

N° 6446¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROPOSITION DE LOIrelative à la modification de l'article 6 de la loi modifiée
du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Avis du Procureur Général d'Etat</i>	
1) Dépêche de la Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (28.1.2013).....	1
2) Avis du Procureur Général d'Etat (15.11.2012).....	2

*

**DEPECHE DE LA MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(28.1.2013)

Monsieur le Président,

A la demande du Ministre de la Justice, j'ai l'honneur de vous faire parvenir, pour information, la prise de position du Procureur Général d'Etat relative à la proposition de loi sous rubrique.

Monsieur le Ministre aimerait ajouter l'information qu'il se rallie à cet avis tout en précisant qu'il compte reprendre la proposition de Monsieur le Procureur Général d'Etat dans le cadre du projet de loi portant modification de la loi sur l'organisation judiciaire qu'il soumettra au Conseil de Gouvernement après l'approbation par ce dernier des projets portant institution d'un Conseil national de la Justice et création d'une Cour suprême.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération

*Pour la Ministre aux Relations
avec le Parlement,*

Daniel ANDRICH

Conseiller de Gouvernement Ire classe

*

AVIS DU PROCUREUR GENERAL D'ETAT

(15.11.2012)

L'objet de la proposition de loi est de modifier l'article 6 de la loi sur l'organisation judiciaire pour autant que ce texte prévoit qu'en cas d'absence, d'empêchement ou de vacance de poste d'un magistrat d'une justice de paix, le président de la Cour supérieure de Justice peut, par ordonnance déléguer:

1. soit un juge de paix pour exercer temporairement des fonctions au sein d'une Justice de Paix,
2. soit un magistrat d'un tribunal d'arrondissement pour exercer temporairement des fonctions auprès d'une justice de paix,

et ceci sans l'accord du magistrat délégué.

L'auteur du projet de loi estime indispensable que le magistrat marque son accord à cette délégation. Aussi la proposition de loi se limite-t-elle à ajouter à chaque fois le bout de phrase „à la condition qu'il accepte cette délégation“.

A défaut de cette précision l'article visé serait contraire au principe constitutionnel de l'inamovibilité des juges.

D'après l'ouvrage de Gérard Cornu¹ celle-ci se définit comme suit:

Inamovibilité: Situation juridique de celui qui, investi d'une fonction publique, ne peut être révoqué, suspendu, déplacé (même en avancement) ou mis à la retraite prématurément (sauf pour faute disciplinaire ou raison de santé et, en pareils cas, dans les conditions et formes prévues par la loi), tous avantages considérés comme une garantie d'indépendance à l'égard des pouvoirs publics et d'impartialité dans l'exercice de sa fonction. Ex. l'inamovibilité expressément reconnue aux magistrats du siège de l'ordre judiciaire et de la Cour des comptes.

On ne saurait donc soutenir que la mesure visée tombe dans le champ d'application du principe d'inamovibilité étant donné qu'il s'agit d'une délégation et non d'une révocation, déplacement (même en avancement, suspension ou mise à la retraite).

L'auteur de la proposition de loi se réfère à l'ouvrage „Dictionnaire de la Justice“ publié sous la direction de Loïc Cadet². S'il est exact qu'on y lit „... d'où la censure également d'une disposition permettant au changement d'affectation d'un magistrat du siège assurant le remplacement d'un collègue en congé de longue maladie après six mois, sans le consentement du magistrat concerné“.

L'auteur de l'article en question se base donc sur une décision du Conseil Constitutionnel du 24 octobre 1980³ où l'on lit exactement le contraire:

„4. Considérant qu'en déterminant limitativement les cas dans lesquels, à l'intérieur du ressort d'une cour d'appel, des magistrats du siège peuvent être appelés à effectuer un remplacement, qu'en subordonnant celui-ci à une ordonnance du premier président précisant le motif et la durée du remplacement et en en fixant le ternie, la loi organique a institué des garanties de nature à satisfaire aux exigences de la Constitution.

5. Considérant toutefois, que l'alinéa 2, dernière phrase, du nouvel article 3-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 prévoit que, lorsque le magistrat titulaire du poste est en congé de longue maladie, un changement d'affectation du magistrat qui assure son remplacement peut intervenir à l'expiration d'un délai de six mois; que ce changement facultatif d'affectation qui n'est subordonné ni au consentement du magistrat concerné, ni à aucune condition légale autre que l'expiration d'un délai, n'offre pas de garanties suffisantes au regard de l'article 64 de la Constitution; que, dès lors cette disposition n'est pas conforme à la Constitution.

6. Considérant que les autres dispositions de la loi organique soumise au contrôle du Conseil constitutionnel ne portent pas atteinte à l'indépendance ou à l'inamovibilité des magistrats du siège, non plus qu'à aucune autre règle ou principe de valeur constitutionnelle; que dès lors il y a lieu de les déclarer conformes à la Constitution.“

¹ Vocabulaire juridique, verbo inamovibilité

² verbo indépendance chapitre consacré au domaine d'application du principe page 623

³ déc. n° 80-123 DC, 24 act 1980, Rec., 24, RJCI-87

La décision du Conseil Constitutionnel est jointe.

Pour regrettables que les citations inexactes de décisions judiciaires dans des ouvrages de doctrine soient, le fait est qu'elles sont relativement fréquentes. La citation de l'ouvrage de M. Cadiet est donc irrelevante parce que inexacte.

Cet argument laisse d'être convaincant en ce sens qu'il ne s'agit pas d'une nomination à un autre poste mais d'une simple délégation dont le caractère temporaire est par essence une des caractéristiques. Aussi les cas dans lesquels il peut y avoir des délégations sont limitativement énumérées et visent uniquement des situations où il y a une absence temporaire d'un juge de paix. La délégation ne saurait dès lors consister dans un acte arbitraire ou sanctionnateur du président. mais elle est nécessairement temporaire et motivée par les besoins du service.

L'affirmation de l'auteur de la proposition qu'une telle délégation pourrait être opérée afin d'écarter un magistrat d'un dossier sensible et le „caser“ en quelque sorte ailleurs est plus que regrettable, étant donné que d'après le texte visé la délégation est opérée non par un membre du pouvoir exécutif mais par le Président de la Cour Supérieure de Justice, lequel est de droit le magistrat le plus haut placé du pays.

Il convient de noter que le texte de l'article 6 de la loi modifiée sur l'organisation judiciaire fut introduit en 1972 dans la loi sur l'organisation judiciaire (de 1885). Le texte en question n'a donc depuis 1970 jusqu'à ce jour jamais prévu l'accord du magistrat délégué. Il n'a jamais donné lieu à controverses ou difficultés d'application.

S'il est exact que l'article 13, qui prévoit la possibilité d'une délégation d'un juge d'un tribunal d'arrondissement à un autre tribunal d'arrondissement prévoit expressément que ce juge doit accepter la délégation, il n'en reste pas moins que notre loi sur l'organisation judiciaire prévoit bien d'autres hypothèses dans lesquelles un juge peut être délégué à un autre poste sans que son accord ne soit demandé.

Il en est ainsi en cas d'application de l'article 24 de la loi sur l'organisation judiciaire.

En combinaison des articles 39 et 135 le Président de la Cour Supérieure de Justice peut déléguer un magistrat d'un tribunal ou d'une autre Justice de Paix pour compléter la Cour. Dans ces cas aucun accord du magistrat délégué n'est requis.

Le Président de la Cour recourt régulièrement à cette procédure. S'il est exact que ces délégations ne portent souvent que sur une période limitée il importe toutefois de noter que tel n'a pas toujours été le cas. Il y a eu des délégations qui ont duré six voire neuf mois.

*

Dans les conditions données il est donc inexact de présenter l'article 6 de la loi comme une exception.

Redresser uniquement l'article 6 ne permet donc pas d'affirmer que notre loi respecte dans toutes ses dispositions une interprétation aussi stricte, pour ne pas dire rigide, du principe de l'inamovibilité des juges.

La proposition de loi est donc à la fois superflue (il ne s'agit pas d'une nomination mais d'une délégation) et insuffisante (d'autres dérogations au principe de l'inamovibilité figurant dans la loi).

En d'autres mots il n'y a aucune raison objective pour compléter l'article 6 de la loi par l'ajout proposé par l'auteur de la proposition de loi.

L'auteur de la proposition de loi soutient que les systèmes de juges de complément, ou de mis en place en France et en Belgique ne seraient pas contraires au principe constitutionnel de l'inamovibilité des juges. Ceci est inexact en ce sens que tant les juges de complément ou de remplacement sont essentiellement ... amovibles et peuvent donc être affectés à titre précaire et ainsi forcément pouvoir être déchargés de certaines affaires.

L'auteur de la proposition de loi soutient encore que les juges de complément ou de remplacement, en acceptant de figurer dans une sorte de pool de juges de remplacement auraient ainsi de plein gré du moins largement renoncé à leur inamovibilité.

Ceci est inexact en ce sens que tant en France qu'en Belgique les juges de remplacement sont les plus jeunes juges. Parler en l'espèce d'un choix ne correspond en rien à la réalité.

Il est évident que le Président de la Cour se concertera avec le Président du tribunal pour voir lequel – par la force des choses – jeune magistrat sera délégué à une justice de paix. Le choix du Président ne tombera très certainement pas sur un magistrat en charge d'un dossier particulièrement délicat ou surchargé de travail. Le risque d'un quelconque choix inapproprié est inexistant en l'espèce.

*

Quant aux inconvénients personnels du juge délégué il convient de se rappeler ce dont on parle: un juge du tribunal d'arrondissement de Luxembourg est délégué temporairement pour exercer les fonctions de juge de paix à Diekirch. A l'étranger les distances sont différentes.

*

Le fait est qu'on se trouve à un moment très proche d'une révision de toutes les lois réglementant différentes juridictions. Est-ce vraiment opportun de procéder en ce moment à des réformes de lois existantes sur des points qui dans la pratique sont mineurs?

*

Ne vaut-il pas mieux dans ces circonstances attendre la nouvelle loi pour mettre à plat, entre autre le problème évoqué?

*

En cas d'adoption de la proposition de loi le problème suivant ne manquera pas de se poser:

Que fera-t-on en cas de vacance de poste à une justice de paix et qu'aucun magistrat ne marque son accord à être délégué à ce poste? Le poste restera tout simplement vacant jusqu'au retour du juge de paix titulaire, ce qui n'est pas dans l'intérêt des justiciables et d'une bonne administration de la justice. La Convention européenne des droits de l'homme consacre le droit des justiciables d'avoir accès au juge et d'obtenir une décision dans un délai raisonnable ce qui oblige les Etats à assurer le fonctionnement du service public de la justice. Une lecture extrême du principe de l'immovibilité ne saurait mettre en échec les droits des justiciables.

*

Si la Chambre des députés devait adopter la proposition de loi (complétée), la seule solution viable serait, me semble-t-il de compléter la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice par un bout de phrase ajouté à la fin de l'article 13 (2) ... „*et pour exercer les fonctions de juge de paix*“.

L'article 13 se lirait dès lors comme suit:

(2) les attachés de justice nommés à titre définitif peuvent être délégués pour remplacer un magistrat dans les mêmes conditions que les attachés de justice en service provisoire depuis une période supérieure ou égale à douze ans et pour exercer les fonctions de juge de paix.

Il est exact que d'après la nouvelle loi sur les attachés de justice aucune délégation d'un attaché de justice à une Justice de paix n'est prévue et qu'en droit commun le magistrat ne peut être nommé à un poste de juge de paix qu'à la condition d'avoir accompli deux ans de service effectif somme juge ou substitut.

Toutefois il y a lieu d'observer qu'en l'occurrence il s'agit d'attachés de justice nommés à titre définitif c'est-à-dire à l'issue d'un stage de dix-huit mois (douze mois sous l'empire de l'ancienne loi sur les attachés de justice) et que d'après le texte visé il s'agit d'attachés qui sont nominables à un poste de juge ou de substitut, alors que d'après l'ancienne loi les attachés de justice furent délégués à un poste de juge de paix durant leur stage comme attaché de justice. Ainsi jusqu'en 1999 des attachés de justice furent délégués à exercer les fonctions de juge de paix dès leur nomination comme attaché de justice.

Les attachés en service provisoire depuis une période supérieure ou égale à douze mois à compter de la nomination provisoire peuvent aux termes de l'article 9 alinéa 2 de la loi sur les attachés de justice être délégués pour exercer les fonctions de juge d'instruction, de juge de la jeunesse, de juge des tutelles

ou de juge des référés. Or, aux termes de l'article 15 alinéa 4 de la loi sur l'organisation judiciaire, les juges de la jeunesse et les juges des tutelles sont également nommés parmi les magistrats qui ont au moins deux ans de fonctions judiciaires effectives comme juge ou substitut.

*

Il importe de souligner qu'aux termes de l'article 6, deuxième alinéa, point 2, dernière phrase, de la loi sur l'organisation judiciaire, „*les dispositions de l'article 3 ne sont pas applicables*“; cette disposition impose deux années d'exercice de fonctions judiciaires pour être nommé juge de paix.

Un attaché nommé depuis au moins 18 mois se trouve du point de vue de l'expérience et de la formation exactement dans la même situation qu'un jeune juge qui vient d'obtenir une nomination: la seule différence entre ce jeune juge et l'attaché de justice nommé depuis 18 mois est que pour le premier il y a eu une vacance de poste, ce qui n'était pas le cas pour le deuxième.

*

Une autre solution, plus efficace encore, consisterait à modifier l'article 9, alinéa 2, de la loi sur les attachés de justice et de permettre que des attachés en service provisoire depuis une période supérieure ou égale à 12 mois à compter de la nomination provisoire puissent être délégués pour remplacer un juge de paix. A noter que le texte actuel prévoit déjà que ces attachés de justice peuvent être délégués pour exercer des fonctions de juge de la jeunesse, juge des tutelles, juge des référés, juge d'instruction, où une nomination effective requiert deux ans d'exercice de fonctions judiciaires.

Par ailleurs il ne faut pas perdre de vue que les juges d'instruction, les juges des référés, les juges de la jeunesse, les juges des tutelles et les juges de paix exercent tous des fonctions importantes et délicates qui même si elles sont de nature différentes se valent très largement.

Toute différenciation de l'importance des postes visés relève tout au plus d'une appréciation purement subjective.

Aussi une solution légèrement différente à celle préconisée ci-avant serait d'ajouter à l'article 9, deuxième alinéa les mots „de juge de paix“. L'avantage de cette modification serait que la loi visée gagnerait en lisibilité.

*

Afin de permettre une bonne administration de la justice il est indispensable, soit de renoncer à la consécration de la nécessité de l'accord du juge en cas de délégation, soit de modifier la loi sur les attachés de justice dans le sens préconisé. Tout poste dans la magistrature doit être pourvu de manière permanente. Or, il ne faut pas perdre de vue qu'en moyenne 5% des magistrats bénéficient d'un congé de maternité, d'un congé parental à mi-temps ou à plein temps, congés sans solde ou détachement à des organisations internationales ou d'administrations (articles 149-1 et 149-2 de la loi) ceci en dehors des absences de postes temporaires du chef de maladie.

Pour cette raison au cas où le législateur devait considérer qu'il y a lieu de donner à la notion d'inamovibilité des juges une interprétation très stricte il serait peu responsable de ne pas prévoir une solution à une vacance de poste temporaire.

Le Procureur général d'Etat,
Robert BIEVER

