

N° 7323B⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

P R O J E T D E L O I

sur le statut des magistrats et portant modification :

- 1. du Code pénal ;**
- 2. du Code de procédure pénale ;**
- 3. de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;**
- 4. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;**
- 5. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;**
- 6. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;**
- 7. de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;**
- 8. de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales**
- 9. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat**

* * *

AVIS DU GROUPEMENT DES MAGISTRATS LUXEMBOURGEOIS

(23.3.2022)

**(version tenant compte des amendements adoptés
en date du 20 décembre 2021)**

Le Groupement des Magistrats Luxembourgeois (ci-après « GML » ou « Groupement ») a pris connaissance du texte coordonné du projet de loi n°7323 B sur le statut des magistrats dans sa version actuelle modifiée par plusieurs séries d'amendements.

Depuis que le projet de loi initial n° 7323 portant organisation du Conseil national de la justice a été scindé en 2 projets de loi distincts, le GML a déjà rédigé des avis concernant le projet de loi n° 7323A portant organisation du Conseil national de la justice (avis du 8 juin 2021) et concernant le projet de loi n° 7323B portant statut des magistrats, référencé ci-avant (avis du 9 juin 2021 et du 19 octobre 2021).

Le GML constate avec satisfaction qu'il a été tenu compte de certaines de ses doléances exprimées dans les avis précédents. Ainsi il faut saluer l'abandon de la notion de « *responsables de service* », la redéfinition des critères de nomination (article 11 du PL), la précision de la « *faute disciplinaire* » (article 21) et l'énumération des sanctions disciplinaires encourues (article 22).

Chapitre 1. Dispositions générales (articles 1 à 3) :

Pas d'observation.

Chapitre 2. Des nominations (articles 4 à 13) :

Article 5 :

Le GML approuve l'abandon des profils généraux rendus obligatoires par règlement grand-ducal en faveur de l'élaboration facultative du « profil recherché pour les postes vacants ».

Article 11 (1)

Le GML salue l'abandon du critère de « *mérites* » du candidat en faveur d'une sélection basée sur les compétences professionnelles, les qualités humaines et le rang.

Article 11(2) et 12 :

En cas de vacance des postes de président à la Cour supérieure de justice, de procureur général d'Etat et de président de la Cour administrative, le candidat sera sélectionné par le Conseil national de la justice, qui prendra « *également* » en considération le résultat des élections visées à l'article 12. L'article 12 (1) *in fine* indique que le classement des candidats a une valeur consultative. Cela signifie que le Conseil national de la justice pourrait sélectionner pour un de ces postes un autre candidat que celui qui a été classé premier aux élections.

S'y ajoute que l'article 12 (2) prévoit que les membres des collèges électoraux sont également appelés à se prononcer s'ils veulent que le futur titulaire de la fonction en question devienne également membre effectif du Conseil national de la justice.

Il est dès lors possible que les électeurs s'expriment en faveur de tel candidat au poste en question et votent « *oui* » pour que ce candidat siège également au Conseil national de la justice comme membre effectif. *Quid* si le Conseil national de la justice sélectionne alors un autre candidat que celui qui a gagné aux élections ? Dans pareille hypothèse, de nouvelles élections pour désigner le membre effectif au Conseil national de la justice ne sont pas prévues. Les électeurs seront doublement déçus.

Afin de remédier à cette incohérence, il faudrait rendre le résultat des élections obligatoire.

Chapitre 3. De la formation continue (articles 14 à 16) :

Pas d'observation.

Chapitre 4. De la déontologie (articles 17 à 20) :

Article 17(2) :

Le GML regrette de devoir constater que le futur Conseil national de la justice ne sera pas doté d'un pouvoir réglementaire lui permettant d'arrêter ses propres règles déontologiques sans passer par un règlement grand-ducal. L'attribution d'un tel pouvoir, à l'instar du pouvoir réglementaire de la Chambre des députés, aurait été en concordance avec le principe de l'indépendance des magistrats, un des objectifs-phare de la réforme.

Article 20:

Comme il a été déjà souligné dans les précédents avis, il serait préférable de renvoyer aux règles déontologiques en ce qui concerne le « *rappel aux devoirs* » relevant de la compétence du chef de corps.

Chapitre 5. De la discipline (articles 21 à 53):

Section 1^{ère} : De la faute disciplinaire et des sanctions disciplinaires (articles 21 à 24) :

Article 21 :

Dans la version actuelle du texte, la définition de la faute disciplinaire a été nettement améliorée par rapport aux versions précédentes en prenant comme source d'inspiration le droit français, et notamment l'avis du Conseil supérieur de la magistrature du 24 septembre 2021.

Un problème d'ordre rédactionnel est à souligner au point 4° de l'article 21. Il faudrait intercaler le mot « *violation* » avant « *constatée* ».

Articles 22 et 23 :

Pas d'observation.

Section 2. De la suspension (articles 25 à 26) :

Article 25 :

Pas d'observation.

Article 26 :

Au point 3°, il serait préférable de retenir que le procureur général d'Etat est compétent « *à l'égard des magistrats du parquet général...* » plutôt que de retenir l'expression « *à l'égard des magistrats de son parquet* ». Il s'agit en effet du parquet général, organe unique au Luxembourg, et non pas d'un parquet supplémentaire au même titre que les parquets près les tribunaux d'arrondissement. L'utilisation de la dénomination exacte serait dès lors plus appropriée.

Au point 5°, il est indiqué que les procureurs d'Etat sont compétents « *à l'égard des parquets près les tribunaux d'arrondissement* », sans préciser que chaque procureur d'Etat n'est compétent que pour le parquet de son arrondissement. Il faudrait compléter le texte en ce sens.

En ce qui concerne le sursis à exécution, il serait logique d'attribuer compétence aux mêmes organes et personnes que pour le prononcé de la suspension. Au lieu de prévoir que les personnes énumérées aux points 1° à 9° de l'article 26 sont également compétentes pour statuer à tout moment par ordonnance motivée sur une requête en sursis à exécution de la suspension, l'article 51 du projet de loi attribue compétence au président de la Cour disciplinaire, qui ne pourra plus siéger par la suite au fond.

Non seulement le président de la Cour disciplinaire peut ainsi être « éliminé » de la composition de la Cour disciplinaire par une requête en sursis, mais cette répartition des compétences ne permet pas non plus aux personnes énumérées à l'article 26 d'accorder un sursis au vu de l'évolution du dossier pénal ou disciplinaire. Il serait dès lors préférable d'attribuer compétence aux personnes énumérées à l'article 26 pour statuer sur la requête en sursis, avec un recours possible devant le président de la Cour disciplinaire.

Section 3. Des juridictions disciplinaires (articles 27 à 31) :

A noter d'emblée que le GML se félicite que le projet de loi ait pris des distances par rapport aux versions antérieures trop calquées sur la procédure pénale.

Article 27 :

Pas d'observation.

Articles 28, 29 et 31 :

Si le projet de loi est actuellement moins inspiré de la procédure pénale, il en reste quand-même que les magistrats du ministère public ne sont représentés ni dans la composition du tribunal disciplinaire ni dans celle de la Cour disciplinaire. L'article 31 dispose même que « *les qualités de membre du tribunal disciplinaire des magistrats et de membre de la Cour disciplinaire des magistrats sont incompatibles avec : 1° la qualité de magistrat du ministère public* ». Etant donné que dans la version actuelle du texte les magistrats du ministère public n'assument ni le rôle de partie poursuivante ni le rôle de magistrat instructeur, cette incompatibilité n'a absolument pas de raison d'être ! Et pourtant ils sont totalement exclus de toutes les compositions des juridictions disciplinaires. En cas de poursuite disciplinaire, les magistrats du ministère public se verront ainsi jugés exclusivement par des magistrats du siège de l'ordre judiciaire et par des magistrats de l'ordre administratif, mais aucun de « leurs pairs » ne pourra siéger. Pareille discrimination est inacceptable et le GML maintient son opposition concernant des juridictions disciplinaires composées uniquement de magistrats du siège.¹

¹ Avis GML du 19 octobre 2021, amendement n°26, p.9

Article 30 :

Le GML avait demandé une précision de la durée du mandat et approuve que celle-ci soit actuellement inscrite dans le projet de loi.

Section 4. De l'engagement des affaires disciplinaires (articles 32 à 34) :*Articles 32 et 34 :*

Pas d'observation.

Article 33 :

Le GML maintient ses réserves concernant le devoir de délation incombant à chaque magistrat et souhaiterait que, pour le moins, l'expression « *à son audience* » soit quelque peu précisée afin de clarifier s'il s'agit exclusivement de fautes commises ou découvertes lors d'une audience publique, ou si cela concerne également des fautes commises ou découvertes à l'occasion d'une enquête, d'une audition, voire à l'occasion d'un devoir accompli au bureau.

Section 5. De l'instruction des affaires disciplinaires (articles 35 à 45) :*Article 35 à 37 :*

Pas d'observation.

Article 38 :

En ce qui concerne les pouvoirs du magistrat instructeur, il est clairement indiqué qu'il ne peut pas procéder à une perquisition. Il devra donc se fier aux dossiers et documents qui lui sont remis. L'indication des pouvoirs est assez restrictive et il n'est question que de « *dossiers et documents* » dont il peut prendre connaissance (alors que nous nous trouvons à l'ère informatique et que des pièces à conviction peuvent exister sous d'autres formes ; il faudrait dès lors viser tous les objets permettant de faire la lumière sur la faute reprochée au magistrat). Il semble aussi que le magistrat instructeur ne puisse pas procéder à une saisie, mais qu'il ne puisse que « *prendre des extraits* » et « *faire des copies* », ce qui en pratique peut poser problème.

Article 39 :

Pas d'observation.

Article 41 :

A part la possibilité pour le magistrat mis en cause de se faire assister par un avocat, l'assistance par un autre magistrat devrait également être permise.

La même observation vaut pour l'article 47(2).

Articles 43 à 45 :

Pas d'observation.

Section 6. Du jugement des affaires disciplinaires (articles 46 à 53) :*Article 46 :*

Pas d'observation.

Article 47 :

Paragraphe (1) : Pas d'observation.

Paragraphe (2) : voir sous article 41.

Articles 48, 49 et 50 :

Pas d'observation.

Article 51 :

Voir sous article 26.

Articles 52 et 53 :

Pas d'observation.

Chapitre 6. De la mise à la retraite (articles 54 et 55) :

Pas d'observation.

Chapitre 7. Dispositions modificatives (articles 56 à 64) :

Section 1. Modification du Code pénal (article 56) :

Pas d'observation.

**Section 2. Modification du Code de procédure pénale
(article 57) :**

Le GML approuve expressément ces modifications qui reflètent davantage le fonctionnement actuel du ministère public que les textes encore en vigueur.

**Section 3. Modification de loi modifiée du 18 février 1885
sur les pourvois et la procédure en cassation (article 58) :**

Le GML approuve expressément l'abrogation de l'article 6 de la loi en question, qui est contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

**Section 4. Modification de la loi modifiée du 7 mars 1980
sur l'organisation judiciaire (article 59) :**

Les points 1, 2 et 8 :

L'abrogation de ces dispositions tombées en désuétude se justifie et est approuvée.

Les points 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10 et 11 :

Pas d'observation.

Points 12 et 13 :

Le GML approuve expressément ces modifications qui reflètent davantage le fonctionnement actuel du ministère public que les textes encore en vigueur.

Points 14 et 15 :

Pas d'observation.

Point 16 (nouvel article 101-1) :

Comme dans son avis précédent, le GML déplore l'incompatibilité qu'il est prévu d'inscrire à l'article 101-1 entre les fonctions de magistrat et la fonction de membre du Conseil d'Etat. Autant cette incompatibilité est justifiée pour des raisons évidentes en ce qui concerne les membres des juridictions administratives, autant il est regrettable de vouloir désormais priver le Conseil d'Etat de l'apport de ses membres magistrats dont la probité et l'indépendance sont garanties par la loi et par le contrôle exercé par le Conseil national de la justice. Nombreuses sont les réformes qui touchent directement ou indirectement à la justice et il est important de recourir à l'avis éclairé de professionnels du droit qui connaissent en détail le fonctionnement de la justice, d'autant plus que les juristes du secteur privé continueront à être admis malgré leurs éventuelles appartenances politiques et leurs intérêts privés respectifs.

Points 17, 18, 19 et 20 :

Pas d'observation.

Point 21 :

Le texte proposé n'appelle pas d'observation particulière, sauf qu'il comporte une lacune concernant les magistrats qui sont nommés à une fonction, notamment auprès d'une juridiction internationale ou européenne, et qui cumulent cette fonction avec leur fonction dans la magistrature sans laisser de poste vacant. Actuellement ces fonctions complémentaires s'exercent sous forme de bénévolat, ce qui ne se justifie toutefois plus au vu de l'ampleur du travail actuel. L'attribution d'une indemnité spéciale devrait être envisagée.

Points 22 et 23 :

Pas d'observation.

**Section 5. Modifications de la loi modifiée
du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions
de l'ordre administratif (article 60) :**

Points 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 7 :

Pas d'observation.

Point 8 (article 37-1) :

Voir sous point 21

Points 9 à 18 :

Pas d'observation.

**Section 6. Modification de la loi modifiée du 27 juillet 1997
portant organisation de la Cour constitutionnelle (article 61) :**

La présence du parquet général en tant qu'*amicus curiae* au niveau du contrôle de la conformité de la loi à la Constitution constitue une modification positive. Ce nouveau rôle vient souligner la fonction de conseiller juridique neutre du parquet général, que celui-ci assume déjà auprès de la Cour de cassation.

**Section 7. Modification de la loi du 7 juin 2012
sur les attachés de justice (article 62) :**

La création d'une commission du recrutement et de la formation des attachés de justice, constitue une innovation importante au vu des difficultés que connaît la magistrature à recruter de nouveaux magistrats. Ce défi requiert un travail engagé et coordonné de tous les acteurs de la magistrature.

**Section 8. Modification de la loi modifiée du 27 août 1977
concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'institutions
internationales (article 63) :**

Pas d'observation.

**Section 9. Modification de la loi modifiée du 25 mars 2015
fixant le régime des traitements et les conditions et modalités
d'avancement des fonctionnaires de l'Etat (article 64) :**

Pas d'observation.

Chapitre 8. Dispositions financières (articles 65 et 66) :

Pas d'observation.

Chapitre 9. Dispositions finales (articles 67 et 68) :

Pas d'observation.

