

Amendements parlementaires au projet de loi n° 8299 B 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 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice ;**
- en vue de créer un pool de réserve des postes de magistrats auprès du Conseil national de la justice**

Avis commun des chefs de corps au sens de l'article 2 de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats

Par courrier du 16 mai 2024, Madame la Ministre de la Justice a saisi Madame le Procureur général d'Etat d'une demande d'avis concernant des amendements parlementaires au projet de loi noté sous rubrique, issu d'une scission du projet de loi n° 8299.

Par courrier du 21 mai 2024, Madame le Procureur général d'Etat a continué cette demande d'avis aux soussignés.

Les amendements soumis pour avis soulèvent les observations suivantes.

1. Maintien par principe de l'effectif légal

Le projet de loi maintient le système de l'effectif légal, selon lequel la loi fixe le nombre de postes de magistrats dans les différents corps par grades, tout en créant auprès du Conseil national de la justice (ci-après CNJ) un contingent, dénommé pool de réserve, de 100 postes de magistrats, qu'il appartient au CNJ d'allouer aux différents corps en cas de besoin.

Le commentaire des articles justifie sub article 1 le maintien du système de l'effectif légal par le « *principe d'inamovibilité* ». Si le commentaire des articles explique pertinemment sub article 3 que « *Au vu des exigences découlant du principe d'inamovibilité, le CNJ ne pourra pas retirer un poste attribué à un service de la Justice* », contrainte qui s'impose aussi au législateur (sous réserve dans les deux cas de pouvoir procéder à une suppression de poste ne prenant effet qu'au jour du départ du titulaire en fonctions), on peine à voir le lien qu'il y aurait entre le principe d'inamovibilité et le système de l'effectif légal.

Les soussignés prennent toutefois acte de l'affirmation, répétée par deux fois (exposé des motifs ; commentaire des articles sub article 1) que le législateur n'entend pas renoncer à sa prérogative de réguler les effectifs de la Justice par voie législative.

Le projet de loi sous avis a toutefois pour conséquence de créer une deuxième voie de création de postes au sein de la magistrature, à côté de l'effectif légal. Cette coexistence n'est pas sans

engendrer un certain nombre de problèmes, aussi bien légaux que pratiques, qui seront relevés dans le présent avis.

Il importe toutefois d'insister sur le fait que la nouvelle voie de création de postes ne saurait être soumise à l'assentiment d'une quelconque autre autorité ou administration, tel la Commission d'économie et de rationalisation, en raison justement des garanties d'indépendance dont doit bénéficier la Justice. Tout comme aucune autorité ou administration ne saurait s'opposer à des créations de postes opérées par voie législative dans la magistrature par modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire et de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ou dans la carrière des référendaires par la loi du 23 décembre 2022 sur les référendaires de justice, cette commission ne saurait s'immiscer dans le fonctionnement de la Justice après qu'une création de poste ait été décidée par le Conseil national de la Justice en application de la loi sous avis. Les soussignés insistent pour que cette précision soit apportée.

2. Rôle des corps et des chefs de corps

L'exposé des motifs prend pour prémisse de départ que la nouvelle mission peut être attribuée au CNJ au motif « *qu'il possède une vue d'ensemble sur les services de la Justice* ». Cette affirmation se heurte à deux objections.

D'une part, tous les corps ne sont pas représentés au sein du CNJ. A lui seul, le CNJ ne saurait donc avoir « *une vue d'ensemble* » sur tous les corps, leurs besoins et leur fonctionnement.

D'autre part, les corps qui sont représentés au sein du CNJ ne le sont pas nécessairement par leur chef de corps. Il y en a certains à ce jour, mais à système légal inchangé, l'issue des élections futures peut mener à une situation dans laquelle aucun chef de corps ne siège au CNJ. Ces derniers sont pourtant ceux qui, du fait de leurs fonctions, ont, par principe, la meilleure vue d'ensemble sur les besoins de leurs corps respectifs dans la mesure notamment où ils ont une vue transversale de toutes les activités de leurs corps, qu'ils sont en mesure de solliciter et d'analyser les statistiques se rapportant à ces activités et qu'ils sont informés des réformes législatives en cours ou en préparation et de l'impact qu'elles vont avoir sur les activités de leurs corps.

Ces préoccupations peuvent trouver un début de réponse à travers l'affirmation dans l'exposé des motifs des amendements présentés pour avis « *que le dispositif proposé exige une étroite concertation entre les chefs de corps et le CNJ* ». Mais cette exigence ne trouve pas son chemin jusque dans le texte normatif. Les soussignés notent que le commentaire de l'article 3 expose au contraire que « *Le CNJ disposera d'un large pouvoir d'appréciation, non seulement pour attribuer ou refuser les postes sollicités par les chefs de corps, mais également pour faire le classement des postes, voire le reclassement des postes attribués dans un grade supérieur* ».

L'indépendance n'est pas un concept purement abstrait qui s'applique à l'institution en tant que telle, mais elle constitue une exigence concrète qui se vit au jour le jour, non pas seulement au profit du magistrat pris individuellement dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles, mais encore pour les chefs de corps dans le cadre de la gestion et de l'administration de leurs corps. Au regard de cette évidence, il est indispensable que le pouvoir de création, ou de refus de création, de nouveaux postes soit encadré suivant les orientations suivantes :

- La notion d'« *étroite concertation entre les chefs de corps et le CNJ* » se doit d'être consacrée par le texte normatif et précisée. Il ne peut s'agir d'une concertation, au cas par cas, entre le chef de corps demandeur et le CNJ. Il faut au contraire impliquer tous les chefs de corps, et ceci pour deux raisons majeures.
D'une part, il faut relever que le dispositif est agencé de telle façon qu'en principe, dans l'hypothèse où la suggestion développée ci-dessous au point 4 devait être retenue, tous les corps d'un même ordre juridictionnel viennent en concurrence pour puiser dans la réserve nouvellement créée pour cet ordre. Il faut donc éviter que celle-ci ne vienne à être épuisée du seul fait qu'un des chefs de corps a présenté sa demande avant les autres, alors même que ces derniers voient aussi pointer un besoin imminent.
D'autre part, les différents corps d'un même ordre ne fonctionnent pas en vase clos, mais ils interagissent les uns avec les autres et toute augmentation d'effectifs dans un corps est susceptible d'engendrer des répercussions sur la charge de travail dans un ou plusieurs autres corps. Il faut donc mettre les chefs de corps en position d'être informés pour pouvoir évaluer ces répercussions et en tirer le cas échéant les conséquences en termes de demande propre de création de poste au sein de leurs corps respectifs
Il faut donc prévoir que la demande soit soumise à la concertation entre les chefs de corps de l'ordre concerné en imposant leur consultation préalable à toute décision du CNJ, afin de mettre ce dernier en position de prendre une décision éclairée.
- Les objectifs et l'issue de la concertation doivent être précisés. Il ne peut s'agir d'une simple consultation informelle. Il faut au contraire s'assurer que les points de vue des chefs de corps soient dûment pris en compte. Les soussignés admettent à l'inverse que cette prise en compte ne saurait prendre la forme d'une compétence liée du CNJ.
Entre ces deux solutions extrêmes, il faut choisir la voie médiane qui fait obligation au CNJ de formellement motiver sa décision lorsqu'il s'agit d'une décision de refus de création du ou des postes demandés ou lorsqu'elle diffère des avis des chefs de corps, et ce en conformité avec l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes.
Les chefs de corps auront ainsi la garantie que leurs arguments auront été entendus. Pareille obligation fait encore que le CNJ est conscient des responsabilités politiques pour le bon fonctionnement de la Justice qu'il assume dans ce cadre précis en lieu et place de la Chambre des Députés. La consécration, ou même la simple affirmation, « *d'un large pouvoir d'appréciation* » dans le chef du CNJ ne saurait garantir l'indépendance des chefs de corps dans la gestion de leurs corps et la transparence du processus, mais au contraire y contreviendrait.
- Les critères qui se trouvent à la base de la demande de création de poste et de la décision du CNJ (de création ou de refus de création) se doivent d'être précisés, dans l'intérêt tant des chefs de corps que du CNJ.
L'exposé des motifs décrit l'objectif du dispositif comme devant permettre « *une gestion plus flexible des effectifs de la magistrature et une réaction plus rapide en cas d'évolution des besoins des services de la Justice* » et par un souci « *de renforcer l'autonomie administrative de la Justice et de responsabiliser les acteurs concernés* ». Il est par ailleurs précisé dans le texte normatif que le chef de corps demandeur doit présenter une demande « *dûment motivée* », sans que le texte ne précise selon quels critères le chef de corps doit motiver sa demande et selon quels critères le CNJ doit se déterminer pour prendre sa décision.

Dans la mesure où les amendements entendent conférer au CNJ le pouvoir de créer des postes au-delà de l'effectif résultant des lois de base, il semble nécessaire de préciser ces critères, par exemple en faisant état des besoins du service nécessitant sur le long terme un renforcement des effectifs, ces besoins pouvant découler, entre autres, d'un afflux soudain et imprévu de dossiers, par exemple par suite de la préparation ou de l'adoption d'une nouvelle loi, ou de nouvelles obligations de coopération au niveau international, de l'indisponibilité prolongée d'un ou de plusieurs magistrats, ...

3. Périmètre de la création de postes

En limitant les possibilités de création de postes aux grades M2, M3, M4, M5 et M6, le projet de loi exclut implicitement de la création de nouveaux postes le grade M7. Cette exclusion est amplement justifiée et logique, tant il est vrai qu'on ne saurait avoir deux chefs d'un même corps.

Toutefois, pour rendre cette exclusion pleinement opérationnelle, et alors même qu'on peut estimer qu'il ne viendrait pas à l'idée du CNJ de créer un deuxième poste de chef d'un des corps, il convient d'exclure expressément de la procédure de création de nouveaux postes les fonctions de chefs de corps telle que définies à l'article 2 de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats.

4. Distinction entre ordre judiciaire et ordre administratif

Le dispositif proposé prévoit une réserve unique, commune aux deux ordres de juridiction. Afin de préserver l'autonomie de l'ordre administratif qui risque de subir les conséquences de la différence de taille entre les deux ordres, il est préférable de scinder la réserve en deux, une partie étant réservée à chacun des deux ordres. L'envergure actuelle de 25 postes serait à confier à concurrence de 20 postes à l'ordre judiciaire et de 5 postes à l'ordre administratif. En complément, il pourrait être envisagé qu'en cas de circonstances exceptionnelles, et par décision spécialement motivée, le CNJ modifie cette répartition en puisant dans la réserve de l'un des ordres pour créer un poste dans l'autre ordre, cette faculté étant ouverte dans les deux sens.

Ce compartimentage ne fait qu'entériner la situation connue jusque lors, aussi bien au niveau des plans pluriannuels propres à chaque ordre qu'à celui de la répartition des référendaires opérée par la loi précitée du 23 décembre 2022 de manière distincte pour chaque ordre. De la sorte, dès l'ingrès, toutes discussions afférentes entre les représentants des deux ordres juridictionnels sont rendues sans objet.

5. Effet juridique de la décision de création

Le commentaire des articles précise que le dispositif « réside dans la création d'une base légale en vue de dépasser de manière permanente les effectifs légaux » et que « le dispositif proposé constitue un mécanisme de dépassement définitif des effectifs légaux » (commentaire des articles sub article 1), idée qui se reflète dans le nouvel article 28-1, paragraphe 2, alinéa 3, de

la loi portant organisation du CNJ lorsqu'il est prévu que « *Le poste attribué est définitivement acquis par le service concerné* ».

Or, ce renforcement ne résulte en définitive pas de la création de la réserve, mais de la décision du CNJ à la suite d'une demande individuelle.

Pour mieux refléter cette réalité juridique et ôter tout doute sur la portée de la décision, il est proposé de remplacer le verbe « *attribuer* » par le verbe « *créer* ».

Le dispositif proposé engendre toutefois un problème autrement plus fondamental, en ce qu'il permet la création de postes de magistrats en dehors de la procédure légale. Pour cette raison, eu égard au maintien du système de l'effectif légal, il importe de régulariser par voie législative les décisions individuelles intervenues au fil du temps en augmentant à terme l'effectif légal à concurrence des postes créés sur base de cette loi.

Cette régularisation s'impose encore pour des raisons pratiques. Au fur et à mesure de la création de nouveaux postes, la réserve va s'épuiser, et le CNJ se trouvera à terme en présence d'une réserve vidée de sa substance, parce que tous les postes auront été créés. A partir de ce moment, il ne pourra plus faire face à de nouveaux besoins.

Il est dès lors primordial de prévoir une mise à jour régulière de l'effectif légal par intégration des postes créés individuellement par le CNJ. Une disposition en ce sens pourrait se lire comme suit :

« A des intervalles périodiques de [deux/trois/cinq] ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les postes issus de son application sont intégrés par voie législative dans l'effectif légal tel que fixé par la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire et la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. »

En procédant de la sorte, le dispositif pourrait se limiter à créer un nombre déterminé de postes dans la réserve (nombre qui serait fixé en fonction de la durée prévue entre deux régularisations), sans devoir prévoir des modifications périodiques de la loi, alors que les compteurs seraient régulièrement remis à zéro. Ainsi, les points 2, 3 et 4 de l'article 3 du texte tel que proposé pourraient être utilement supprimés.

6. Modalités pratiques liées à la création de poste

Il est important d'assurer, dans le cadre de la création de postes sur base du dispositif proposé, d'assurer la sécurité juridique et la transparence.

Cette nécessité implique deux conséquences.

D'une part, au moment de la décision de création de poste, le CNJ doit indiquer précisément à partir de quel moment sa décision prend effet.

D'autre part, après la décision de création de poste, le nouveau poste doit suivre la même procédure de nomination que tout autre poste à pourvoir au sein de la magistrature telle que prévue au chapitre 2 de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats.

Les mêmes exigences s'appliquent en cas de reclassement d'un poste dans un grade supérieur.

7. Points de légistique

1/ L'article 28-1 de la loi modifiée du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice tel que proposé commence par affirmer que « *Le pool de réserve des postes de magistrats est commun aux services de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif* », sans qu'on ne sache de quel pool il est question.

Pour des raisons de structuration, il est proposé de modifier la rédaction du paragraphe 1, et de le faire débiter par l'affirmation de la création de la réserve.

2/ Le texte tel que proposé vise la création d'un « *pool de réserve des postes de magistrats* ».

Pour éviter toute confusion avec les pools de réserve instaurés auprès du président de la Cour supérieure de Justice et du procureur général d'Etat, qui obéissent à une autre logique que le dispositif ici envisagé, il est déconseillé d'utiliser le même terme de « *pool* », mais de l'omettre pour viser une « *réserve de postes de magistrats* ».

3/ Au nouvel article 28-1, il est proposé d'écrire au paragraphe 1, alinéa 2 : « *Le pool de réserve est commun aux services de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif* » et au paragraphe 2, alinéa 1^{er} : « *En cas de besoin dûment motivé par le chef de corps, le Conseil peut attribuer un ou plusieurs postes au service concerné* ».

La notion de « *service* » au sens organique est inconnue dans l'organisation des deux ordres. Il y a lieu d'omettre ce terme et de le remplacer par « *corps* » au sens de l'article 2 de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats.

4/ Au nouvel article 28-1, le projet de loi propose d'écrire au paragraphe 2, alinéa 3 : « *Le poste attribué est définitivement acquis par le service concerné* ».

La préposition correcte devant accompagner la locution « être acquis » dans ce cadre est « *au* ».

Proposition de texte :

Texte proposé par les amendements	Texte proposé par le présent avis	Observations
(1) Le pool de réserve des postes de magistrats est commun aux services de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.	(1) En complément à l'effectif légal des magistrats tel que fixé par la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire et par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, il est créé une réserve de postes de magistrats.	Intégration des observations légistiques n° 1 et 2.
	La réserve de postes de magistrats est commune aux ordres judiciaire et administratif.	Intégration des observations de fond développées au point 4 ci-dessus.

	Elle est subdivisée en deux compartiments, un par ordre juridictionnel.	
L'effectif du pool de réserve est de vingt-cinq postes de magistrats.	L'effectif de la réserve de postes de magistrats est de vingt-cinq postes de magistrats, dont 20 pour l'ordre judiciaire et 5 pour l'ordre administratif. En cas de circonstances exceptionnelles, par décision spécialement motivée, le Conseil national de la justice peut modifier cette répartition en puisant dans la réserve de l'un des ordres pour créer un poste dans l'autre ordre. Cette faculté est ouverte dans les deux sens.	Intégration des observations de fond développées au point 4 ci-dessus. Intégration de l'observation légistique n° 2.
En cas d'attribution d'un poste, l'effectif du pool de réserve diminue d'une unité.	En cas de création d'un poste, l'effectif de la réserve de postes de magistrats diminue d'une unité, tant au niveau du total des postes qu'à celui du compartiment de l'ordre concerné.	Intégration des observations de fond développées aux points 4 et 5 ci-dessus. Intégration et de l'observation légistique n° 2.
(2) En cas de besoin dûment motivé par le chef de corps, le Conseil peut attribuer un ou plusieurs postes au service concerné.	(2) En cas de besoin dûment motivé par le chef de corps, le Conseil peut créer un ou plusieurs postes au profit du corps concerné.	Intégration des observations de fond développées au point 5 ci-dessus. Intégration de l'observation légistique n° 3. Disposition à revoir sur base des observations de fond développées au point 2 ci-dessus.
La décision d'attribution du poste indique le grade du poste attribué et la dénomination de la fonction.	La décision de création du poste indique le grade du poste attribué et la dénomination de la fonction.	Intégration des observations de fond développées au point 5 ci-dessus.
Le poste attribué est définitivement acquis par le service concerné.	Le poste créé est définitivement acquis au corps concerné.	Intégration des observations de fond développées au point 5 ci-dessus. Intégration des observations légistiques n° 3 et 4.
(3) Le Conseil peut classer les postes du pool de réserve dans les grades M2, M3, M4, M5 et M6.	(3) Le Conseil peut classer les postes de la réserve de postes de magistrats dans les grades M2, M3, M4, M5 et M6.	Intégration de l'observation légistique n° 2. Disposition à revoir sur base des observations de fond développées au point 3 ci-dessus.

En cas de besoin dûment motivé par le chef de corps, le Conseil peut reclasser un poste attribué dans un grade supérieur.	En cas de besoin dûment motivé par le chef de corps, le Conseil peut reclasser un poste créé dans un grade supérieur.	Intégration des observations de fond développées au point 5 ci-dessus. Disposition à revoir sur base des observations de fond développées au point 2 ci-dessus.
La décision de reclassement du poste indique le nouveau grade du poste et la nouvelle dénomination de la fonction.		Disposition à revoir sur base des observations de fond développées au point 6 ci-dessus.
(4) Le Conseil communique annuellement au ministre de la justice : 1° le nombre de postes attribués aux services de la Justice et les grades de ces postes ; 2° le nombre de postes disponibles au sein du pool de réserve ; 3° le cas échéant, les besoins en création de nouveaux postes de magistrats.	(4) Le Conseil communique annuellement au ministre de la justice : 1° le nombre de postes créés au sein des services de la Justice et les grades de ces postes ; 2° le nombre de postes disponibles au sein de la réserve de postes de magistrats ; 3° le cas échéant, les besoins en création de nouveaux postes de magistrats.	Intégration des observations de fond développées au point 5 ci-dessus. Intégration des observations légistiques n° 2.

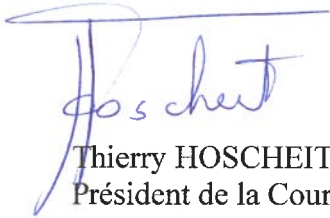
8. Financement des postes créés, personnel de support et infrastructure

La création de postes individuels à partir du mécanisme de la réserve engendre nécessairement un coût en termes de salaire. Il faut trouver une solution pour assurer ce financement.

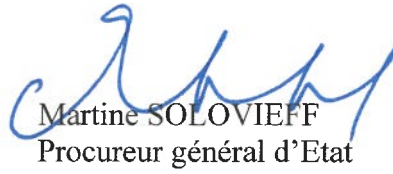
La création de nouveaux postes engendre encore nécessairement des besoins en termes de personnel de support. Il faut éviter que l'indisponibilité de ce personnel constitue un frein à la création des postes nécessaires au bon fonctionnement de la justice et trouver un moyen pour assurer à terme également la création des postes de support nécessaires.

Finalement, il faut insister sur la nécessité de pouvoir disposer de locaux de bureau, et le cas échéant de salles d'audience, pour pouvoir loger les magistrats affectés aux nouveaux postes créés ainsi que leur personnel de support, et plus largement les activités auxquelles ils sont affectés. Au regard de ce problème, les locaux alloués à la Justice doivent contenir dès le départ une réserve suffisante pour pouvoir absorber le surplus en infrastructure requis au fil du temps.

Luxembourg, juillet 2024



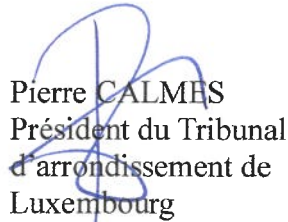
Thierry HOSCHEIT
Président de la Cour
supérieure de Justice



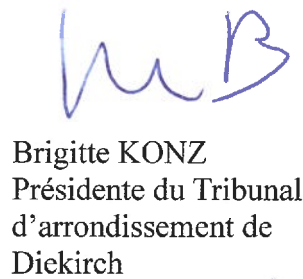
Martine SOLOVIEFF
Procureur général d'Etat



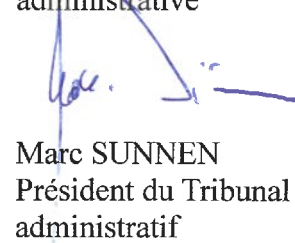
Francis DELAPORTE
Président de la Cour
administrative



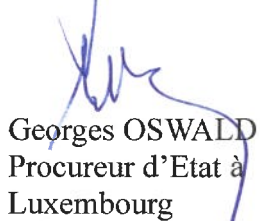
Pierre CALMÉS
Président du Tribunal
d'arrondissement de
Luxembourg



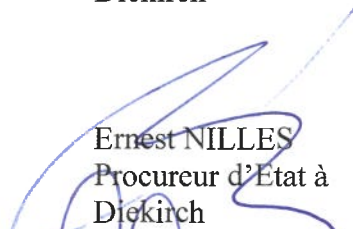
Brigitte KONZ
Présidente du Tribunal
d'arrondissement de
Diekirch



Marc SUNNEN
Président du Tribunal
administratif



Georges OSWALD
Procureur d'Etat à
Luxembourg



Ernest NILLES
Procureur d'Etat à
Diekirch



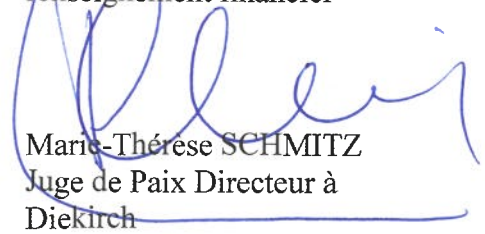
Max BRAUN
Directeur Cellule de
renseignement financier



Malou THEIS
Juge de Paix Directeur à
Luxembourg



Anniek EVERLING
Juge de Paix Directeur à
Esch-sur-Alzette



Marie-Thérèse SCHMITZ
Juge de Paix Directeur à
Diekirch