

**N° 5454<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****arrêtant un programme pluriannuel de recrutement  
dans le cadre de l'organisation judiciaire**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(3.5.2005)

Par dépêche en date du 15 mars 2005, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Au texte du projet de loi, élaboré par le ministre de la Justice, étaient joints un exposé des motifs ainsi qu'un commentaire des articles. Le Conseil d'Etat ignore si l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été demandé.

Le Conseil d'Etat renvoie encore à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat pour ce qui est de la fiche financière à joindre au projet.

Le projet de loi entend poursuivre l'effort de recrutement initié par la loi du 24 juillet 2001, qui avait arrêté un premier programme pluriannuel dans le cadre de l'organisation judiciaire, et témoigne ainsi, selon ses auteurs, de la volonté persistante des Gouvernements successifs „de doter les services judiciaires du personnel nécessaire pour évacuer dans des délais raisonnables le contentieux juridique toujours plus complexe et toujours plus important“.

Il est proposé d'augmenter les effectifs des juridictions et du ministère public, tant en magistrats qu'en personnel administratif. Le recrutement sera échelonné et s'étendra sur la période du 16 septembre 2005 au 16 septembre 2009. Pour ce qui est du renforcement en magistrats,

- le projet prévoit, à partir du 16 septembre 2005, la création d'un deuxième poste de juge de la jeunesse auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, d'une dixième chambre (correctionnelle) près la Cour d'appel (ce qui implique qu'il y aura désormais à la Cour d'appel dix présidents de chambre, onze premiers conseillers et onze conseillers), ainsi que d'un quatrième poste de premier avocat général au Parquet général;
- à partir du 16 septembre 2006, les effectifs seront renforcés à raison de deux juges pour le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, et d'un premier juge pour le tribunal d'arrondissement de Diekirch; les Parquets près ces deux tribunaux d'arrondissement se verront adjoindre un substitut principal (Luxembourg) et un substitut (Diekirch) supplémentaires;
- à partir du 16 septembre 2007, la création d'une dix-huitième chambre (chambre correctionnelle) au tribunal d'arrondissement de Luxembourg est prévue (de sorte qu'il y aura désormais vingt vice-présidents, vingt-deux premiers juges et trente juges audit tribunal). Les effectifs du Parquet de Luxembourg seront renforcés à raison d'un premier substitut et d'un substitut supplémentaires;
- à partir du 16 septembre 2008, un premier juge et un juge vont compléter le cadre des magistrats du tribunal d'arrondissement de Luxembourg. Un poste supplémentaire de substitut principal sera créé au Parquet de Luxembourg;
- à partir du 16 septembre 2009, le Parquet de Luxembourg connaîtra encore un renforcement à raison d'un premier substitut et d'un substitut; le tribunal d'arrondissement de Diekirch comprendra un juge supplémentaire.

A ces 21 magistrats s'ajouteront 20 agents administratifs (11 rédacteurs et 9 employés, d'après le commentaire de l'article 8 du projet de loi). Par ailleurs, le Service central d'assistance sociale (SCAS) sera renforcé à raison d'un psychologue et de six agents de probation.

Le Conseil d'Etat avait lui-même donné à considérer, dès avant la loi du 24 juillet 2001 précitée, „s'il n'y a pas lieu de tracer les lignes d'un véritable plan d'ensemble – sur les procédures à revoir ou à introduire; – sur les moyens matériels à fournir aux juridictions; – sur les moyens en magistrats et fonctionnaires à engager, sur une période de cinq ans, par exemple, afin de mettre une fois pour toutes fin au malaise réel de la non-évacuation des affaires dans des délais raisonnables“. Dans l'optique du Conseil d'Etat, il ne s'agissait cependant pas d'inaugurer une tradition de „programmes quinquennaux de recrutement“, quitte à ce que le programme arrêté en 2001 lui-même ou encore l'évolution du contexte (politique criminelle, environnement législatif, p. ex.) entraînent le cas échéant la nécessité de nouvelles adaptations. On peut regretter que les auteurs du projet de loi n'explicitent pas les différents renforcements proposés, se contentant d'énoncer que „le nouveau programme [pluriannuel de recrutement] prend appui sur les propositions de Monsieur le Procureur général d'Etat faites après consultation des différents chefs de corps de la magistrature, des greffiers en chef, des secrétaires des parquets et du directeur du SCAS“. Dans l'ignorance des motifs à la base de ces propositions, le Conseil d'Etat n'est guère à même de se prononcer sur les choix opérés en l'occurrence.

Il y a en tout cas lieu de retenir que les efforts consentis (et à consentir) en matière de recrutement sont appréciables: ainsi, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg comptera, à partir du 16 septembre 2009, 84 magistrats (avant le premier programme pluriannuel de recrutement, il y avait 60 magistrats audit tribunal d'arrondissement). Sur cette même période de temps, le nombre des magistrats du Parquet auprès de ce tribunal passera de 18 à 29.

La piste du renforcement des effectifs ne devrait pas être la seule voie à explorer: qu'en est-il par exemple de la possibilité de mesures alternatives aux poursuites pénales (même si le Procureur général d'Etat estime, dans ses observations à l'endroit des rapports d'activité 2002-2003 (rapport d'activité 2003 du ministère de la Justice) que les moyens tendant à substituer à la peine pénale un autre mode de règlement du litige ne permettront que l'évacuation d'une proportion peu importante, plutôt négligeable d'affaires)? Les juridictions, en particulier les juridictions correctionnelles, ne pourraient-elles pas être désengorgées en ayant recours d'une manière plus large à l'ordonnance pénale? D'après les statistiques 2002-2003 du Parquet de Luxembourg, il n'y a eu que 283 ordonnances pénales en matière correctionnelle. En 2003-2004, ce nombre s'est encore amoindri pour ne plus s'élever qu'à 149.

Par ailleurs, le renforcement en effectifs de la magistrature et de l'administration judiciaire ne posera-t-il pas à nouveau inéluctablement la question du renforcement des effectifs de la Police (en particulier par le recrutement de spécialistes en matière économique et financière; il est renvoyé aux observations du Procureur général d'Etat dans le rapport d'activité 2002 du ministère de la Justice, sous 4) de ces observations, rappelées dans le cadre des observations dans le rapport d'activité 2003; dans le rapport d'activité 2004, les autorités judiciaires insistent à nouveau sur la nécessité de doter le Service de police judiciaire de personnel hautement qualifié qui soit à même de mener les enquêtes dans le domaine des affaires économiques et financières)? Un autre problème qui ne saurait être négligé, et qui est également abordé par la Direction générale des établissements pénitentiaires dans le rapport d'activité 2004 du ministère de la Justice, a trait à l'augmentation de la population pénale: „l'augmentation de la population pénale met l'administration pénitentiaire devant les défis de continuer à garantir l'équilibre entre détenus et gardiens, la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de la prison et à assurer la prise en charge des détenus dans le but de les resocialiser ...“. Face à ces défis, il faudrait approfondir la réflexion quant à élargir les possibles substituts aux peines d'emprisonnement classiques, à l'initiative soit des juridictions de jugement, soit du service de l'exécution des peines.

Le Conseil d'Etat réitère dans ce contexte les observations qu'il avait déjà formulées à l'endroit du projet de loi devenu la loi du 24 juillet 2001 précitée, et qui gardent toute leur actualité.

Pour ce qui est des articles du projet de loi, le Conseil d'Etat retient que les *articles 1er, 2, 3, 4, 5 et 8* s'inspirent directement des textes de la loi du 24 juillet 2001 précitée, et ne donnent, à ce titre, pas lieu à de plus amples observations.

L'*article 7* ne donne pas lieu à observations.

L'*article 6* opère différentes adaptations des textes actuels de la loi modifiée sur l'organisation judiciaire régissant les incompatibilités.

D'une part, dans les dispositions légales où il est question des „conjointes“ des magistrats et d'autres fonctionnaires de l'administration judiciaire, le projet sous avis entend assimiler les partenaires au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats aux conjointes.

Par ailleurs, il sera désormais fait mention expresse des conjoints et partenaires dans certaines dispositions légales, où jusqu'ici il n'était question que des „parents ou alliés“.

Finalement, le régime des juges de paix est aligné sur celui des magistrats de la Cour ou des tribunaux d'arrondissement.

Le Conseil d'Etat propose de mentionner au moins à l'article 102 l'intitulé de la loi du 9 juillet 2004 et d'écrire en conséquence au deuxième alinéa du nouvel article 105 „... de leurs conjoints, partenaires au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ...“. Par la suite, il suffira d'écrire „... au sens de la loi du 9 juillet 2004 précitée ...“. Il semble également indiqué au Conseil d'Etat de faire toujours référence à la loi du 9 juillet 2004 précitée, dans la mesure où il existe d'autres partenariats que ceux visés par la loi en question (voir l'article 1er de la loi). Il y aurait donc lieu de faire également état dans l'article 109 des „partenaires au sens de la loi du 9 juillet 2004 précitée“. La mention des „partenaires“ ou du „partenariat“ pourrait être maintenue telle quelle dans les articles 106 et 108, dans la mesure où dans ces dispositions ces notions ont la même signification que dans l'article 105.

Il y aurait lieu d'écrire sous 4): „L'article 107 est abrogé“, si par ailleurs la Chambre décide d'adopter le texte de l'article 105 tel que proposé par les auteurs du projet de loi. Le Conseil d'Etat ne voit cependant pas la nécessité de fondre dans une seule disposition les articles 105 et 107 actuels: l'hypothèse d'une incompatibilité absolue entre le juge de paix et l'officier du ministère public (ce dernier faisant partie du Parquet près le tribunal d'arrondissement, cf. article 71 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire) est d'ores et déjà réglée par l'article 107, alinéa 2 actuel. Le Conseil d'Etat ne voit guère pourquoi il faudrait en plus subordonner à une dispense du Grand-Duc l'appartenance à une justice de paix et à un des Parquets de conjoints, partenaires, parents ou alliés. Il suggère dès lors d'adapter simplement l'article 107 actuel, en reprenant le libellé du nouvel article 105: „Les conjoints, les partenaires au sens de la loi du 9 juillet 2004 précitée, les parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement ne peuvent être simultanément membre d'une même justice de paix, soit comme juge de paix, soit comme juge de paix suppléant, soit comme greffier, sans une dispense du Grand-Duc“; cette formule inclurait donc également les tantes et les nièces. L'alinéa 2 de l'article 107 pourrait être libellé comme suit: „Ne peuvent siéger simultanément le juge et l'officier du ministère public, conjoints ou partenaires au sens de la loi du 9 juillet 2004 précitée, ou parents ou alliés entre eux au degré visé à l'alinéa qui précède“. Il y aurait en conséquence lieu d'écrire au nouvel article 105 „... membre de la cour ou d'un même tribunal, soit comme juge ...“. A l'article 108, il y aurait alors lieu d'écrire *in fine* „conformément aux articles 105 et 107“.

Au nouvel article 109, le Conseil d'Etat propose d'écrire „... s'il est conjoint ou partenaire au sens de la loi du 9 juillet 2004 précitée, ou parent ou allié en ligne directe ou au second degré en ligne collatérale, de l'avocat ou du mandataire de l'une des parties“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 mai 2005.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

