

N° 7863<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

**PROJET DE LOI**

sur les référendaires de justice et portant modification de :

1. la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
2. la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
3. la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;
4. la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice
5. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Cour Supérieure de Justice.....	1
2) Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (20.9.2021).....	3
3) Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch (22.9.2021).....	11
4) Avis de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette (30.9.2021).....	12
5) Avis du Parquet général (6.10.2021).....	12

\*

**AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE**

La Cour supérieur de justice salue la volonté politique de doter les juridictions judiciaires et administratives d'un cadre de référendaires de justice spécialisés, censés épauler les magistrats des deux ordres dans des domaines de plus en plus techniques, que ce soit en matières financière, commerciale, fiscale, économique, ou autres. Ces référendaires, en accomplissant les tâches telles que définies à l'article 2 du chapitre 1<sup>er</sup>, outre le fait d'alléger les devoirs auxquels les magistrats du siège sont confrontés au quotidien, permettent aussi à la magistrature debout, dont la Cellule de renseignement financier, d'être, surtout dans le cadre de la lutte contre la criminalité économique et financière, assistée par des analystes bénéficiant d'une formation spécifique. Ainsi les trois premiers articles ne soulèvent pas d'observations particulières.

*Ad. article 4*

La formulation actuelle de l'article 4 du chapitre, si elle exige que le candidat soit ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne, englobe la possibilité pour ce candidat de présenter un diplôme délivré par un établissement d'enseignement supérieur situé en dehors, de l'Union européenne, ce qui a l'avantage de solliciter des candidatures très diversifiées.

Si, dans l'exposé des motifs, le principe d'une connaissance adéquate des langues française, allemande et luxembourgeoise est rappelé par le législateur, il y est aussi indiqué que des aménagements à la condition linguistique peuvent être appliqués dans le cadre du recrutement des référendaires de justice. Il est renvoyé sous cet aspect à l'article 2, §2, point f) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, ainsi qu'à l'article 3, §4, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat. Ces articles prévoient une exception à la condition linguistique lorsque le Gouvernement en conseil procède à l'engagement d'agents hautement spécialisés. Cependant, dans le commentaire de l'article 4, il est prévu que le recrutement et le stage des référendaires sont régis par le droit commun de la fonction publique et que le projet de loi ne vise pas à créer une carrière spécifique pour les référendaires de justice. La Cour déplore que le sujet d'une perspective de carrière des référendaires recrutés ne soit pas thématiquement traité puisque il est indéniable que, lors de l'appel à candidatures, les règles du marché jouent un grand rôle et la commission ne pourra puiser parmi des candidats spécialisés que si la fonction de référendaire de justice est attrayante et offre du moins une perspective de carrière.

*Ad. article 75-12*

Pas d'observation.

*Ad. article 75-13*

Il ressort de l'article 75-13 que le législateur a confié le recrutement des référendaires directement à la commission en charge des référendaires de justice (ci-après la commission), tout en indiquant que l'organisation du recrutement et du stage se fait en collaboration avec les services relevant du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions. N'étant pas autrement précisé sous quelle forme cette « *collaboration* » est censée avoir lieu, il s'avère, à la lecture du commentaire des articles sub article 5 point 5, que loin d'une collaboration, la première partie de l'examen-concours, qui correspond à une épreuve d'aptitude générale, est exclusivement organisée par le ministère de la fonction publique avec une notation sur un total de 100 points : « *la première partie de l'examen-concours correspond à une épreuve d'aptitude générale, organisée par le ministère de la fonction publique et comportant les tests et la pondération suivants : test de raisonnement abstrait 50%, exercice de bac à courrier électronique 30%, test de raisonnement verbal 10%, test de raisonnement numérique 10%. L'épreuve d'aptitude générale est notée sur un total de 100 points* ». Contrairement au libellé de l'article 75-13, il n'est plus question d'une simple « *collaboration* », mais d'une épreuve exclusivement organisée et notée par le ministère de la fonction publique. Non seulement que ce procédé ne correspond pas au libellé du texte, mais de surplu la commission étant exclusivement composée de magistrats, tout délibéré en relation avec une note finale à attribuer à un candidat après l'épreuve générale organisée et notée par le ministère de la fonction publique et l'épreuve spéciale organisée et notée par la commission elle-même ne repose sur aucune base légale. Par ailleurs l'article 75-13 prévoit en son point 2° que la commission statue comme jury d'examen, il revient partant aux seuls membres de cette commission de noter les candidats.

Il serait ainsi plus judicieux de prévoir que l'épreuve d'aptitude générale est organisée par la commission en charge des référendaires de justice avec le concours du ministère de la fonction publique s'occupant du test de raisonnement abstrait 50%, de l'exercice de bac à courrier électronique 30%, du test de raisonnement verbal 10% et du test de raisonnement numérique 10%. La notation définitive de l'épreuve d'aptitude générale sur un total de 100 points revient à la commission. L'article 75-13 pourrait se lire comme suit : « *Il est institué une commission en charge des référendaires de justice de l'ordre judiciaire, qui a pour missions :*

*1° d'organiser le recrutement sous forme d'un examen-concours comportant une épreuve d'aptitude générale et une épreuve spéciale axée sur le profil spécifique. L'épreuve d'aptitude générale est organisée avec le concours du ministère de la fonction publique.*

*Ad. article 75-14*

Pas d'observation.

*Ad. article 75-15*

La Cour propose que la formulation de la première phrase de l'article 75-15 « *la commission chargée des référendaires de justice désigne, parmi ses membres, les examinateurs (...)* » soit, à l'instar de la

formulation de l'article 10-1 (3) ou 57-1 (3) disposant que respectivement le président de la Cour administrative et le président du tribunal administratif organise les différentes épreuves ou « *le magistrat qu'il délègue* », soit complétée en ce sens que la commission désigne « *parmi ses membres ou parmi les magistrats de l'ordre judiciaire qu'ils désignent à cette fin, les examinateurs* ». Cette formulation aurait le double mérite que les membres de la commission, tous des chefs de corps, pourraient, au besoin, recourir aux services d'autres magistrats et que, en fonction de la matière à examiner, il serait possible de désigner un magistrat particulièrement expérimenté dans ce domaine ne faisant, le cas échéant, pas parti de la commission.

*Ad. article 75-16*

Pas d'observation.

*Article 120*

Si la suppression de la fonction de conseiller honoraire à la Cour d'appel, au vu de la problématique connue sous l'empire de la législation actuelle et amplement exposée dans le commentaire de l'article, ne peut qu'être approuvée, toujours est-il que deux aspects méritent réflexions en l'absence de disposition transitoire.

1. Les magistrats titulaires à l'heure actuelle du titre de conseiller honoraire à la Cour d'appel, continuent-ils à porter ce titre ?
2. L'article 120, § 2, 2. dispose „Les juges de paix, les juges de la jeunesse et les juges des tutelles touchent, s'ils sont nommés conseillers honoraires, le traitement du conseiller à la cour d'appel.“ En présence d'une suppression de la fonction de conseiller honoraire sans disposition transitoire, une répercussion sur le salaire de l'un ou l'autre magistrat ne pourrait être exclue.

\*

## **AVIS DU PARQUET DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG**

(20.9.2021)

Le projet de loi sous rubrique vise à parer à la pénurie au niveau du recrutement de magistrats en nombre suffisants, tant au niveau de l'ordre judiciaire que de l'ordre administratif.

Ce problème persiste depuis longtemps et s'accroît continuellement d'année en année, malgré plusieurs adaptations de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice (modifications des 26 mars 2014, 21 mai 2015, 5 juillet 2016 et 1<sup>er</sup> août 2019), amendant notamment les modalités de recrutement des attachés de justice, partant des futurs magistrats, de façon à rendre la fonction plus attrayante. Le résultat de ces adaptations n'est guère encourageant dans la mesure où le nombre de candidatures n'a jamais atteint celui des postes à pourvoir au cours des années écoulées.

Le recours à des référendaires de justice constitue une pratique courante auprès de nombreuses juridictions internationales. Les juridictions luxembourgeoises connaissent la pratique depuis quelque deux ans et les constats faits depuis lors sont très concluants de sorte qu'il convient désormais de donner un cadre légal à cette fonction.

Le recrutement de référendaires est très certainement un des moyens à contrecarrer la pénurie de magistrats, mais ne devrait en aucun cas constituer le seul échappatoire. Ainsi que le relève l'exposé des motifs, il est prévu de réformer – une nouvelle fois – la loi sur les attachés de justice.

Reste à voir si cette modification sera couronnée de succès. En effet, l'exposé des motifs ne fait pas état d'un vrai problème au niveau du recrutement de futurs magistrats, à savoir celui de l'attractivité de la fonction de juge ou de parquetier.

S'il est vrai qu'il semble y avoir un certain manque de juristes possédant la nationalité luxembourgeoise – condition sine qua non d'accès à la fonction de magistrat – force est de constater que les ministères, administrations et services de l'Etat semblent avoir moins de problèmes à trouver des juristes.

Par ailleurs, classiquement, le barreau est un des « fournisseurs » de juristes empreints à accéder à la magistrature. Certes, de plus en plus d'avocats ne possédant pas la nationalité luxembourgeoise s'inscrivent au barreau, toujours est-il que les barreaux de Luxembourg et de Diekirch comptent actuel-

lement plus de 3.000 avocats, dont un grand nombre possède la nationalité luxembourgeoise. Et pourtant, la fonction de juge ou de parquetier ne présente de toute évidence pas assez d'attraits aux yeux de bon nombre d'avocats afin de briguer une carrière dans la magistrature.

Ceci est vrai non seulement en ce qui concerne le recrutement d'attachés de justice moins expérimentés par la voie du concours mais encore pour ceux recrutés sur dossier, cette voie de recrutement visant les avocats présentant une expérience professionnelle au barreau d'au moins cinq ans.

Les raisons de ce manque d'attrait sont liées aux conditions de travail d'une part et au niveau de la rémunération d'autre part.

Ainsi, notamment les magistrats des deux Parquets croulent-ils sous la charge de dossiers toujours plus nombreux et complexes, ce qui ne contribue pas à une saine administration de la justice et ce qui conduit inéluctablement à une application peu satisfaisante du principe de l'opportunité des poursuites, alors que les magistrats n'ont pas les moyens de réserver des suites à certains dossiers qui mériteraient pourtant un suivi plus profond.

Même si le recours à des référendaires permettra de contrecarrer en partie ce phénomène, il ne faut pas se leurrer : la fonction de référendaire ne saura de par son statut jamais remplacer la fonction juridictionnelle, les référendaires ne pouvant pas participer de façon générale à l'exercice de la puissance publique, tel que le relève à juste titre l'exposé des motifs du projet.

Il est un fait qu'avec la croissance de la population, le besoin en magistrats devra aller de pair. Déjà à l'heure actuelle – et ce depuis des années –, certains postes au sein de la magistrature ne sont pas pourvus. Ceux-ci ne pourront pas être remplacés par des référendaires, aussi nombreux soient-ils.

Des facteurs de deux natures déterminent les besoins en Magistrats – et non pas seulement en référendaires – au Parquet.

L'on peut aisément chiffrer ces besoins en tenant compte de la situation actuelle au niveau de l'évolution du nombre et de la complexité des affaires d'une part et des tâches des membres du Parquet de Luxembourg d'autre part, celles-ci ne relevant pas forcément toujours du travail de Parquetier au sens propre du terme (1.).

Parallèlement, les besoins complémentaires existent en raison de diverses modifications législatives en cours ou à escompter jusqu'en 2024 (2.).

Malgré l'adaptation de procédures et de la politique de poursuite (recours renforcé aux ordonnances pénales, classement d'affaires qui ne le méritent pas toujours, recours amplifié la procédure du jugement sur accord etc), l'on en est arrivé à un point où il n'y plus rien à adapter sauf le nombre de magistrats devant assumer une tâche de plus en plus lourde.

## 1. Les besoins au vu de la situation actuelle

### a. Evolution du nombre de magistrats au Parquet de Luxembourg

Entre 2000 et 2020, le nombre de magistrats au Parquet de Luxembourg a évolué comme suit :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Procureur	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Procureur adjoint	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Substitut Principal	2	2	2	2	3	3	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
1er Substitut	5	6	6	7	7	7	7	8	8	9	12	12	12	13	13	14	14	14	14	14	14	14
Substitut	8	8	9	10	10	10	10	11	11	12	9	9	10	14	14	14	14	14	14	14	14	14

Figure 1

De 2000 à 2011, le nombre de magistrats est ainsi passé de 18 à 29, soit une augmentation de 61%, tandis que depuis 2012 et jusqu'à la fin 2020, le nombre est passé et 29 à 36 magistrats, soit une augmentation de 24%.

**b. Evolution du nombre de dossiers confiés aux Magistrats du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg**

Pendant cette même période, le nombre de dossiers a connu l'évolution suivante (Figure 2) :

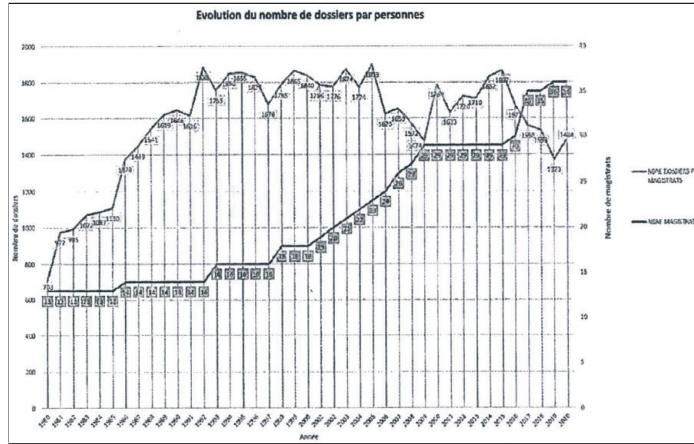


Figure 2

En effectuant un calcul purement arithmétique, l'on obtient la moyenne suivante de dossiers confiés à un magistrat du Parquet de Luxembourg, en prenant bien note que jusqu'en 2018<sup>1</sup>, il y a lieu de déduire du nombre de magistrats ceux affectés en interne du Parquet à la Cellule de renseignement financier, ces magistrats n'ayant en fait pas traité de dossiers relevant du travail quotidien d'un parquetier.

A la lecture de ce graphique ajusté (Figure 3), il appert que le nombre de dossiers à traiter par Magistrat n'a cessé d'augmenter depuis la fin des années 1980 pour dépasser en 2004 le cap plus qu'inquiétant de 2.000 affaires, sans compter l'augmentation du degré de complexité des affaires, surtout en matière de lutte contre la criminalité économique et financière et en matière de cybercriminalité. Afin de compenser ce phénomène, le soussigné conclut à une augmentation des effectifs de deux unités.

De surcroît, ce calcul ne tient pas compte du phénomène croissant de congés de maternité, parentaux et autres, qui ont tendance à augmenter au fil des années pour les raisons exposées sub l.d., de sorte que le nombre de magistrats est en moyenne inférieur de cinq unités par rapport au chiffre théorique renseigné dans les versions successives de la loi sur l'organisation judiciaire, ce qui pousse la moyenne de dossiers à traiter par magistrat substantiellement vers le haut.

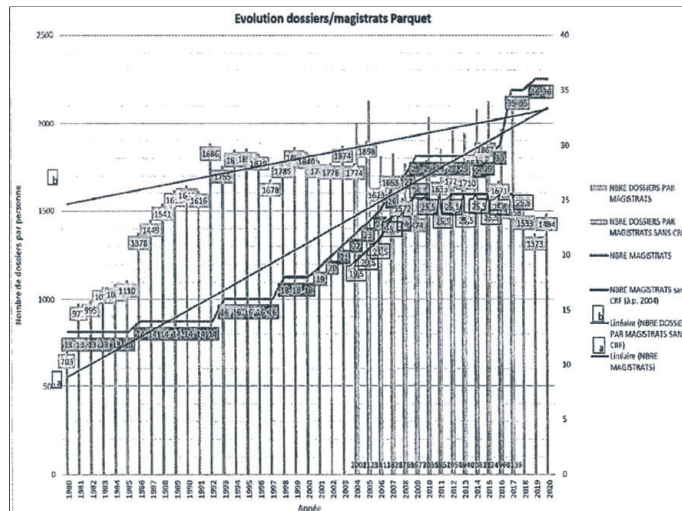


Figure 3

<sup>1</sup> Loi du 10.8.2018 plaçant la CRF sous la surveillance administrative du Parquet général, article 74-1 de la loi du 7.3.1980 sur l'organisation judiciaire



### ***c. Evolution des tâches des Magistrats du Parquet***

Parallèlement, la diversité et la multiplication des tâches des Parquetiers a sensiblement augmenté durant cette même période, et ce en raison

- des engagements internationaux du Grand-Duché de Luxembourg dans les matières touchant à la procédure pénale et au droit pénal et
- des exigences de formation et de représentation les plus diverses au niveau national suite à une complexité grandissante de certaines matières.

Ainsi, outre leur travail quotidien, grand nombre des magistrats du Parquet doivent notamment

- prendre position par rapport aux différentes questions parlementaires ayant trait au fonctionnement du Parquet ou l'impliquant,
- assister aux réunions de concertation avec les différents services de police ou avec d'autres administrations interagissant avec le Parquet (LNS, services de l'état civil, Ministères, comités de bien-être, visiteurs de prison, café criminologique, ONE, SCAS, BEE SECURE, CERT'S, CIRCL, Restena, MAE Cyber, ACD, AED, CSSF, SREL, CNPD, ITM, FNS, CNS, ADEM, ANF, ASV, AEV, Douanes, groupe interministériel Toxicomanie, Comité Traite etc),
- représenter le Ministère Public luxembourgeois lors de réunions et conférences d'experts à l'étranger (EUROPOL, EUROJUST, ARO, EIGE, CIEC, EPPO, GRECO, GRETA, EJCN, EJM, EC3, GENVAL, LEO, CEPOL, ECTEG, INTERPOL, HAZELDONK, PROGRAMME ACTION, BENELUX...), rédiger des documents de travail et des prises de position quant aux différentes questions soulevées ainsi que rédiger des réponses à de multiples questionnaires envoyés par les identités mentionnées – et ceci sans aucune compensation ni financière ni par temps de repos,
- établir et vérifier des statistiques à la demande d'organismes nationaux ou internationaux (à noter que la base de données JUCHA ne permet souvent pas d'établir des statistiques de façon automatisée, obligeant le magistrat du Parquet à des vérifications chronophages),
- dispenser des formations de droit pénal et de procédure pénale à l'INAP, la police grand-ducale, la douane, etc,

Cette liste n'est évidemment pas exhaustive, mais permet de comprendre que chaque membre du Parquet est indispensable au fonctionnement du service, à côté des nombreuses tâches étrangères au travail au sens strict du terme d'un substitut.

Ces tâches dites extraordinaires et ne relevant pas du *core-business* d'un magistrat d'un Parquet absorbent facilement en moyenne deux postes de travail à temps plein par année judiciaire. Jusqu'à présent, il n'a jamais été tenu compte de ce phénomène dans le calcul des effectifs du Parquet. De par la nature de bon nombre de ces activités, il est exclu qu'elles pourront être assumées par des référents de justice.

### ***d. Evolution de la législation en matière de droit du travail***

Suite à diverses modifications législatives récentes, les Magistrats du Parquet de Luxembourg sont en droit, comme tout autre salarié, de faire état des possibilités leur offertes en matière de congés parentaux, spéciaux et autres. Le soussigné tient à souligner qu'il ne s'agit pas de remettre en question ces acquis. Or, le Parquet se compose depuis plusieurs années essentiellement de jeunes magistrats et ceux-ci se retrouvent tout naturellement dans la tranche d'âge où ils entendent créer une famille, ce qui est leur droit le plus strict. Ayant à s'occuper de leurs enfants en bas âge, il est tout à fait normal qu'ils recourent aux prérogatives leur offertes par le législateur.

Au cours de l'année civile 2021, l'équivalent de cinq tâches et demie font défaut et l'expérience des cinq années écoulées montre que cette tendance ira en s'accroissant dans les années à venir eu égard aux possibilités légales en la matière et eu égard à la tranche d'âge des magistrats affectés au Parquet.

Il est certes vrai qu'un pool de complément des magistrats du ministère public a été créé auprès du Procureur général d'Etat, qui sont censés effectuer des remplacements temporaires<sup>2</sup>, notamment afin de réagir face à ce phénomène. Cependant, ce pool, théoriquement pourvu de 4 magistrats, n'en comprend que deux, faute de candidats ; par ailleurs, ce mécanisme est destiné à combler les absences de

<sup>2</sup> Art. 33-1 (2) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

parquetiers non seulement au Parquet de céans, mais aussi auprès de celui de Diekirch, qui est, sous le rapport de sa composition et des absences pour congés prolongés divers, dans la même situation, de sorte que le pool ne permet pas de résorber les absences en question.

#### *e. La situation de la section économique et financière*

Le Parquet est organisé autour de trois grands axes, chacun connaissant de multiples sous spécialisations. Ainsi, un tiers de l'effectif du Parquet est affecté à la section économique et financière, les autres magistrats étant spécialisés soit en matière de protection de la Jeunesse et droit de la famille, soit en matière de lutte contre la criminalité organisée et les stupéfiants. Le nombre global de dossiers à traiter par spécialité ne permet pas d'aménagements quant à ces proportions.

La délinquance financière économique, y compris la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme constitue cependant – tel que cela a été relevé dans le courrier susmentionné du 25 octobre 2016 – un domaine d'activité du Parquet qui est sous le feu des projecteurs de diverses institutions internationales ayant procédé au courant des dernières décennies à des évaluations peu flatteuses. Le Luxembourg se trouve d'ailleurs actuellement dans un processus d'évaluation par le GAFI.

Depuis 1987, les autorités judiciaires dénoncent de façon répétée le manque cruel de moyens humains au niveau de la poursuite de ce type de criminalité.

Le nombre anodin des magistrats ne reflète nullement la réalité que veut représenter le Luxembourg en tant que place financière à réputation internationale et comme pôle économique de la grande région (quelque 150 établissements financiers, des fonds d'investissements avec 4.300 milliards d'euros d'actifs sous gestion, représentant 62% de l'ensemble des fonds d'investissement transfrontaliers dans le monde provenant de plus de 70 pays), 140.000 entités inscrites au LBR, plus de 800.000 habitants en y ajoutant les quelque 200.000 frontaliers, sachant par contre que la seule CSSF emploie actuellement environ 1.000 personnes afin de surveiller les activités du secteur financier.

Cette situation n'est pas digne d'une place financière qu'est le Luxembourg.

C'est surtout au niveau de la lutte contre la délinquance économique et financière et en matière de lutte contre le blanchiment que l'on fait le constat que les Substituts titulaires des dossiers en question se trouvent de plus en plus souvent confrontés à des groupes d'avocats hautement spécialisés et très procéduriers, ce qui nécessiterait en fait le traitement de ces dossiers par plusieurs magistrats en parallèle, ce qui est, au vu du chiffre très bas de Substituts affectés à spécialité susmentionnée, tout à fait illusoire et impossible. Il s'agit de créer des conditions de travail acceptables en recrutant davantage de magistrats spécialisés, notamment dans le monde financier et dans les études d'avocats spécialisées. Il est un secret de polichinelle que les conditions de rémunérations y sont tout à fait autres que celles dont dispose la magistrature à l'heure actuelle.

En ce qui concerne le Parquet de Luxembourg, l'actuel article 13bis sur l'organisation judiciaire prévoit déjà que le Procureur désigne par écrit les membres du Parquet économique et financier et aussi le magistrat sous la direction duquel cette section est placée. L'article 11 de la même loi prévoit que le tribunal d'arrondissement est notamment composé (...) d'un procureur d'État, de deux procureurs d'État adjoints, de cinq substituts principaux, de quatorze premiers substituts et de quatorze substituts.

Parallèlement à la réforme envisagée sur les référendaires de justice, il y a lieu d'augmenter sensiblement les effectifs du Parquet d'au moins 12 unités et de les affecter sans exception au traitement des dossiers les plus complexes en matière économique et financière et aux affaires de blanchiment.

Aux multiples dossiers de plus en plus complexes en matière économique et financière, est venu s'ajouter la nouvelle catégorie d'infractions relevant des critères d'évaluation du GAFI, à savoir le non-respect des obligations inscrites dans la loi du 19 janvier 2020 sur le registre des bénéficiaires économiques. Le Parquet de céans s'est vu dénoncer par le RBE une liste de quelque 18.000 sociétés et associations non conformes à la loi et au sujet desquelles des poursuites pénales sont envisageables.

#### Constat au vu de ce qui précède

Au vu de tout ce qui précède, l'on constate aisément que depuis le début des années 1990, le rythme de travail d'un parquetier au Parquet de Luxembourg est des plus élevés, sans que les augmentations en effectifs des années subséquentes n'aient été en mesure de contrecarrer cette évolution et ce en

raison de l'augmentation sensible du nombre de dossiers suite à l'évolution démographique du Luxembourg, en ce compris une augmentation explosive du nombre de frontaliers :

La population du Luxembourg a évolué, selon les statistiques du Statec, comme suit :

	<i>Résidents</i>	<i>Frontaliers</i>	<i>Total</i>
2000	433.600	82.586	516.186
2005	461.200	115.230	576.430
2011	511.840	151.475	663.315
2015	562.958	166.463	729.421
2021 <sup>3</sup>	634.700	210.000	844.700

Le soussigné se permet de renvoyer à ce sujet au dernier rapport en date de la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe<sup>4</sup>, publié en automne 2020, duquel il résulte que le Luxembourg n'a pas connu d'augmentation de Magistrats aux Parquets calculée par tranches de 100.000 habitants.

Combiné aux charges diverses des Procureurs luxembourgeois, la CEPEJ publie dans son rapport le graphique suivant à la page 61 :

Graphique 3.25

*Nombre de prérogatives des procureurs par rapport au nombre de procureurs (et assimilés) pour 100 000 habitants et nombre d'affaires reçues par les procureurs pour 100 habitants, 2018 (Q1, Q55, Q57-1, Q105, Q106, Q107)*

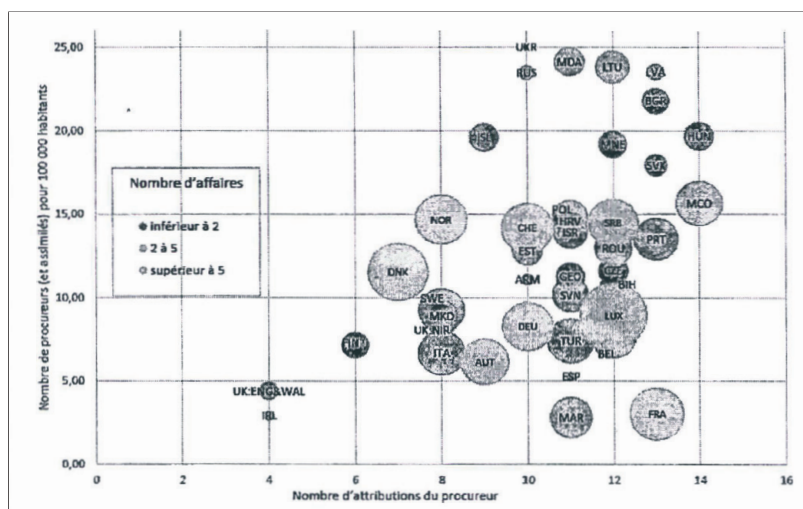


Figure 4

La CEPEJ fait le commentaire suivant à la page 62 du même rapport :

« La charge de travail des procureurs peut être évaluée en tenant compte à la fois du nombre de procureurs (et, le cas échéant, d'autres personnels effectuant des tâches similaires à celles des procureurs), du nombre d'affaires reçues par le parquet, mais aussi de la diversité de leurs fonctions.

L'analyse des indicateurs contenus dans le graphique 3.25 fait ressortir de grandes différences entre les Etats et entités. Par exemple, la France affiche le plus petit nombre de procureurs en Europe ou presque (3,0 pour 100 000 habitants), ces derniers devant, malgré tout, gérer un nombre très élevé d'affaires (6,6 pour 100 habitants) et exercer un nombre record de fonctions (13). Au

3 Au 1.1.2021

4 Systèmes judiciaires européens Rapport d'évaluation de la CEPEJ Cycle d'évaluation 2020 (données 2018)



*regard de ces indicateurs, les procureurs d’Autriche, d’Italie et du Luxembourg aussi ont une charge de travail assez importante.*

*À l’inverse, de nombreux pays d’Europe centrale et orientale ont des parquets bien dotés en personnel (plus de 10, voire plus de 20 procureurs pour 100 000 habitants), pour un nombre relativement peu élevé d’affaires reçues (moins de 3 affaires pour 100 habitants), même si leur champ de compétence est large (autour de 10 compétences différentes). »*

Ces chiffres bruts ne reflètent par ailleurs pas toute la réalité. En effet, tel que le relève la CEPEJ, « la pratique montre qu’une augmentation de la complexité de certaines affaires (criminalité organisée, corruption, terrorisme, délits financiers, cybercriminalité, traite des êtres humains, etc.) a peut-être eu pour effet d’accroître l’effort moyen à déployer par affaire. Ces corrélations, qui n’ont fait l’objet d’aucune collecte de données, nécessiteraient un examen plus approfondi. »<sup>5</sup>.

Il est un fait que de par l’existence de la place financière luxembourgeoise et de tous les attraits qu’elle peut avoir pour toute sorte de criminalité en col blanc et autres, cette observation de la CEPEJ vaut davantage pour le Luxembourg que pour la plupart des autres Etats évalués, surtout eu égard au fait que la grande majorité de ces dossiers très complexes sont traités par le seul Parquet près le Tribunal d’arrondissement de Luxembourg.

## **2. Les besoins en raison de modifications législatives**

### **a. La législation sur le Parquet Européen**

Le Parquet européen, en place depuis juin 2021, avec ses Procureurs européens délégués, ne saura pas à lui seul traiter tous les dossiers d’ores et déjà identifiés ou à identifier. Un nombre non négligeable de dossiers seront transmis aux Parquets nationaux aux fins de poursuites, et il semble être établi qu’en la matière joue non pas le principe de l’opportunité, mais celui de la légalité des poursuites. En toute hypothèse, un classement sans suites paraît, dans les circonstances données, exclu.

Il s’en suivra dans les mois et années à venir que le Parquet près le tribunal d’arrondissement de Luxembourg se verra attribuer des dossiers très complexes en matière de fraude aux intérêts financiers de l’Union européenne, toutes les instances européennes qui pourront déterminer la compétence territoriale étant localisées dans l’arrondissement judiciaire de Luxembourg, pour ne mentionner que la seule Banque Européenne d’Investissement.

### **b. L’augmentation des effectifs de la police Grand-ducale**

Le gouvernement a désormais commencé à recruter de façon massive et délibérée des fonctionnaires et personnels civils de police complémentaires, le but affiché étant d’engager d’ici 2024 quelque 600 policiers et 200 agents civils supplémentaires. Par rapport à l’effectif de 2203<sup>6</sup>, cela représentera une augmentation des effectifs de quelque 35%.

Nul besoin de se faire les moindres illusions que ce renfort – nullement controversé dans les milieux politiques, mais au contraire réaffirmé et salué à toute occasion – aura assez rapidement ses répercussions sur le travail des autorités judiciaires en ce qu’un certain nombre de policiers sera affecté directement aux missions de police judiciaire. D’autre part, il relève de l’évidence que chaque mission de police administrative se transforme potentiellement en mission de police judiciaire dès lors qu’une infraction pénale est constatée.

Il en découle que les autorités judiciaires en matière pénale devront logiquement être renforcés du même ordre du chef de cette modification législative. Tel devra donc être également le cas pour le Parquet de Luxembourg, dont l’effectif actuel devra être augmenté, sous ce rapport, de 12 unités au cours des prochaines années, et ce graduellement à l’augmentation des effectifs de la police grand-ducale.

<sup>5</sup> Rapport CEPEJ, p. 62

<sup>6</sup> Chiffre datant de 2019 :Statec

[https://statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableViewHTML.aspx?sCS\\_ChosenLang=fr&ReportId=13049](https://statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableViewHTML.aspx?sCS_ChosenLang=fr&ReportId=13049)

Tel qu'exposé ci-avant, l'article 13bis de la loi modifiée sur l'organisation judiciaire prévoit que le Procureur désigne par écrit les membres du Parquet économique et financier et aussi le magistrat sous la direction duquel cette section est placée.

L'augmentation des effectifs du Parquet devra aller de pair avec une restructuration tenant compte des spécialisations des magistrats du Parquet :

Au besoin, l'on pourrait prévoir à l'article 13bis le nombre précis de magistrats affectés à chaque spécialité, tout en prévoyant une répartition de grades pondérée par rapport aux autres postes au Parquet afin de donner à ces magistrats une perspective d'avancement réelle. Dans le même ordre d'idées, il faudra créer un 3e poste de Procureur d'Etat adjoint tout en précisant que chacun des 3 procureurs adjoints devra chapeauter une des grandes spécialités au Parquet, à savoir

- Domaine économique et financier
- Criminalité organisée et lutte contre la toxicomanie
- Protection de la jeunesse

Ceci aurait l'avantage évident de correspondre en gros aux départements de l'organigramme du Service de police Judiciaire, partenaire quotidien des Parquet au niveau de la poursuite des affaires pénales..

Afin de créer une incitation aux juristes expérimentés à regagner la magistrature, il est incontournable de revoir vers la hausse la grille de salaire de la magistrature et de parer enfin à la lacune législative créée lors de l'adoption de la loi du 1er août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique.

Pour des raisons tenant à la nature et aux modalités d'exercice des fonctions de juge et de parquetier, il est évident que le système du compte épargne-temps n'est pas transposable à la magistrature. Cependant, tous les secteurs de la fonction publique ont été dotés du CET, y compris celui de l'éducation nationale qui par sa nature se prête pourtant difficilement à une application classique d'un système de compte épargne-temps.

Seule la magistrature fut à l'époque exclue d'une solution en la matière, l'argumentation ayant été apparemment qu'une réforme plus générale des salaires de la magistrature serait envisagée, sujet qui cependant n'a pas été abordé à ce jour, avec le résultat que l'on connaît.

### **Observations par rapport aux articles du projet de loi :**

- 1) Les articles 1<sup>ier</sup> et 2 définissent la base légale et les tâches à accomplir par les référendaires. Ces articles n'appellent pas d'observation particulière.
- 2) Il en est de même des articles 3 et 4 réglant la question de la hiérarchie d'un côté et les conditions de recrutement et de carrière de l'autre. En ce qui concerne le recours à des référendaires de justice non luxembourgeois, l'on peut fort bien concevoir que les intéressés n'ont pas à disposer de connaissances approfondies en luxembourgeois et/ou en allemand, dans la mesure où les référendaires n'ont pas de contact avec les justiciables dont certains maîtrisent moins bien le français. La langue française constitue par contre la langue de référence dans le monde judiciaire, de sorte que l'accent devra être mis sur cet aspect linguistique lors du recrutement.  
 Reste cependant à ajouter que le recrutement d'attachés de justice prévoit, aux termes de l'article 2. (2), point 2) de la loi modifiée du 7 juin 2012 que pour être admis à l'examen-concours, qu'il faut notamment remplir la condition de jouir des droits civils et politiques et présenter les garanties d'honorabilité requises, la commission de recrutement pouvant demander des renseignements à ce sujet aux autorités judiciaires et à la Police grand-ducale.  
 Au vu de la sensibilité des documents et données que traiteront les futurs référendaires, une disposition analogue s'impose au présent projet de loi.
- 3) En ce qui concerne l'article 5 du projet, il sera fait référence, dans un souci d'une bonne lisibilité, aux nouvelles dispositions de la loi sur l'organisation judiciaire.
  - Article 75-12  
 La volonté du législateur de voir recruter 40 référendaires est très ambitieux. Encore faudra-t-il trouver des candidat(e)s en nombre suffisant. Deux questions se posent : d'une part, il s'agira, pour les juges et les magistrats des parquets, de former les intéressés et de superviser leurs travaux, ce qui n'est évidemment possible que si le magistrat dispose de suffisamment de temps de ce

faire. D'autre part, il est bien connu que les bâtiments de la cité judiciaire, dont la planification remonte au début des années 2000, sont déjà actuellement trop exigus par rapport au nombre croissant de magistrats et de personnel administratif. Par manque de place, certains services ont dû déménager en d'autres locaux, et d'autres services vont suivre dans un proche avenir, la recherche de locaux adéquats au centre-ville s'avérant très compliquée en pratique.

Il est dès lors tout à fait illusoire de penser que le recrutement d'un nombre important de référendaires, alors même qu'il ne s'effectuera pas en un seul moment, ne devra pas aller de paire avec une extension sensible des locaux destinés à l'administration judiciaire. Reste à savoir si les auteurs ont pris en considération ce aspect, y compris sous son aspect financier.

- L'article 75-13 n'appelle pas d'observations particulières.
- Il en est de même pour l'article 75-14.
- En ce qui concerne l'article 75-15, il serait judicieux de citer les références légales et réglementaires du régime commun de l'examen-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'Etat.
- L'article 75-16 n'appelle pas d'observations.

*Le Procureur d'Etat,*  
Georges OSWALD

\*

**AVIS DU PARQUET DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT  
DE DIEKIRCH**

(22.9.2021)

Le projet de loi sous examen n'appelle pas d'observation particulière.

Diekirch, le 22 septembre 2021

*Le procureur d'Etat,*  
Ernest NILLES

\*

## AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX D'ESCH-SUR-ALZETTE

(30.9.2021)

Ces dernières années les autorités judiciaires ont eu de grandes difficultés pour recruter un nombre suffisant de juristes de nationalité luxembourgeoise intéressés par la carrière de magistrat et pallier aux postes vacants dans la magistrature.

La Justice de paix d'Esch-sur-Alzette salue ainsi la décision d'introduire dans la législation luxembourgeoise la carrière de référendaire de justice dont le rôle est clairement défini dans le projet de loi et qui consiste à assister les magistrats dans le cadre de leurs travaux.

Depuis de nombreuses années, nos juridictions sont saisies d'affaires présentant un degré de complexité de plus en plus important et le fait que la fonction de référendaire ne soit pas réservée aux seuls juristes mais également accessible à des économistes, des comptables ou des fiscalistes apparaît comme un avantage indéniable. La Justice de paix d'Esch-sur-Alzette se félicite également du fait que la fonction de référendaire de justice sera ouverte aux ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne.

Enfin, la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette ose espérer que les référendaires ne soient pas considérés comme des magistrats de « seconde classe » et il faudra donc veiller à ce que cette carrière soit attractive sinon nous risquons de connaître le même problème de recrutement que dans la magistrature.

Esch-sur-Alzette, le 30 septembre 2021

*Le Juge de paix directeur,*

Annick EVERLING

\*

## AVIS DU PARQUET GENERAL

(6.10.2021)

Par courrier du 14 juillet 2021, le Ministère de la Justice a transmis à Madame le Procureur général d'Etat le projet de loi sur les référendaires pour le soumettre à l'avis des autorités judiciaires.

Le projet de loi dont question vise pour l'essentiel la création de postes de référendaires au sein de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

La création de postes de référendaires de justice est largement soutenue par la magistrature et le projet de loi à aviser n'appelle qu'à des remarques ponctuelles qui ont pour l'essentiel trait aux modalités de recrutement des référendaires de justice.

L'article 4 du projet de loi prévoit les conditions d'accès pour pouvoir exercer la fonction de référendaire de justice, stipulant que :

*« Pour pouvoir exercer la fonction de référendaire de justice, il faut:*

- 1° être ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne ;*
- 2° être titulaire d'un grade ou diplôme délivré par un établissement d'enseignement supérieur reconnu par l'État du siège de l'établissement et sanctionnant l'accomplissement avec succès d'un master ou de son équivalent en droit, en économie, en finances ou dans une autre matière à déterminer par le chef d'administration ;*
- 3° avoir la qualité de fonctionnaire ou de fonctionnaire stagiaire de la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, ou d'employé de l'État de la catégorie d'indemnité A, groupe d'indemnité A1. ».*

A lire, l'article 4 point 3° le candidat intéressé à un poste de référendaire devrait déjà « avoir la qualité de fonctionnaire ou de fonctionnaire stagiaire de la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, ou d'employé de l'État de la catégorie d'indemnité A, groupe d'indemnité A1. » avant d'accéder au poste de référendaire de justice.

Or, un tel libellé implique que les candidats aux postes de référendaires ne pourront être recrutés que dans le secteur public et non dans le secteur privé, ce qui de toute évidence réduira considérablement les possibilités de recrutement.

Il ne résulte pas de l'exposé des motifs que les auteurs du projet de loi aient eu l'intention de limiter le recrutement au seul secteur public.

L'idée était assurément de souligner que les référendaires recrutés auront, point de vue de leur carrière, la qualité de fonctionnaire ou d'employé de l'État de la catégorie d'indemnité A, groupe d'indemnité A1.

Afin d'éviter tout malentendu d'interprétation du texte, il serait plus judicieux de modifier le texte de l'article 4 point 3° dans les termes suivants *« remplir pour le surplus les conditions d'admissions au service de l'Etat prévu pour les fonctionnaires ou fonctionnaires stagiaires de la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, ou pour les employés de l'État de la catégorie d'indemnité A, groupe d'indemnité A1. »*.

Il échet encore de souligner que les référendaires de justice auront, tout comme les magistrats qu'ils assisteront, accès à des dossiers et des informations souvent confidentiels et par conséquent, tout comme pour les magistrats, ils devront remplir des garanties d'honorabilité strictes.

Il est dès lors proposé de compléter l'article 4 par un point supplémentaire qui pourrait avoir la teneur suivante :

*« jouir des droits civils et politiques et présenter les garanties d'honorabilité requises ; la commission en charge des référendaires de justice de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif peut demander des renseignements à ce sujet aux autorités judiciaires et à la Police grand-ducale. »*

L'article 5 insère dans la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire de nouveaux articles traitant des référendaires de justice.

Ainsi, le nouvel article 75-15 de la loi prévoit que la commission chargée des référendaires organise, par l'intermédiaire d'examineurs désignés en son sein, *« 1° l'épreuve spéciale de l'examen-concours en vue de l'admission au stage des fonctionnaires de la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, et les épreuves de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive au statut de fonctionnaire de l'État ;*

*2° les épreuves de sélection des candidats à un poste d'employé de l'État et les épreuves de l'examen de carrière. »*

L'exposé des motifs précise que l'examen d'aptitude générale, qui est une condition générale et préalable pour tous les candidats postulant à un poste de fonctionnaire stagiaire, sera organisé par le Ministre de la fonction publique. Il est évident que les candidats aux postes de référendaires de justice souhaitant entrer aux services de l'Etat en qualité de fonctionnaire devront accomplir avec succès cet examen préalable. Il est pareillement opportun que ce soit le Ministère de la fonction publique qui organise cet examen alors que ce Ministère dispose du « know-how » et des moyens logistiques pour ce faire.

Quant à l'épreuve spéciale visée par l'article 75-15, l'exposé des motifs renseigne que cette épreuve est axée sur le profil spécifique du poste et pourra revêtir *« la forme d'un entretien personnel et professionnel ou d'une mise en situation professionnelle écrite ou orale »*.

Afin que le texte de loi soit aussi précis que possible, il serait opportun de mentionner clairement cette possibilité dans l'article 75-15 et non seulement d'y référer dans l'exposé des motifs.

L'article 75-15 point 1° pourrait se lire comme suit :

*« La commission chargée des référendaires de justice désigne, parmi ses membres, les examinateurs qui organisent :*

*1° l'épreuve spéciale de l'examen-concours en vue de l'admission au stage des fonctionnaires de la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, **qui revêt la forme d'un entretien personnel et professionnel ou d'une mise en situation professionnelle écrite ou orale**, et les épreuves de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive au statut de fonctionnaire de l'État »*.

La commission chargée des référendaires de justice sera également responsable de l'organisation de l'examen de fin de stage des référendaires, fonctionnaires-stagiaires.



Même s'il est de principe que chaque administration étatique gère et organise les examens de fin de stage des fonctionnaires-stagiaires employés dans ses services, il faut souligner que pour la commission chargée des référendaires cela constituera une surcharge de travail considérable au vu du fait que tous les membres de cette commission devront accomplir cette mission en surplus de leur fonction quotidienne de magistrats.

A cela s'ajoute que les magistrats sont certes qualifiés pour contrôler les compétences juridiques des référendaires-juristes mais en revanche les compétences (non-juridiques) des référendaires-comptables ou référendaires-économistes devront être examinées par des personnes qualifiées dans ces domaines.

De ce fait, il serait peut-être utile d'envisager la possibilité pour la commission de charger un organisme étatique externe à l'administration judiciaire, tel que l'Institut National de l'Administration Publique, de l'examen de fin de stage des référendaires fonctionnaires.

Concernant encore précisément cet examen de fin de stage des référendaires fonctionnaires-stagiaires, ni le projet de loi, ni l'exposé des motifs ne disent mots des modalités et matières de cet examen de fin de stage.

L'exposé des motifs précise bien qu'« à l'instar de ce qui est prévu pour les greffiers et secrétaires du parquet...le projet de loi ne vise pas à créer une carrière spécifique pour les référendaires de justice...C'est la raison pour laquelle le recrutement et le stage des référendaires de justice seront régis par le droit commun de la fonction publique étatique. »

A noter qu'il existe un règlement grand-ducal du 25 juin 2021 qui fixe les modalités et les matières de l'examen de fin de stage ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'administration judiciaire mais qui n'inclut pas les fonctionnaires-stagiaires des catégories de traitement A.

Il paraît utile de mentionner dans le projet de loi selon quelles modalités cet examen de fin de stage sera réalisé ou du moins préciser que ces modalités seront fixées par règlement grand-ducal, respectivement renvoyer au règlement grand-ducal applicable.

Dans l'hypothèse où le règlement grand-ducal précité du 25 juin 2021 aura vocation à s'appliquer, ce dernier devra être complété par rapport aux conditions correspondant aux fonctionnaires-stagiaires de la catégorie de traitement A.

Concernant plus spécifiquement, les référendaires-employés de l'Etat, l'article 75-15 devra assurément être modifié alors qu'à l'heure actuelle, le Ministère de la fonction publique organise pour l'ensemble des employés de l'Etat l'examen de carrière. Il n'existe aucun motif impérieux de ne pas soumettre les référendaires-employés d'Etat au régime de droit commun.

Il est dès lors proposé de supprimer à l'article 75-15 point 2° la référence à l'examen de carrière pour les employés d'Etat.

L'article 75-15 point 2° se lirait comme suit : « La commission chargée des référendaires de justice désigne, parmi ses membres, les examinateurs qui organisent :

1° ...

2° les épreuves de sélection des candidats à un poste d'employé de l'État. et les épreuves de l'examen de carrière. ».

*Pour le procureur Général d'Etat,  
L'Avocat Général,  
Elisabeth EWERT*

