

N° 7528⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

portant modification de :

1. la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
2. la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

(9.7.2020)

La Commission de la Justice se compose de : M. Charles MARGUE, Président-Rapporteur; Mme Diane ADEHM, MM. Guy ARENDT, François BENOY, Dan BIANCALANA, Mme Stéphanie EMPAIN, MM. Marc GOERGEN, Léon GLODEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Cécile HEMMEN, M. Pim KNAFF, Mme Octavie MODERT, M. Laurent MOSAR, Mme Viviane REDING, MM. Roy REDING, Gilles ROTH, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Madame le Ministre de la Justice a procédé au dépôt officiel du projet de loi n° 7528 à la Chambre des Députés en date du 25 février 2020. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et un texte coordonné.

Le 28 avril 2020, le Conseil d'Etat a rendu son avis sur le projet de loi prémentionné.

Le projet de loi sous rubrique a été présenté aux membres de la Commission de la Justice en date du 6 mai 2020. Lors de cette réunion, les membres de la Commission de la Justice ont désigné leur Président, Monsieur Charles Margue (groupe politique *déi gréng*), comme Rapporteur du projet de loi. De plus, la commission parlementaire a procédé à l'examen des articles et de l'avis du Conseil d'Etat et elle a procédé à l'adoption d'une série d'amendements parlementaires.

Le 22 juin 2020, le Gouvernement a adopté une série d'amendements gouvernementaux relative au projet de loi sous rubrique.

Au cours de la réunion du 1^{er} juillet 2020, les amendements gouvernementaux ont été présentés aux membres de la Commission de la Justice.

En date du 8 juillet 2020, le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire sur le projet de loi amendé.

Le 9 juillet 2020, les membres de la Commission de la Justice ont adopté le présent rapport.

*

II. OBJET

Le projet de loi n°7528 propose de renforcer les effectifs du tribunal administratif par trois juges supplémentaires, à savoir un vice-président, un premier juge et un juge, ceci à partir de la rentrée judiciaire 2020.

Le projet de loi n°7124 instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales et portant modification : 1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des

juridictions de l'ordre administratif ; 2) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, déposé le 21 mars 2017, prévoit déjà un renforcement des effectifs du tribunal administratif par trois magistrats supplémentaires. Ce renforcement a été avisé favorablement par le Conseil d'Etat dans son avis du 28 novembre 2017 portant sur le projet de loi n°7124.

Tel qu'il ressort du *rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif du 16 septembre 2018 au 15 septembre 2019*, il importe que le tribunal administratif dispose des nouveaux magistrats dès la rentrée judiciaire 2020/2021. Le projet de loi n°7528 détache la disposition relative au renforcement des effectifs du projet de loi n°7124 et en fait un projet de loi à part.

Dans le même ordre d'idées, l'adaptation de l'article 12 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire prévue au projet de loi n°7307 est détachée et intégrée au projet de loi n°7528. Le texte proposé tient compte de la loi du 27 juin 2017 arrêtant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature, qui a créé, avec effet au 16 septembre 2020, un deuxième poste de premier substitut au sein du parquet près le tribunal d'arrondissement de Diekirch. Le texte proposé au projet de loi n°7307 innove cependant en proposant la création d'un poste de juge d'instruction directeur au sein du tribunal d'arrondissement de Diekirch.

Le cabinet d'instruction du tribunal d'arrondissement de Diekirch est composé depuis la création de cette juridiction, soit depuis 169 années, d'un seul juge qui est toujours de service, hormis les weekends et la période de service réduit pour lequel il existe un roulement entre les dix juges du tribunal d'arrondissement de Diekirch et le juge d'instruction. Ces premiers, pour la plupart non spécialisés dans ce domaine d'activité spécifique, ne posent que les actes urgents et ponctuels, qui sont nécessités pour les besoins de l'instruction pénale. Il en suit que l'instruction de l'ensemble des affaires reste à charge du seul juge d'instruction en fonctions. Ainsi, le poste de juge d'instruction au tribunal d'arrondissement de Diekirch constitue un poste à grande responsabilité compte tenu de ce que son titulaire gère actuellement seul les dossiers d'instruction de tout un arrondissement judiciaire.

Vu que les autopsies sont pratiquées au Laboratoire national de santé à Dudelange, le juge d'instruction doit se rendre pour chacune d'elles de Diekirch à Dudelange. Pour surmonter cette charge de travail et afin d'assurer que tous les devoirs d'instruction urgents soient accomplis dans les délais impartis, le titulaire actuel est obligé de faire des heures supplémentaires plusieurs jours par semaine, pratiquement chaque weekend et pendant une partie des vacances judiciaires.

Contrairement au tribunal d'arrondissement de Diekirch, où un seul magistrat exerce la fonction de juge d'instruction et où l'effectif du cabinet d'instruction n'a pas suivi l'augmentation en nombre et complexité des dossiers, induite notamment par l'expansion démographique de l'arrondissement judiciaire de Diekirch, le cabinet d'instruction du tribunal d'arrondissement de Luxembourg a été substantiellement renforcé au cours de la dernière décennie, et ce à plusieurs reprises.

La répartition des effectifs de magistrats exerçant les fonctions de juge d'instruction entre le tribunal d'arrondissement de Luxembourg et le tribunal d'arrondissement de Diekirch n'est ainsi pas proportionnelle par rapport aux dossiers qui y sont traités. Au cours de l'année 2018, 1.533 nouvelles affaires ont été inscrites au cabinet d'instruction du tribunal d'arrondissement de Luxembourg ; ces affaires sont réparties entre les 13 juges d'instruction qui se sont en outre spécialisés. Pendant la même période de référence, 236 nouvelles affaires ont été inscrites au cabinet d'instruction du tribunal d'arrondissement de Diekirch.

Dans un souci de garantir un parallélisme avec le cabinet d'instruction du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, le poste supplémentaire de juge d'instruction à créer auprès du tribunal d'arrondissement de Diekirch devra être un poste de juge d'instruction directeur. Vu que le cabinet d'instruction de Diekirch sera composé non seulement de deux magistrats, mais également de greffiers, la création d'un poste de direction s'impose.

Finalement, la création d'un poste de juge d'instruction directeur auprès du tribunal d'arrondissement de Diekirch contribue à améliorer les perspectives de carrière au sein de son cabinet d'instruction et à prévenir une perte d'expérience lorsqu'un juge d'instruction postule pour une autre fonction judiciaire.

III. AVIS

Avis du Tribunal administratif

Le Tribunal administratif accueille favorablement le projet de loi qui répond à une demande pressante de sa part.

Toutefois, il fait remarquer qu'il conviendrait de limiter à ce stade le nombre des chambres du tribunal administratif à quatre au lieu des cinq chambres prévues par le projet de loi sous analyse, les trois magistrats supplémentaires pouvant ainsi pour partie être affectés à un pôle « *urgences* » et pour partie à certaines des quatre chambres, afin d'assurer que chaque chambre dispose de plus de trois magistrats (ou attachés de justice), l'expérience ayant en effet démontré qu'une chambre, appelée à siéger en composition collégiale de trois magistrats, nécessite des redondances afin de fonctionner optimalement, puisqu'elle doit pouvoir fonctionner même en l'absence d'un magistrat.

La création d'une cinquième chambre nécessiterait par ailleurs, outre l'engagement d'un greffier supplémentaire, l'organisation matérielle d'un greffe additionnel : or, actuellement, les locaux disponibles ne permettent pas une telle organisation.

Il conviendrait dès lors d'amender l'article unique, point 2°, du projet de loi comme suit :

« 2° *A partir du 16 septembre 2020, à l'article 61, première et deuxième phrases, le terme « trois » est remplacé par le terme « quatre ».* »

Avis de la Cour administrative (28.2.2020)

La Cour administrative se rallie à l'avis émis par le Tribunal administratif.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 28 avril 2020. Quant au fond, les dispositions proposées au sein du projet de loi ne suscitent aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Suite aux amendements parlementaires du 6 mai 2020 et aux amendements gouvernementaux adoptés en date du 22 juin 2020, le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire en date du 8 juillet 2020. Dans le cadre de son avis complémentaire prémentionné, il marque son accord avec les dispositions amendées. Il donne à considérer qu'une adaptation textuelle du projet de loi n° 7307¹ s'impose, « *...qui, à la suite des amendements du 13 janvier 2020, prévoit déjà la création d'un poste de juge d'instruction directeur à Diekirch* ».

Pour tout détail et toute observation complémentaire, il est renvoyé à l'avis du Conseil d'Etat.

*

¹ Projet de loi portant modification : 1° du Nouveau Code de procédure civile ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation ; 4° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 5° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; et ayant pour objet le renforcement de l'efficacité de la justice civile et commerciale.

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

L'intitulé initial du projet de loi a été modifié par voie d'amendement gouvernemental, afin d'y inclure la modification à apporter à la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

Article 1^{er} portant modification de l'article 57 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

Face à l'augmentation importante de la charge de travail du tribunal administratif, l'article 57 qui fixe le nombre de magistrats composant cette juridiction de l'ordre administratif est modifié, afin d'augmenter le nombre de vice-présidents de trois à quatre, le nombre de premiers juges de quatre à cinq et le nombre de juges de six à sept, ceci à partir de la rentrée judiciaire 2020.

Dans le cadre de son avis du 28 avril 2020, le Conseil d'Etat énonce que l'article sous rubrique ne suscite aucune observation particulière de sa part.

Article 2 portant modification de l'article 61 de la même loi

L'article 2 a pour objet de préciser que le nombre de chambres du tribunal administratif est limité à quatre.

A noter que le projet de loi initial prévoyait la création d'une cinquième chambre auprès du tribunal administratif. Dans son avis consultatif, le tribunal administratif préconise cependant « *de limiter à ce stade le nombre des chambres du tribunal administratif à quatre (4) au lieu des cinq chambres prévues par le projet de loi sous analyse, les trois magistrats supplémentaires pouvant ainsi pour partie être affectés à un (...) pôle « urgences »* » à créer pour prendre en charge les dossiers urgents (dossiers relevant du contentieux des étrangers introduits dans le cadre d'une procédure accélérée, contrôles d'office de la rétention et référés), « (...) *et pour partie à certaines des quatre chambres, afin d'assurer que chaque chambre dispose de plus de trois magistrats (...), l'expérience ayant en effet démontré qu'une chambre, appelée à siéger en composition collégiale de trois magistrats, nécessite des redondances afin de fonctionner optimalement, puisqu'elle doit pouvoir fonctionner même en l'absence d'un magistrat.* »

Dans le cadre de l'instruction parlementaire du projet de loi sous rubrique, la Commission de la Justice a jugé utile d'amender le libellé en ce sens.

Dans son avis complémentaire du 8 juillet 2020, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

Article 3 portant modification de l'article 12, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

L'article 3 vise à adapter l'article 12 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Le texte proposé tient compte de la loi du 27 juin 2017 arrêtant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature, qui a créé, avec effet au 16 septembre 2020, un deuxième poste de premier substitut au sein du parquet près le tribunal d'arrondissement de Diekirch. L'innovation réside dans la création d'un poste de juge d'instruction directeur au sein du tribunal d'arrondissement de Diekirch.

Il y a lieu de doter le cabinet d'instruction du tribunal d'arrondissement de Diekirch des moyens humains requis pour faire face à l'augmentation en nombre et complexité des dossiers, induite notamment par l'expansion démographique de l'arrondissement judiciaire de Diekirch. Contrairement au cabinet d'instruction du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, qui a été substantiellement renforcé au cours de la dernière décennie, et ce à plusieurs reprises, la répartition des effectifs de magistrats exerçant les fonctions de juge d'instruction entre le tribunal d'arrondissement de Luxembourg et le tribunal d'arrondissement de Diekirch n'est pas proportionnelle par rapport aux dossiers qui y sont traités. Au cours de l'année 2018, 1.533 nouvelles affaires ont été inscrites au cabinet d'instruction du tribunal d'arrondissement de Luxembourg ; ces affaires sont réparties entre les 13 juges d'instruction qui se sont en outre spécialisés. Pendant la même période de référence, 236 nouvelles affaires ont été inscrites au cabinet d'instruction du tribunal d'arrondissement de Diekirch, composé d'un juge d'instruction.

Dans un souci de garantir un parallélisme avec le cabinet d'instruction du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, le poste supplémentaire de juge d'instruction à créer auprès du tribunal d'arrondissement

ment de Diekirch devra être un poste de juge d'instruction directeur. Vu que le cabinet d'instruction de Diekirch sera composé non seulement de deux magistrats, mais également de greffiers, la création d'un poste de direction s'impose. Finalement, la création d'un poste de juge d'instruction directeur auprès du tribunal d'arrondissement de Diekirch contribue à améliorer les perspectives de carrière au sein de son cabinet d'instruction et à prévenir une perte d'expérience lorsqu'un juge d'instruction postule pour une autre fonction judiciaire.

Dans son avis complémentaire du 8 juillet 2020, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

Article 4 portant modification de l'article 19, paragraphe 1^{er}, de la même loi

La modification de l'article 19 de la loi précitée est à lire en relation avec celle apportée à l'article 12 de la même loi (*cf.* article 3 du projet de loi). Le cabinet d'instruction du tribunal d'arrondissement de Diekirch sera donc composé de deux magistrats, c'est-à-dire d'un juge d'instruction directeur et d'un juge d'instruction. Ce renforcement permettra une certaine spécialisation au sein du cabinet d'instruction de Diekirch, ce qui peut présenter un intérêt lors de la prochaine évaluation Groupe d'action financière (ci-après « *GAFI* ») en accord avec la recommandation 30 et la note interprétative y relative du GAFI.

En outre, dans un souci de garantir le parallélisme des formes avec les articles 11 et 12, il est proposé de rédiger le terme « *tribunal* » en lettres minuscules.

Dans son avis complémentaire du 8 juillet 2020, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

Article 5 portant sur l'entrée en vigueur du projet de loi

L'article 5 prévoit une entrée en vigueur différée des articles 1^{er}, 3 et 4. Les nouveaux postes dans la magistrature seront créés avec effet au 16 septembre 2020, jour qui marque le début de l'année judiciaire 2020/2021. La disposition consacrant une quatrième chambre auprès du tribunal administratif sortira immédiatement ses effets, alors qu'il s'agit de régulariser législativement la pratique actuelle.

Dans son avis complémentaire du 8 juillet 2020, le Conseil d'Etat propose une reformulation de l'article 5 du projet de loi amendé. La Commission de la Justice fait sienne cette proposition de texte du Conseil d'Etat.

*

VI. TEXTE COORDONNE

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 7528 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI**portant modification de :**

- 1. la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;**
- 2. la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire**

Art. 1^{er}. L'article 57, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, prend la teneur suivante:

« Le tribunal administratif est composé d'un président, d'un premier vice-président, de quatre vice-présidents, de cinq premiers juges et de sept juges. »

Art. 2. À l'article 61, première et deuxième phrases, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, le terme « trois » est remplacé par le terme « quatre ».

Art. 3. L'article 12, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire est modifié comme suit :

« Le tribunal d'arrondissement de Diekirch est composé d'un président, d'un premier vice-président, d'un juge d'instruction directeur, de deux vice-présidents, d'un juge de la jeunesse, d'un juge des tutelles, de trois premiers juges, de trois juges, d'un procureur d'État, d'un procureur d'État adjoint, d'un substitut principal, de deux premiers substituts et de deux substituts. »

Art. 4. L'article 19, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire est modifié comme suit :

« En dehors du juge d'instruction directeur visé à l'article 11, il y a treize juges d'instruction près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, dont quatre vice-présidents.

En dehors du juge d'instruction directeur visé à l'article 12, il y a un juge d'instruction près le tribunal d'arrondissement de Diekirch. »

Art. 5. Les articles 1^{er}, 3 et 4 entrent en vigueur le 16 septembre 2020.

Le Président-Rapporteur,
Charles MARGUE

