvel article 13 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l’organisation judiciaire).

En général il est permis aux attachés de justice, nommés à titre définitif, de remplacer un magistrat (article 13 du texte de loi future sur les attachés de justice). Les attachés de justice en service provisoire depuis au moins 6 mois à partir de la nomination provisoire pourront remplacer un magistrat du tribunal d’arrondissement ou du tribunal administratif. Il est à noter qu’un membre suppléant du tribunal administratif pourra remplacer un juge en cas d‘empêchement d’un membre effectif et d’un attaché de justice. Seuls ceux des attachés qui sont en service provisoire depuis au moins 12 mois pourront être délégués aux fonctions de juge d’instruction, de juge de la jeunesse, de juge des tutelles ou de juge des référés.

Pour les justices de paix la situation est différente. Le recours au juge de paix suppléant a lui aussi été supprimé. En plus, vu la tâche particulièrement complexe et sensible qui est assumée par un juge de paix, les attachés ne pourront pas être délégués aux justices de paix aux fins d’un remplacement.

L’article 3 (article 19, point 2 de al loi future sur les attachés de justice) tel qu’inscrit dans le projet de loi) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l’organisation judiciaire prévoit en effet que *« [N]ul ne peut être nommé juge de paix directeur, juge de paix directeur adjoint ou juge de paix, s’il n’a accompli deux années de service effectif comme juge à un tribunal d’arrondissement ou comme substitut du procureur d’Etat »*. Il s’ensuit que les attachés de justice ne pourront remplir les fonctions de juge de paix. Cette disposition qui résulte des amendements parlementaires du 27 janvier 2012 a été justifiée par ses auteurs de la manière suivante *« [L]e texte amendé ne reprend plus la possibilité pour les attachés de justice, nommés à titre provisoire ou à titre définitif, de remplacer un juge de paix. Vu que l’article 3 de la loi sur l’organisation judiciaire soumet la nomination des juges de paix à deux années de service comme juge ou substitut, il serait illogique de confier le remplacement de ces magistrats aux attachés de justice qui n’ont pratiquement aucune expérience judiciaire »[[13]](#footnote-13)*.

Pour remplacer un juge paix en cas de besoin, il est prévu que la Président de la Cour supérieure de Justice peut déléguer soit un juge de paix, soit un juge du tribunal d’arrondissement pour exercer temporairement les fonctions de juge de paix.

A part ces changements, la loi future entend par ailleurs renforcer la protection juridictionnelle de certaines catégories de justiciables.

1. **Le renforcement de la protection juridictionnelle de certaines catégories de justiciables**
2. **Composition de la chambre d’appel de la jeunesse**

Le projet de loi 6304 initial prévoyait de modifier la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse[[14]](#footnote-14) en disposant que la chambre d’appel ne siègera plus comme juge unique mais en formation collégiale de trois magistrats[[15]](#footnote-15).

Les amendements gouvernementaux du 27 janvier 2012 ont abandonné cette modification tout en affirmant qu’elle sera réglée ensemble avec la création du juge aux affaires familiales[[16]](#footnote-16).

1. **L’abolition du « privilège de juridiction »**

Aux termes des articles 479 à 503-1 du Code d’instruction criminelle, les magistrats de l’ordre judiciaire et les officiers de la police judiciaire bénéficient du *« privilège de juridiction »*. En cas d’infraction pénale commise par ces derniers, seule la Cour supérieure de Justice est compétente pour les juger.

Les magistrats de l’ordre judiciaire bénéficient toujours de ce privilège. Les officiers de police judiciaire n’en bénéficient que s’ils commettent une infraction dans l’exercice de leurs fonctions et les magistrats de l’ordre administratif n’en bénéficient pas.

La raison d’être de ces régimes particuliers applicables aux magistrats et officiers de police judiciaire est à rechercher dans le but de garantir leur indépendance, par exemple face aux parties au procès qui pourraient utiliser les moyens judiciaires pour allonger une procédure ou faire remplacer un juge qui ne leur convient pas.

Les auteurs du projet de loi 6304 fournissent un argumentaire détaillé pour justifier la suppression de ce privilège, l’argument principal étant le respect du double degré de juridiction[[17]](#footnote-17).

1. Voir rapport de la Commission juridique, 7 juillet 2011, (doc. parl. 6304A1), page, 2. [↑](#footnote-ref-1)
2. Mémorial A, n°82, 19 décembre 1991, page 1529. [↑](#footnote-ref-2)
3. Voir article 3 de la loi du 6 décembre 1991 sur les attachés de justice. [↑](#footnote-ref-3)
4. Idem., article 2. [↑](#footnote-ref-4)
5. Texte coordonné, Mémorial A, n°69, 12 septembre 1997, page 2259. [↑](#footnote-ref-5)
6. « La loi du 4 décembre 1980 a été abrogée et remplacée par la loi du 6 décembre 1991 sur les attachés de justice. (Mémorial A, n°82 du 19décembre 1991, p. 1529) ». [↑](#footnote-ref-6)
7. Voir règlement grand-ducal du 10 juin 2009 portant organisation du stage judiciaire et règlementant l’accès au notariat, Mém. A-N°140, 17 juin 2009, page 1958. [↑](#footnote-ref-7)
8. Mém. A-N°3, 27 janvier 1978, page 39. [↑](#footnote-ref-8)
9. Projet de loi 6304, exposé des motifs, (doc.parl. 6304), page 8. [↑](#footnote-ref-9)
10. Article 1er du projet de loi. [↑](#footnote-ref-10)
11. Voir amendements gouvernementaux du 27 janvier 2012, (doc.parl.6304B5), page 3. [↑](#footnote-ref-11)
12. Amendements gouvernementaux, 27 janvier 2012, amendement n°21, (doc.parl. 6304B5), page 18 et suivantes. [↑](#footnote-ref-12)
13. Amendements gouvernementaux du 27 janvier 2012, amendement n°21, (doc.parl. 6304B5), page 11. [↑](#footnote-ref-13)
14. Voir, article 35 de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, Mémorial A, n°70, 25 septembre 1992, page 2200. [↑](#footnote-ref-14)
15. Voir article V du projet de loi initial, (doc. parl. 6304), page 17. [↑](#footnote-ref-15)
16. Amendements gouvernementaux du 27 janvier 2012, (doc. parl.6304B5), page 16. [↑](#footnote-ref-16)
17. Voir, projet de loi 6304, commentaire des articles, (doc.parl.6304), pages 16-17. [↑](#footnote-ref-17)