

N° 5072¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

portant

- 1) modification de l'article 46 et de l'article 56-2 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, et
- 2) introduction des articles 37-2 et 78-2 dans la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

* * *

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT SUR LE PROJET DE LOI
ET LES PROJETS DE REGLEMENT GRAND-DUCAL SUIVANTS**

- **Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 5 septembre 1984 déterminant les conditions d'accès à la bibliothèque centrale de la magistrature**
- **Projet de règlement grand-ducal déterminant le nombre des assesseurs auprès des juridictions du travail**

(25.3.2003)

Par dépêche en date du 28 novembre 2002, 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-commentaire des articles ainsi que les deux projets de règlement d'exécution sous rubrique.

A) Le projet de loi sous avis se propose

- de modifier les dispositions de la loi sur l'organisation judiciaire ayant trait à la bibliothèque centrale de la magistrature, lesquelles poseraient des problèmes en pratique;
- de modifier les dispositions de la loi sur l'organisation judiciaire relatives aux assesseurs des tribunaux du travail, au vu de suggestions émanant des chambres professionnelles quant à une augmentation du nombre des assesseurs-employeurs et des assesseurs salariés, d'une part, quant à l'abandon de la condition de résidence des assesseurs, d'autre part;
- de modifier la loi organique des juridictions de l'ordre administratif, à l'effet d'y ancrer des dispositions permettant le remplacement de magistrats bénéficiaires d'un congé sans traitement.

1) La modification à l'endroit de l'article 46 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire porte sur les alinéas 3, 4 et 5 actuels.

Le nouvel alinéa 3 contient l'ajout que le Procureur général d'Etat désigne un rédacteur pour la prise en charge du fonctionnement et de l'entretien de la bibliothèque. Le Conseil d'Etat donne à considérer s'il ne conviendrait pas de regrouper les deux premières phrases de cet alinéa en une seule, qui, compte tenu de modifications rédactionnelles, se lirait comme suit:

„Il est institué une bibliothèque centrale de la magistrature dont la gestion est confiée au procureur général d'Etat, qui désigne un fonctionnaire de la carrière moyenne du rédacteur pour assurer le fonctionnement et l'entretien de la bibliothèque.“

Le nouvel alinéa 4 règle l'accès à la bibliothèque centrale de la magistrature comme suit:

- l'accès est réservé aux magistrats, qui seuls ont libre accès à la bibliothèque;
- les membres des barreaux, les notaires et les huissiers de justice ont accès à la bibliothèque selon les conditions et modalités à déterminer par règlement grand-ducal;
- toute autre personne ne peut avoir accès à la bibliothèque qu'à titre exceptionnel et sur autorisation spéciale du Procureur général d'Etat.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler, si ce n'est qu'il est à se demander s'il ne conviendrait pas d'améliorer les conditions matérielles d'accès des autres professions juridiques visées à la bibliothèque centrale de la magistrature.

Les autres dispositions modificatives ont trait au fichier de jurisprudence. Il est à signaler qu'il est question tantôt d'un fichier de jurisprudence, tantôt d'un fichier informatique de jurisprudence.

S'agissant du „fichier de jurisprudence“, le Conseil d'Etat s'interroge quel(s) fichier(s) les auteurs du projet de loi entendent viser: s'agit-il des collections de jurisprudence conservées sous forme de copies sur papier libre de décisions, et à partir desquelles les sommaires figurant au fichier informatique de jurisprudence sont établis? Le Conseil d'Etat considère qu'il n'y a pas lieu de donner l'impression qu'il y aurait deux sortes de fichiers, l'un manuel, l'autre informatique. Il suffirait de régler la question de l'accès aux collections de jurisprudence (c'est-à-dire l'accès au contenu intégral des décisions judiciaires) dans le cadre de la réglementation de l'accès au fichier informatique de jurisprudence.

Le Conseil d'Etat donne à considérer si les dispositions relatives au fichier informatique de jurisprudence ne figureraient pas de manière plus appropriée sous les dispositions consacrées au service de documentation. Le Conseil d'Etat propose donc de procéder à une modification d'ensemble de l'article 46, à l'effet de regrouper les dispositions de cet article ayant trait au service de documentation, d'une part, celles ayant trait à la bibliothèque centrale de la magistrature, d'autre part. Par ailleurs, le texte est incohérent en ses dispositions réglant l'accès au fichier informatique de jurisprudence: pour quelles raisons certaines personnes auraient-elles encore besoin d'une autorisation du Procureur général d'Etat si par ailleurs le texte (il est vrai, par anticipation) entend permettre l'accès du public à ce fichier? Il y aurait donc lieu de supprimer les termes „aux autres personnes autorisées par le procureur général d'Etat“, le terme „public“ englobant toutes les personnes autres que celles qui sont spécialement mentionnées. Le Conseil d'Etat part de l'idée que le fichier informatique de jurisprudence sera dépersonnalisé, s'il est prévu de le rendre accessible au public.

Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, l'article 1er serait à libeller comme suit:

„Art. 1er.– L'article 46 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire est modifié comme suit:

„Art. 46.– Un service de documentation est établi sous l'autorité du procureur général d'Etat.

Le service centralise toutes les décisions des juridictions nationales et établit des sommaires de celles présentant un intérêt juridique. Il assure la mise sur ordinateur de ces sommaires en liaison avec l'organisme chargé du traitement informatique.

L'accès au fichier informatique de jurisprudence est réservé aux magistrats. Il est également accessible aux conditions et modalités à déterminer par règlement grand-ducal aux membres des barreaux luxembourgeois, aux notaires, aux huissiers de justice et au public.

Un secrétaire choisi parmi les fonctionnaires de la carrière moyenne du rédacteur est adjoint au service de documentation.

Il est institué une bibliothèque centrale de la magistrature dont la gestion est confiée au procureur général d'Etat, qui désigne un fonctionnaire de la carrière moyenne du rédacteur pour assurer le fonctionnement et l'entretien de la bibliothèque. La liste des acquisitions et la répartition éventuelle des ouvrages entre les différents services judiciaires sont arrêtées d'un commun accord par le procureur général d'Etat et le président de la Cour supérieure de justice.

L'accès à la bibliothèque est réservé aux magistrats. Elle est également accessible aux conditions et modalités à déterminer par règlement grand-ducal aux membres des barreaux luxembourgeois, aux notaires et aux huissiers de justice. A titre exceptionnel, l'accès peut être

accordé par autorisation spéciale du procureur général d'Etat à des personnes autres que celles énumérées ci-avant, aux conditions et modalités à déterminer par règlement grand-ducal.“ “

2) Le projet de loi se propose de modifier l'article 56-2 de la loi modifiée sur l'organisation judiciaire qui traite des assesseurs des tribunaux du travail.

En premier lieu, il est envisagé de ne plus fixer dans la loi elle-même le nombre des assesseurs effectifs et suppléants, mais d'en abandonner la détermination à un règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat se doit d'émettre des réserves à l'égard de cette façon de procéder, dans la mesure où l'article 94 de la Constitution prévoit que c'est la loi qui règle l'organisation des juridictions du travail, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. Les auteurs du texte semblent admettre, soit que la question du nombre des assesseurs des juridictions du travail n'est pas une question d'organisation de ces juridictions, soit qu'elle n'est qu'une question de détail pouvant être abandonnée au pouvoir exécutif. Le Conseil d'Etat n'est pas convaincu du bien-fondé de cette prémisse, que ce soit dans l'une ou dans l'autre de ses deux branches.

S'agissant de la question de savoir si la détermination du nombre des assesseurs relève ou non de l'organisation des juridictions du travail, il y a lieu de retenir que depuis la révision de l'article 94 de la Constitution, concomitante à la création des juridictions du travail, c'est la loi qui a déterminé le nombre exact des assesseurs nommés auprès de chaque tribunal du travail. Le législateur semble donc bien avoir considéré la question du nombre des assesseurs comme relevant de l'organisation des juridictions du travail.

S'agissant de la question de savoir s'il est suffi à la réserve de la loi énoncée par l'article 94 de la Constitution, si la loi se limite à tracer les principes directeurs tout en déléguant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre du détail, pour reprendre les termes de l'arrêt 17/03 du 7 mars 2003 de la Cour constitutionnelle, il convient de remarquer que le règlement grand-ducal auquel il est renvoyé conditionne en réalité la mise en œuvre des principes directeurs tracés par la loi: dans la teneur proposée par le projet de loi sous avis, le nouvel article 56-2 dispose que les assesseurs „sont choisis sur une liste de candidats en nombre double présentées par les chambres professionnelles intéressées“. Il importe donc, pour la mise en œuvre du mode de nomination retenu par la loi, que le nombre exact d'assesseurs soit déterminé par voie de règlement d'administration publique. Il est dans ces conditions pour le moins permis de s'interroger si cette fixation du nombre exact des assesseurs relève réellement d'une „mise en œuvre du détail“.

A moins que les auteurs du projet de loi n'établissent de manière convaincante que la disposition en projet ne présente pas de risque d'incompatibilité avec l'article 94 de la Constitution, le Conseil d'Etat devra s'opposer formellement au texte proposé, qui devrait alors être adapté à l'effet de préciser le nombre exact des assesseurs. Dans pareille hypothèse le texte pourrait être libellé comme suit:

„**Art. 2.**– L'article 56-2 de la même loi est modifié comme suit:

„**Art. 56-2.**– Sur avis du ministre du Travail, le ministre de la Justice nomme pour chaque tribunal du travail des assesseurs-employeurs effectifs et des assesseurs-employeurs suppléants en même nombre, ainsi que pour chaque catégorie de salariés des assesseurs salariés effectifs et des assesseurs salariés suppléants en même nombre. Le nombre des assesseurs-employeurs est fixé à 9 pour le tribunal du travail de Luxembourg, à 5 pour le tribunal du travail d'Esch-sur-Alzette et à 4 pour le tribunal du travail de Diekirch. Le nombre des assesseurs salariés auprès du tribunal du travail de Luxembourg est fixé, pour la catégorie des employés privés, à 6, et, pour la catégorie des ouvriers, à 5. Auprès du tribunal du travail d'Esch-sur-Alzette le nombre des assesseurs salariés est fixé à 3 pour la catégorie des employés privés et à 4 pour la catégorie des ouvriers. Auprès du tribunal du travail de Diekirch seront nommés pour chaque catégorie de salariés 3 assesseurs salariés ...“ “

Pour ce qui est de l'abandon de la condition de résidence obligatoire, on peut effectivement penser que les considérations développées dans le projet de loi concernant la juridiction du travail devenu par la suite la loi du 6 décembre 1989 (*Doc. parl. 2707*: „afin de pouvoir assumer les fonctions d'assesseurs, il faut être domicilié dans le ressort de la justice de paix à laquelle on est appelé à siéger“) n'ont plus les raisons d'être qu'elles pouvaient encore avoir il y a une quinzaine d'années. Le Conseil d'Etat ne s'oppose dès lors pas à l'abandon de cette condition, étant précisé qu'il y a lieu d'admettre que les assesseurs assumeront leurs fonctions en principe auprès de la juridiction du travail où ils ont été nommés,

ainsi que le Conseil d'Etat l'a relevé dans son avis du 20 décembre 2002 relatif au projet de règlement grand-ducal portant fixation des indemnités allouées aux assesseurs des juridictions du travail.

La modification à l'endroit de l'actuel dernier alinéa par le texte proposé en tant que nouvel article 56-2 découle de l'abandon de la condition de résidence obligatoire et ne suscite pas d'observations.

Le Conseil d'Etat propose encore un redressement d'ordre purement rédactionnel à l'endroit du nouvel alinéa 5: au lieu de dire que les assesseurs prêtent serment entre les mains du „juge de paix directeur du tribunal du travail“, il y aurait lieu de dire „... (entre les mains) du juge de paix directeur de la justice de paix au siège de laquelle il y a le tribunal du travail auprès duquel ils ont été nommés...“.

Il conviendrait encore de corriger deux fautes de frappe, l'une à l'alinéa 1 „Ils sont choisis sur une liste de candidats en nombre double présentée par les chambres professionnelles ...“, l'autre à l'alinéa 5 „Avant d'entrer en fonction ...“.

3) L'extension aux juridictions de l'ordre administratif des dispositions de l'article 149-1 de la loi modifiée sur l'organisation judiciaire, de par l'intégration d'une disposition identique dans la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif en tant que nouvel article 37.2 (sous le chapitre 3, *De la Cour administrative*) et avec un renvoi à cette nouvelle disposition par le nouvel article 78.2, pour ce qui est des magistrats du tribunal administratif, ne donne pas lieu à observations. Le Conseil d'Etat signale simplement que la question des vacances de poste, entraînées par le départ de magistrats qui acceptent une fonction internationale, fait l'objet des dispositions spécifiques de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'institutions internationales; les dispositions de cette loi sont par ailleurs applicables tant aux magistrats de l'ordre judiciaire qu'aux magistrats de l'ordre administratif.

B) Le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 5 septembre 1984 déterminant les conditions d'accès à la bibliothèque centrale de la magistrature donne lieu aux observations suivantes:

– *quant à la forme:*

Il y aura lieu de doter le futur règlement grand-ducal d'un véritable préambule, le visa de l'article 46 de la loi modifiée sur l'organisation judiciaire ne constituant à lui seul pas un préambule.

Dans la mesure où il n'est prévu que de modifier le règlement grand-ducal du 5 septembre 1984 déterminant les conditions d'accès à la bibliothèque centrale de la magistrature, l'article 1er du projet de règlement grand-ducal sous avis devra être libellé comme suit:

„**Art. 1er.**– L'article 1er du règlement grand-ducal du 5 septembre 1984 déterminant les conditions d'accès à la bibliothèque centrale de la magistrature est modifié comme suit:“

– *quant au fond:*

L'alinéa 1 est à supprimer. D'une part, il est redondant par rapport aux dispositions de la loi sur l'organisation judiciaire. D'autre part, il risque de conduire à des incohérences: le Conseil d'Etat signale qu'aux termes de l'article 4 du règlement grand-ducal du 5 septembre 1984 „l'accès des personnes énumérées à l'article premier est limité à la salle de lecture leur réservée. Ils n'ont aucun accès direct aux livres de la bibliothèque“. Il va de soi que ces dispositions ne sauraient s'appliquer aux magistrats, d'où la nécessité de ne pas les mentionner à l'article 1er.

Il y a donc lieu de faire débiter le nouvel article 1er par les termes:

„La bibliothèque centrale de la magistrature est accessible aux membres des barreaux luxembourgeois ...“

Pour ce qui est du droit d'accès de personnes autres que celles visées à l'alinéa 1 (il y a lieu de redresser à cet égard le libellé de l'alinéa 3 du texte sous avis), le Conseil d'Etat est à s'interroger sur la portée que les auteurs du projet de règlement grand-ducal entendent conférer à l'affirmation du caractère souverain de l'appréciation, par le Procureur général d'Etat, des justifications invoquées à l'appui d'une demande d'accès. Même si les dispositions sous examen entendaient conférer au Procureur général d'Etat un pouvoir discrétionnaire de décision en la matière, il n'en résulterait point qu'une décision prise sur base de ces dispositions ne serait susceptible d'aucun recours contentieux.

L'article II, qui devrait être lu „2“, ne donne pas lieu à observation.

C) Le projet de règlement grand-ducal déterminant le nombre des assesseurs auprès des juridictions du travail devient le cas échéant superfétatoire. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à ses observations à l'endroit de la modification envisagée de l'article 56-2 de la loi modifiée sur l'organisation judiciaire.

L'article 2 du projet de règlement grand-ducal est de toute façon superfétatoire, puisqu'il ne fait que reproduire les dispositions de l'alinéa 2 du nouvel article 56-2, dispositions qui se suffisent à elles-mêmes.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 mars 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président ff.,
Pierre MORES
Vice-Président

