

**Avis du Conseil national de la justice sur les amendements parlementaires du 10 mai 2024
relatifs au projet de loi 8299B 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 magistrat auprès du Conseil national de la justice

Dans son avis émis dans le cadre du projet de loi 8299A, le Conseil national de la justice (ci-après « le Conseil ») avait exprimé le souhait de se voir octroyer un large cadre budgétaire fixé chaque année ou bisannuellement afin de pouvoir apprécier avec une plus grande flexibilité la création de postes tout en faisant abstraction de toute adaptation législative.

Le projet de loi sous avis prévoit l'institution d'un « pool de réserve » de postes de magistrat qui serait alimenté par la création annuelle de 25 nouveaux postes d'ici jusqu'à 2028. Aux 100 postes ainsi générés, s'ajouteraient les 94 postes prévus par la loi du 24 juillet 2024 (adoptée à la suite du projet de loi 8299A) et, le cas échéant, des postes supplémentaires qui seraient créés à l'initiative des pouvoirs exécutif et législatif.

Le Conseil avait formulé de sérieuses réserves quant à la possibilité de maintenir l'exigence d'un niveau de qualification et de compétence élevé face à la pression induite par l'ampleur et la cadence du recrutement.

Au-delà de ces réserves, le Conseil approuve cependant l'initiative prise par les auteurs de l'actuel projet de lui accorder un pouvoir de décision partiel quant à l'évaluation des besoins en effectifs de la magistrature et la mise à disposition de postes supplémentaires. Il s'agit en effet d'un renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire indispensable à l'exercice de ses fonctions sans ingérence ni influence extérieure des pouvoirs exécutif et législatif. Il s'agit aussi de permettre une gestion plus efficace et plus flexible des ressources humaines de l'appareil judiciaire.

En toute logique, le pouvoir judiciaire, par l'intermédiaire du Conseil national de la justice, disposera dès lors aussi d'une large enveloppe budgétaire afin de pouvoir décider librement de la création de postes ainsi que des grades jugés nécessaires. Le Conseil ne peut qu'approuver le principe de cette évolution instaurée dans le respect des articles 101 et 117, paragraphe 4 de la Constitution.

Le Conseil s'interroge cependant sur le maintien de la création de postes de magistrat par la procédure législative, et plus précisément sur les conséquences de la juxtaposition de ces deux procédures parallèles. Quelles sont les circonstances dans lesquelles le pouvoir exécutif prendrait la décision d'ajuster les effectifs par la voie législative ? Comment concilier cette juxtaposition de

compétences et de procédures avec la mission confiée au Conseil de veiller au bon fonctionnement de la justice dont le recrutement de magistrats est un élément fondamental.

L'exposé des motifs du projet sous avis précise que « *l'intention du législateur étant seulement de créer une procédure supplémentaire et simplifiée d'attribution des postes de magistrat, qui permettra de faire l'économie du recours à la procédure législative pour chaque création de poste.* »

Etant donné que le Conseil ne peut disposer, en vertu de l'article 117, paragraphe 4 de la Constitution, que d'une enveloppe budgétaire limitée, on pourrait envisager de réserver la création de postes à l'initiative des pouvoirs exécutif et législatif à la seule hypothèse où l'enveloppe budgétaire serait épuisée.

Il faut relever que la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire et celle du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif prévoient en particulier pour chaque corps un cadre limité de postes assortis de certains grades. Comment les postes nouvellement créés par le Conseil s'intégreront respectivement seront compatibles avec le cadre légal défini ? En effet les postes créés par le Conseil dépasseront les postes prévus légalement. Quelle sera l'interaction entre les deux procédures de création de postes ?

Par ailleurs, le Conseil tient à signaler un problème lié au succès des services à temps partiel dans la magistrature.

Au vu de l'impossibilité de procéder à un recrutement destiné à combler une lacune ouverte par l'octroi à un magistrat d'un service à temps partiel, les chefs de corps et le Conseil sont confrontés à un nombre grandissant de « vacances » qui ne se limitent pas aux grades M2 et M3 et sont susceptibles d'affecter tous les postes.

Il est rappelé que les attachés de justice ne peuvent effectuer que des remplacements dans les postes relevant des grades M2 et M3 et que les quelques « rouleurs » dont disposent les juridictions ont pour vocation d'effectuer des remplacements ponctuels.

Des données statistiques détaillées font ressortir qu'au grand nombre de vacances de postes proprement dites, liées à des absences de nominations auxdits postes en raison de l'absence de candidatures, voire même de réservoir de candidats (ci-après « vacances ») viennent s'ajouter un nombre très préoccupant de « vacances » ou « lacunes » liées à des services à temps partiel ou des congés divers (ci-après « absences »).

Quelques données relatives aux services particulièrement affectés par le problème susvisé permettent d'en mesurer aisément l'ampleur.

Sur un effectif légal de 117 postes, le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg est confronté à 11 vacances et 9,65 absences, ce qui donne un total de 20,65 postes légaux non occupés, soit une proportion de 17,65 % de postes non occupés par rapport à l'effectif légal.

Sur un effectif légal de 47 postes, le Parquet de Luxembourg est confronté à 4 vacances et 2 absences, ce qui donne un total de 6 postes légaux non occupés, soit une proportion de 12,77 % postes non occupés par rapport à l'effectif légal.

Sur un effectif légal de 16 postes, le Tribunal d'arrondissement de Diekirch est confronté à 2 vacances et 0,25 absences, ce qui donne un total de 2,25 postes légaux non occupés, soit une proportion de 14,06 % postes non occupés par rapport à l'effectif légal.

Sur un effectif légal de 9 postes, le Parquet de Diekirch est confronté à 1 vacance et 0,5 absence, ce qui donne un total de 1,5 postes légaux non occupés, soit une proportion de 16,67 % postes non occupés par rapport à l'effectif légal.

Sur un effectif légal de 25 postes, le Tribunal administratif est confronté à 6 vacances et 1,75 absences, ce qui donne un total de 7,75 postes légaux non occupés, soit une proportion de 31 % postes non occupés par rapport à l'effectif légal.

Il serait dès lors indiqué de prévoir la création d'un certain nombre de postes, surtout auprès des tribunaux d'arrondissement et des parquets, destinés à des magistrats qui ne seraient pas affectés spécialement à une chambre ou à une tâche déterminée pour une durée indéterminée (à la suite du départ d'un magistrat ou d'une création de poste), mais qui auraient vocation à occuper des vacances soit partielles soit complètes mais temporaires de postes, engendrées par des services à temps partiel ou des congés divers.

Le Conseil se permet en outre de formuler plusieurs considérations de nature technique quant au texte du projet de loi.

- Il est proposé de prévoir la possibilité de dépasser l'effectif légal prévu tant dans la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire que dans celle du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Qui prendra l'initiative de procéder à ces adaptations impliquant une certaine durée étant donné la procédure législative à respecter ? Quel en est le calendrier ? Est-ce qu'il existe encore une nécessité de conserver cette précision dans les lois en cause si le Conseil est appelé à faire les ajustements effectivement nécessaires en nombre et en grade ?

- L'article 28-1 à intégrer dans la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice inspire les commentaires suivants :

Paragraphe 1^{er} :

Afin de sauvegarder l'indépendance de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif et dans un souci de transparence, le Conseil propose de prévoir des pools de réserve distincts pour chaque ordre.

Paragraphe 2 :

1^{er} alinéa :

Il est prévu que le Conseil puisse seulement attribuer des postes en cas de besoin dûment motivé par le chef de corps concerné. Le Conseil ayant une vue globale sur l'ensemble des corps dont les besoins sont toujours liés, demande à pouvoir prendre l'initiative de l'attribution des postes également en dehors d'une demande motivée du chef de corps.

En effet une augmentation de l'effectif du Parquet entraîne la nécessité d'augmenter également les effectifs relevant du droit pénal au sein du tribunal d'arrondissement. En disposant de ce droit d'initiative, le Conseil pourrait alors réagir spontanément en ajustant les besoins des autres corps liés par une demande.

2^{ième} alinéa :

Le texte prévoit que la "*décision d'attribution*" (ne s'agit-il pas plutôt d'une création de poste ?) doit indiquer le poste et le grade du poste attribué ainsi que la dénomination de la fonction. Le Conseil propose d'ajouter à cette liste la date de la prise d'effet.

La forme de cette décision d'attribution n'est cependant pas expressément prévue dans le texte, précision importante afin d'éviter qu'une étape supplémentaire d'autorisation soit jugée nécessaire auprès de la Commission d'économies et de rationalisation sous l'autorité du Ministère d'Etat.

Le Conseil recommande de préciser que cette décision d'attribution soit formalisée par un extrait du procès-verbal de la séance plénière.

- Il est proposé de mettre à disposition du Conseil un pool de 25 postes par année pour les années 2025 à 2028.

Le texte ne prévoit aucune précision à cet égard, mais le Conseil suppose que les postes qui ne seront pas affectés, seront reconduits vers l'année suivante.

On doit certes s'interroger sur le sort des postes non attribués l'issue de l'année 2028 ou plutôt 2029 ?

- Le Conseil ne s'oppose pas à ce que le projet de loi précise qu'une décision de rejet de la demande du chef de corps devra être dûment motivée, bien qu'il s'agisse là d'une évidence.

- Finalement le Conseil donne encore à considérer que l'utilisation du terme « pool de réserve des postes » peut prêter à confusion avec la dénomination des « pools de complément » attribués au président de la Cour supérieure de Justice et au procureur général d'Etat.

•

•

•