

N° 5158¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

portant renforcement du cabinet des juges d'instruction près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(1.7.2003)

Par dépêche en date du 2 juin 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Au texte du projet de loi, élaboré par le ministre de la Justice, étaient joints un exposé des motifs ainsi qu'un commentaire des articles.

Comme les dispositions du présent projet de loi sont susceptibles de grever le budget de l'Etat, le Conseil d'Etat se doit de renvoyer à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, qui dispose que de tels projets sont obligatoirement accompagnés d'une fiche financière, avisée par le ministre du Trésor et du Budget.

D'après l'exposé des motifs, le projet de loi sous avis poursuit un triple objectif:

- augmenter le nombre des juges d'instruction du tribunal d'arrondissement de Luxembourg de trois unités;
- permettre à des magistrats plus expérimentés d'être candidats à un poste de juge d'instruction;
- revaloriser le poste de juge d'instruction directeur près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg.

Augmentation du nombre des juges d'instruction du tribunal d'arrondissement de Luxembourg

La loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire disposait en son article 18 qu'„il y a trois juges d'instruction près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg et un juge d'instruction près le tribunal d'arrondissement de Diekirch“.

Par la loi du 11 août 1986 portant modification de la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire fut créé le poste de juge d'instruction directeur près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg.

Une première augmentation du nombre des juges d'instruction près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg d'une unité a eu lieu par la loi du 6 juin 1990. Le nombre des juges d'instruction à Luxembourg fut ensuite augmenté une nouvelle fois d'une unité par la loi du 27 juillet 1997 modifiant certaines dispositions du code civil, du code de procédure civile, du code d'instruction criminelle et de la loi sur l'organisation judiciaire.

Une modification substantielle intervient en 2000: la loi du 28 juillet 2000 augmente le nombre des juges d'instruction à 8 (article 19: „En dehors du juge d'instruction directeur visé à l'article 11, il y a sept juges d'instruction près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg ...“).

Dans le cadre de la loi du 24 juillet 2001 arrêtant un programme pluriannuel de recrutement dans le cadre de l'organisation judiciaire, le nombre des magistrats instructeurs (y compris le juge d'instruction directeur) à Luxembourg est passé à 9 au 16 septembre 2002; au 16 septembre 2004, il y aura en tout 10 magistrats instructeurs.

Il y a donc lieu de constater que de 1997 à ce jour, le nombre des juges d'instruction a presque doublé.

Le Conseil d'Etat a appuyé ces différentes augmentations. Il renvoie, à titre d'exemple, à son avis du 16 mai 2000 relatif au projet de loi devenu la loi du 28 juillet 2000 (*Doc. parl. 4663¹*): „Le Conseil d'Etat marque pareillement son accord à l'augmentation du nombre de juges d'instruction de deux unités. L'exposé des motifs et les différents rapports d'activités des autorités judiciaires sont plus qu'éloquents quant à la nécessité de cette création de postes.“ Le législateur avait réagi en 2000 au véritable cri d'alarme lancé par les autorités judiciaires. Dans la partie du rapport d'activité 1999 du ministère de la Justice consacrée aux activités des juridictions judiciaires, le Procureur général d'Etat avait plus particulièrement attiré l'attention sur la nécessité de renforcer le cabinet d'instruction à Luxembourg. Sur base des rapports du juge d'instruction directeur pour les années 97-98 et 98-99, – qui faisaient état d'une augmentation continue du nombre d'affaires nouvelles, et des difficultés rencontrées par les magistrats instructeurs de traiter ces affaires, compte tenu entre autres de la priorité accordée à l'évacuation des commissions rogatoires internationales pour l'exécution desquelles l'intervention du juge d'instruction est requise –, le Procureur général d'Etat avait conclu qu'„il ne faut pas être prophète pour deviner que la situation actuelle évolue lentement mais sûrement vers la catastrophe. Il est grand temps de réagir“.

Dans son rapport d'activité pour l'année 1999-2000, le juge d'instruction directeur s'est certes félicité de l'adaptation des effectifs du cabinet d'instruction, notant toutefois qu'„une évaluation dans le sens d'une amélioration des conditions de travail du juge d'instruction et d'une évacuation plus rapide des dossiers ne pourra cependant être faite qu'à moyen terme“.

Il est un fait que le nombre de dossiers traitant d'infractions à caractère économique ou financier a triplé en cinq ans. Tous les acteurs sur le terrain relèvent qu'il s'agit de plus en plus d'affaires complexes, volumineuses et à portée internationale, partant difficiles à instruire (voir le rapport du Procureur général d'Etat dans le rapport d'activité 2000 du ministère de la Justice). „Le fait est malheureusement de constater que beaucoup des affaires importantes notamment en matière de délits économiques et financiers n'aboutissent pas utilement parce que le cabinet d'instruction est engorgé d'affaires ...“ (rapport du Procureur d'Etat de Luxembourg figurant dans le rapport d'activité 2000 du ministère de la Justice). On retrouve ces mêmes constats dans les rapports du Parquet général et du Parquet de Luxembourg publiés dans le rapport d'activité 2002 du ministère de la Justice: c'est ainsi que le Procureur général d'Etat note, s'agissant des affaires économiques et financières, que „le constat demeure le même d'année en année sans qu'il soit remédié au manque cruel de moyens ...“. Le Procureur d'Etat de Luxembourg de faire état de ce qu'„à l'occasion d'un récent inventaire il a été constaté que le cabinet d'instruction est saisi de 1800 affaires, parmi lesquelles ne sont pas comprises les demandes d'entraide judiciaire internationales en matière pénale comportant des actes coercitifs, qui sont au nombre de 400 par an en moyenne. Il s'ensuit que chaque juge d'instruction est chargé en moyenne de 200 affaires, y non compris les demandes d'entraide judiciaire internationales. A titre de comparaison, en France il est admis qu'une gestion adéquate et une évacuation dans un délai raisonnable des dossiers ne sauraient plus être assurées si un juge d'instruction est chargé de plus de 120 à 130 affaires“.

Le Conseil d'Etat hésite néanmoins à souscrire inconditionnellement à l'affirmation des auteurs du projet de loi sous avis que les renforts opérés par les lois du 28 juillet 2000 et du 24 juillet 2001 ne sont pas suffisants.

C'est essentiellement au regard de la finalité d'une meilleure évacuation des affaires dont le cabinet d'instruction est saisi que le Conseil d'Etat s'interroge s'il suffit d'augmenter le nombre des juges d'instruction pour atteindre le résultat escompté.

Depuis plusieurs années, les autorités judiciaires font état non seulement de l'engorgement du cabinet d'instruction, mais également de l'engorgement des services de police. S'agissant plus spécialement des affaires économiques et financières, souvent volumineuses et d'une grande complexité, les sections du Service de police judiciaire en charge de ces affaires „sont immergées d'affaires dont beaucoup n'aboutissent en fait jamais“ (rapport d'activité 2000 du ministère de la Justice, rapport du Procureur d'Etat de Luxembourg). „Dans ces sections, chaque enquêteur est en charge de plusieurs dizaines de dossiers qui sont, en principe du moins, à traiter en même temps et dont chacun comporte facilement un travail de plusieurs semaines. Dans ces circonstances il n'est pas surprenant que beaucoup d'affaires ne puissent être traitées dans un délai raisonnable“ (rapport d'activité 2002 du ministère de la Justice, rapport du Procureur d'Etat de Luxembourg). Dans son rapport pour 2002, le Procureur général d'Etat insiste à son tour pour qu'il soit remédié au manque cruel de moyens notamment par le recrutement de

spécialistes en ces matières (économiques et financières). Il faut bien garder à l'esprit que pour la répression des infractions, il ne suffit pas de disposer d'autorités judiciaires, mais il faut surtout une police assez nombreuse et bien organisée, ainsi que le Conseil d'Etat l'avait déjà rappelé dans un avis du 2 décembre 1966 relatif à un projet de loi portant modification de la loi du 18 février 1885 sur l'organisation judiciaire (*Doc. parl. 1218*).

Les auteurs du projet de loi n'abordent pas cet aspect de la question, qui semble toutefois au Conseil d'Etat d'une importance primordiale. Le Conseil d'Etat n'est pas à même de se prononcer sur les projets de renforcement du Service de police judiciaire dont il a été question dans la presse. Il constate en tout cas qu'il n'est saisi d'aucun projet de loi qui aurait pour objet de modifier le cadre policier actuel du Service de police judiciaire, tel que fixé par la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, ni d'aucun projet de loi qui aurait pour objet de permettre le recrutement, pour les besoins du Service de police judiciaire, d'enquêteurs spécialistes destinés à renforcer les sections du Service de police judiciaire dans les matières économiques et financières. Des interrogations demeurent dès lors quant à l'adéquation des renforcements le cas échéant envisagés au niveau du Service de police judiciaire.

Dans son avis précité du 16 mai 2000 (*Doc. parl. 4663¹*), le Conseil d'Etat avait donné à considérer

„s'il n'y a pas lieu de tracer les lignes d'un véritable plan d'ensemble

- sur les procédures à revoir ou à introduire
- sur les moyens matériels à fournir aux juridictions
- sur les moyens en magistrats et fonctionnaires à engager, sur une période de cinq ans par exemple, afin de mettre une fois pour toutes fin au malaise réel de la non-évacuation des affaires dans des délais raisonnables ...

Une politique cohérente en la matière s'impose“.

Le Conseil d'Etat insiste encore une fois sur la nécessité d'une telle politique cohérente, dans la perspective d'un désengorgement du cabinet d'instruction à Luxembourg. L'aspect „enquêteurs“ ne doit pas être négligé. Ce serait un leurre de croire qu'avec un renforcement supplémentaire du cabinet d'instruction, l'arriéré des affaires serait par là même résorbé.

Le projet de loi sous avis semble malheureusement au Conseil d'Etat aborder la problématique d'une manière trop unilatérale.

Accès de magistrats plus expérimentés au cabinet d'instruction

Dans son avis déjà cité du 16 mai 2000, le Conseil d'Etat avait soulevé la question s'il ne serait pas indiqué de créer une carrière du moins partielle pour les juges d'instruction. Le fait est que ceux-ci n'ont aucun intérêt à rester juge d'instruction une fois qu'ils ont atteint un échelon déterminé de leur grade, eu égard à la difficulté extrême de leur tâche, et au fait qu'au sein de services judiciaires bien plus réduits en nombre, des carrières plus étendues ont été créées.

C'est du moins partiellement en réponse à cette suggestion que les auteurs du projet de loi entendent supprimer l'alinéa final actuel de l'article 19 de la loi modifiée sur l'organisation judiciaire, qui dispose que „les vice-présidents ne peuvent être nommés aux fonctions de juge d'instruction titulaire“. L'exposé des motifs relève qu'ainsi un juge d'instruction classé au grade M3 ne sera pas obligé de renoncer à son mandat de juge d'instruction en cas d'avancement au grade M4.

La motivation avancée pour le surplus à l'appui de cette modification peut par ailleurs surprendre: les auteurs du projet de loi font valoir (en fait en premier lieu) qu'il s'agit de permettre à des magistrats d'ores et déjà classés au grade M4, c'est-à-dire à des magistrats bénéficiant d'une certaine expérience, de devenir juge d'instruction. Cela permettra de confier des dossiers d'une complexité particulière à des magistrats plus chevronnés. Un magistrat d'ores et déjà classé au grade M4 a-t-il un intérêt réel à poser sa candidature au poste de juge d'instruction, surtout s'il doit s'attendre à devoir traiter les dossiers les plus complexes? Un magistrat d'ores et déjà classé au grade M4 est-il réellement „plus chevronné“? Il se peut très bien que ce magistrat n'ait aucune expérience en matière pénale (n'ayant jamais été ni substitut au Parquet ni juge dans une chambre correctionnelle).

L'approche qu'un magistrat instructeur, sur le point de pouvoir accéder aux fonctions de vice-président, brigue ce poste tout en restant juge d'instruction semble dès lors plus réaliste au Conseil d'Etat.

Il ne faudrait cependant pas non plus croire que les magistrats instructeurs seront de cette façon incités à demeurer plus longtemps au cabinet d'instruction. Dans la mesure où la plupart des magistrats instructeurs débiteront leur carrière judiciaire au grade M 2, leur avancement au grade M4 prendra nécessairement un certain temps. Or l'instruction, c'est psychologiquement lourd, il ne faut pas le faire trop longtemps (article dans le Journal *Le Monde* du 17 juin 2003, Juges et Parias).

Pour les auteurs du présent projet de loi, l'abandon de l'incompatibilité entre la fonction de vice-président avec celle de juge d'instruction ne mérite pas de plus amples développements. Cette incompatibilité a été introduite dans l'ancienne loi de 1885 sur l'organisation judiciaire par une loi du 30 octobre 1970 (qui étendait cette incompatibilité également aux premiers juges). Il est vrai que l'introduction de cette incompatibilité n'a pas non plus donné lieu à discussion à l'époque, cette incompatibilité étant considérée comme traditionnelle (*voir Doc. parl. 1441, exposé des motifs, page 3*).

Le Conseil d'Etat part de l'idée qu'à la base de l'incompatibilité entre les fonctions de vice-président avec celles de juge d'instruction titulaire il y a le souci d'éviter tout risque de conflit au regard du principe de la séparation des pouvoirs. En effet, tandis que les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc, les vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc sur l'avis de la Cour supérieure de justice (article 90 de la Constitution). Comme les juges d'instruction sont choisis par le Grand-Duc, il y a lieu d'éviter de possibles conflits entre les prérogatives de l'exécutif et du judiciaire: le choix du Grand-Duc d'un magistrat comme juge d'instruction ne saurait exercer une influence sur l'avis à émettre par la Cour supérieure de justice préalablement à la nomination de ce magistrat comme vice-président. A l'inverse, l'avis de la Cour supérieure de justice pour la nomination au poste de vice-président ne saurait influencer le choix ultérieur du Grand-Duc de ce magistrat comme juge d'instruction.

Le Conseil d'Etat signale encore que dans le système préconisé par les auteurs du projet de loi le juge d'instruction directeur, qui sera donc classé au grade M5, continuera à être choisi par le Grand-Duc sans consultation formelle d'aucune autorité judiciaire. Le Grand-Duc pourrait choisir comme juge d'instruction directeur un magistrat instructeur classé au grade M3, qui n'a pas été proposé au poste de vice-président qu'il brigait par la Cour supérieure de justice. Même si une telle éventualité peut se présenter aussi sous l'empire des dispositions actuelles de la loi modifiée de 1980, on peut néanmoins s'interroger s'il est opportun, au regard du principe de la séparation des pouvoirs, de s'engager dans la voie préconisée par les auteurs du projet de loi.

Le Conseil d'Etat de signaler finalement qu'aux termes de l'article 22, II, point 22° de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, les premiers juges bénéficient de toute façon d'un avancement en traitement au grade M4 deux années après avoir atteint le dernier échelon du grade M3.

Sur base des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat est très réticent à l'égard de la mesure préconisée par les auteurs du projet de loi sous avis.

En conclusion de ses développements à l'endroit des objectifs principaux du projet de loi, le Conseil d'Etat estime qu'il convient d'éviter de précipiter les choses: si les lois des 28 juillet 2000 et 24 juillet 2001 n'ont pas apporté de solution au malaise persistant au niveau de l'évacuation des affaires en instruction, c'est que le problème ne réside pas (ou en tout cas ne réside que partiellement) au niveau du nombre des magistrats instructeurs. Plutôt que de vouloir continuer sur la voie du seul renforcement des effectifs du cabinet d'instruction, il se recommanderait d'aborder le problème sous tous ses angles et d'envisager en conséquence une solution globale.

Si un renforcement immédiat du cabinet d'instruction était néanmoins jugé indispensable, le Conseil d'Etat donne à considérer s'il n'y aurait pas lieu d'avancer le renforcement prévu pour 2004 par la loi du 24 juillet 2001, de sorte que le dixième juge d'instruction pourrait accéder à ses fonctions dès le 16 septembre 2003.

Revalorisation du poste de juge d'instruction directeur près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg

Le Conseil d'Etat peut, au regard des considérations développées par les auteurs du projet de loi (et même abstraction faite de celles en relation avec l'accès aux fonctions de juge d'instruction de magistrats classés au grade M4), se rallier au classement du juge d'instruction directeur de Luxembourg au grade M5. Les articles 3 à 5 du projet de loi ne donnent pas lieu à observations.

Le Conseil d'Etat signale encore, s'agissant de l'article 6, qu'il n'est pas possible de déroger d'ores et déjà à la future loi budgétaire pour l'exercice 2004.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 1er juillet 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

