CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projet de loi portant modification de :

1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;

2° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;

3° la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

(07.07.2025)

La Commission se compose de : M. Laurent MOSAR, Président ; M. Charles WEILER, Rapporteur ; M. Guy ARENDT, Mme Simone BEISSEL, M. Dan BIANCALANA, Mme Liz BRAZ, MM. Sven CLEMENT, Alex DONNERSBACH, Marc GOERGEN, Dan HARDY, Mme Carole HARTMANN, Mme Paulette LENERT, M. Gérard SCHOCKMEL, Mme Sam TANSON, Mme Stéphanie WEYDERT, M. Laurent ZEIMET, Membres.

*

1. Antécédents

Le projet de loi n°8555 a été déposé à la Chambre des Députés par la ministre de la Justice, Madame Elisabeth MARGUE, en date du 17 juin 2025.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, des fiches financière et d'évaluation d'impact, d'un *check* de durabilité ainsi que des textes coordonnés par extraits de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ainsi que de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats.

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission de la Justice en date du 19 juin 2025.

Le 2 juillet 2025, le Conseil d'Etat a émis son avis.

Le 3 juillet 2025, les membres de la Commission de la Justice (ci-après « Commission ») ont nommé M. Charles WEILER (CSV) comme Rapporteur du projet de loi sous rubrique. Lors de cette même réunion, le projet de loi a été présenté aux membres de la Commission et il a été procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

Le 7 juillet 2025, la Commission a adopté le présent rapport.

2. Objet

Le présent projet de loi a pour objet la modification de trois textes législatifs, qui concernent le statut de la magistrature et l'organisation de la justice.

Plus particulièrement, le projet de loi vise à adapter ponctuellement la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023. À la suite d'une première évaluation de cette législation, le Conseil national de la justice recommande le redressement de plusieurs dispositions imprécises et lacunaires. Dans un souci de renforcer la sécurité juridique, les modifications proposées concernent la procédure de nomination au sein de la magistrature ainsi que la procédure disciplinaire des magistrats.

Ensuite, la proposition de modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire vise à garantir le bon fonctionnement des tribunaux du travail. Vu le faible nombre de candidatures pour les postes d'assesseur-employeur et d'assesseur-salarié auprès de ces tribunaux, le projet de loi prévoit la suppression de la condition de domiciliation au Grand-Duché de Luxembourg pour exercer la fonction d'assesseur.

Finalement, la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle sera adaptée pour tenir compte de la dernière révision constitutionnelle du chapitre sur la justice. Il s'agit de préciser que la nomination des magistrats de la Cour Constitutionnelle (qui ne sont pas membres de droit) se fait sur avis conforme de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative — ce qui implique une compétence liée dans le chef du Grand-Duc. À l'avenir, ces cours présenteront un seul candidat par poste vacant, au lieu d'une liste de trois comme auparavant.

3. Avis du Conseil d'Etat du 3 juillet 2025

Dans son avis du 3 juillet 2025, le Conseil d'Etat ne formule aucune opposition formelle à l'adoption du projet de loi n°8555. Il approuve les grandes lignes du texte, qui modifie la législation relative à l'organisation judiciaire, à la Cour Constitutionnelle et au statut des magistrats, tout en émettant plusieurs observations d'ordre légistique et technique.

S'agissant de l'organisation judiciaire, il entérine la suppression de la condition de domiciliation au Luxembourg pour les assesseurs des tribunaux du travail et approuve les clarifications apportées aux cas d'incompatibilité.

Pour ce qui est de la Cour Constitutionnelle, l'alignement de la loi sur la formulation actuelle de la Constitution est jugé pertinent et ne suscite pas de remarque de fond.

Concernant la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats, le Conseil relève que certaines dispositions proposées sont redondantes avec le droit commun — notamment celles relatives à l'archivage des dossiers personnels ou à la conservation des observations — et en recommande la suppression.

Enfin, le Conseil d'Etat estime que la disposition transitoire aurait davantage sa place dans la loi du 23 janvier 2023 plutôt que dans le projet lui-même, et en suggère une reformulation.

En conclusion, aucune opposition formelle n'a été émise par le Conseil d'Etat, qui se déclare favorable à l'adoption du projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses observations rédactionnelles et techniques.

4. Commentaire des articles

Ad article 1^{er}

La proposition de modification de l'article 56-2 de la législation sur l'organisation judiciaire vise à transposer législativement une recommandation présentée conjointement par les chambres professionnelles concernées. Plus particulièrement, le projet de loi vise à supprimer, dans le chef des assesseurs-employeurs et assesseurs-salariés auprès des tribunaux du travail, la condition d'avoir un domicile sur le territoire luxembourgeois. Sous l'empire de la future législation, le régime des assesseurs auprès des tribunaux du travail sera calqué sur celui applicable aux assesseurs auprès des juridictions de la sécurité sociale. Il suffira d'avoir atteint l'âge de dix-huit ans et d'être présenté par les chambres professionnelles intéressées. La finalité du projet de loi est de remédier à la pénurie de candidats pour la fonction d'assesseur et de prévenir un blocage des juridictions du travail. Enfin, le texte proposé prévoit non seulement l'inscription de la nouvelle la formule du serment dans la future loi, mais également une précision des cas d'incompatibilité.

Dans son avis du 1^{er} juillet 2025, le Conseil d'Etat n'a pas d'observations quant à l'article 1^{er}.

Ad article 2

Aux termes de l'article 112, paragraphe 5, de la Constitution, les magistrats de la Cour Constitutionnelle, qui n'ont pas la qualité de membre de droit de cette juridiction, sont nommés par le Grand-Duc « *sur l'avis conforme de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative* ». En remplaçant les termes « *avis conjoint* » par les termes « *avis conforme* », le libellé de l'article 3, paragraphe 4, de la loi portant organisation de la Cour Constitutionnelle est aligné sur celui résultant de la disposition constitutionnelle. Considérant la compétence liée dans le chef du Grand-Duc qui doit respecter le choix exprimé par la Cour Supérieure de justice et la Cour administrative, les auteurs du projet de loi recommandent de supprimer l'obligation légale pour l'assemblée générale conjointe de présenter trois candidats pour chaque poste vacant au sein de la Cour Constitutionnelle. En effet, cette formalité ne présente aucune valeur ajoutée sur le plan pratique dans la mesure où le Grand-Duc ne dispose d'aucune marge d'appréciation pour choisir un candidat. Sous l'empire de la future législation, la Cour Supérieure de Justice et la Cour administrative présenteront un seul candidat au Grand-Duc, qui sera obligé de nommer ce candidat. La procédure de nomination des membres de la Cour Constitutionnelle sera calquée sur le droit commun de la nomination des magistrats où le Conseil national de la justice présente, pour chaque poste vacant, un seul candidat au Grand-Duc.

Au niveau de l'article 10 de la loi portant organisation de la Cour Constitutionnelle, il est proposé de redresser une erreur matérielle résultant d'une faute de frappe. En outre, le délai de suspension pour fixer la date des plaidoiries sera strictement aligné sur la durée des vacances judiciaires qui commencent le 16 juillet (non pas le 15 juillet) et se terminent le 15 septembre (et non pas le 16 septembre).

Dans son avis du 1^{er} juillet 2025, le Conseil d'Etat n'a pas d'observations quant à l'article 2.

Ad article 3

Cet article centralise les dispositions modificatives de la législation sur le statut des magistrats.

Ad point 1°

Etant donné que la loi en projet aligne le sort des dossiers personnels des magistrats sur celui prévu en droit commun, le paragraphe 2 actuellement en vigueur peut être supprimé, tel que suggéré par le Conseil d'Etat dans son avis du 1^{er} juillet 2025.

Ad points 2° et 3°

Le texte actuellement en vigueur prévoit la publication sur le site internet de la justice des appels à candidatures et des profils recherchés pour les postes vacants au sein de la magistrature. Le Conseil national de la justice estime qu'une publication sur le site internet de la justice n'est pas appropriée dans la mesure où aucun candidat externe à la magistrature ne peut postuler. Le projet de loi prévoit l'obligation légale de porter les appels à candidatures et les profils recherchés à la connaissance de l'ensemble des magistrats. Toutefois, le canal de diffusion de ces informations ne sera pas précisé par la voie législative.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations quant aux points 2° et 3°.

Ad point 4°

Par une loi du 2 avril 2025 portant modification de la législation sur les attachés de justice, le législateur vient d'élargir l'accès à la magistrature par le biais d'une refonte des conditions de diplôme et d'expérience professionnelle. Dans le cadre des appels à candidatures aux postes vacants de magistrat, le projet de loi tient compte de cette évolution législative. Au niveau de la notice biographique, les magistrats devront préciser leur expérience professionnelle. Il s'agira non seulement de l'expérience professionnelle acquise avant l'intégration de la magistrature (avocat, notaire, huissier de justice, juriste du secteur public, juriste du secteur privé), mais également de l'expérience professionnelle acquise pendant l'exercice des fonctions d'attaché de justice et de magistrat.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations quant au point 4°.

Ad point 5°

Le président de la Cour Supérieure de Justice et le procureur général d'Etat ont la qualité de chef de corps à l'égard des membres du *pool* de complément des magistrats du siège, respectivement à l'égard des membres du *pool* de complément des magistrats du parquet. Dans le cas où le magistrat relève d'un *pool* de complément, le projet de loi vise à charger le chef de corps auprès duquel ce magistrat est délégué, d'émettre un avis motivé. Ce chef de corps est mieux positionné pour émettre un avis circonstancié que le président de la Cour Supérieure de Justice et le procureur général d'Etat.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations quant au point 5°.

Ad point 6°

En vue de l'émission de l'avis requis dans le cadre de la procédure de nomination, les compétences professionnelles et les qualités humaines du candidat sont appréciées par le chef de corps. Actuellement, le délai pour présenter les observations relatives à l'avis du chef de corps est de dix jours ouvrables, délai que le Conseil national de la justice juge excessif. Dans un souci d'accélérer la procédure de nomination au sein de la magistrature, il est recommandé de raccourcir le délai pour faire des observations et de fixer ce délai à cinq jours ouvrables. Enfin, le texte proposé prévoit le classement des avis et observations dans le dossier personnel.

Tel que suggéré par le Conseil d'Etat dans son avis du 1^{er} juillet 2025, la Commission a supprimé l'alinéa 2 du paragraphe 3, que la loi en projet visait initialement à insérer à l'article 8 de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats.

Ad point 7°

Dans un souci de renforcer la sécurité juridique, le projet de loi prévoit l'utilisation du pluriel pour les chefs de corps. Afin d'apprécier les compétences professionnelles et les qualités humaines, les autorités de nomination prendront en considération non seulement l'avis du chef de corps « sortant », mais également l'avis du chef de corps « entrant ».

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations quant au point 7°.

Ad points 8° et 9°

Le texte actuellement en vigueur prévoit la règle suivant laquelle le Tribunal disciplinaire des magistrats et la Cour disciplinaire des magistrats siègent au nombre de trois membres, c'est-à-dire deux magistrats de l'ordre judiciaire et un magistrat de l'ordre administratif. Pour ces juridictions disciplinaires, le projet de loi prévoit la création d'une base légale en vue de déroger à cette règle. Vu le nombre relativement faible de magistrats de l'ordre administratif, la finalité du dispositif proposé est de prévenir une situation où les juridictions disciplinaires ne peuvent pas se constituer en raison de l'impossibilité de respecter le quota de représentation des deux ordres juridictionnels. Sous l'empire de la future législation et à titre exceptionnel, les juridictions disciplinaires pourront donc siéger au nombre de trois magistrats de l'ordre judiciaire.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations quant aux points 8° et 9°.

Ad point 10°

Le projet de loi prévoit deux mesures en matière d'instruction disciplinaire. Premièrement, le Conseil national de la justice aura la faculté de désigner plusieurs instructeurs disciplinaires. Il s'agira de tenir compte du degré de complexité de l'affaire disciplinaire et du volume de travail requis. Deuxièmement, les instructeurs disciplinaires seront assistés par le secrétariat du Conseil national de la justice, et non plus par un greffier d'une juridiction de l'ordre judiciaire. Les agents du secrétariat du Conseil national de la justice disposent des informations

nécessaires en vue d'organiser les différents actes de l'instruction disciplinaire. En outre, le dispositif proposé permet de mieux préserver la confidentialité au cours de l'instruction disciplinaire.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations quant au point 10°.

Ad point 11°

Une disposition transitoire prévoit que les textes proposés en matière disciplinaire seront applicables non seulement aux affaires disciplinaires introduites après l'entrée en vigueur de la future loi, mais également aux procédures disciplinaires pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la future législation.

La présent point, prévu par l'article 4 initial de la loi en projet, résulte d'une observation formulée par le Conseil d'Etat dans son avis du 1^{er} juillet 2025. En effet, la Haute Corporation estime que « *la disposition sous examen, s'agissant d'une disposition transitoire, aurait mieux sa place dans le corps de la loi précitée du 23 janvier 2023.* ».

Ad point 12°

Conformément à une observation du Conseil d'Etat, le présent point vise à redresser une erreur matérielle en ce qui concerne la numérotation des chapitres de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut du magistrat.

5. Texte proposé par la Commission

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°8555 dans la teneur suivante :

Projet de loi portant modification de :

1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;

2° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;

3° la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats

Art. 1^{er}. À l'article 56-2 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, le paragraphe 3 prend la teneur suivante :

« (3) Avant d'entrer en fonctions, les assesseurs prêtent, entre les mains du juge de paix directeur de la justice de paix au siège de laquelle il y a le tribunal du travail auprès duquel ils ont été nommés, le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité ».

Dès leur assermentation, les assesseurs assistent aux audiences pour lesquelles ils ont été dûment convoqués. Ils peuvent être appelés à siéger dans tout tribunal du travail, même en dehors de celui auprès duquel ils sont nommés. Ils ne peuvent abandonner leurs fonctions qu'après l'acceptation de leur démission par le ministre de la Justice.

Les assesseurs ne peuvent siéger dans aucune affaire dans laquelle soit eux-mêmes, soit leur conjoint ou partenaire légal, soit leurs parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement ont un intérêt personnel. Ils ne peuvent pas prendre part aux délibérations sur les affaires dans lesquelles ils ont déjà connu dans une qualité autre qu'assesseur auprès du tribunal du travail. Ils peuvent être récusés pour les causes énoncées dans l'article 521 du Nouveau Code de procédure civile. »

Art 2. La loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle est modifiée comme suit :

1° À l'article 3, le paragraphe 4 prend la teneur suivante :

(4) Les cinq autres conseillers et les sept conseillers suppléants de la Cour Constitutionnelle sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conforme de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative.

Aux fins de rendre cet avis, la Cour supérieure de justice et la Cour administrative se réunissent en assemblée générale conjointe, convoquée par le président de la Cour supérieure de justice.

Pour chaque poste vacant, l'assemblée générale conjointe propose un candidat au Grand-Duc. »

2° L'article 10 est modifié comme suit :

a) À l'alinéa 2, deuxième phrase, le terme « diposent » est remplacé par celui de « disposent ».

b) À l'alinéa 3, la deuxième phrase est modifiée comme suit :

« Le délai prévu ci-avant est suspendu entre le 16 juillet et le 15 septembre de chaque année. »

Art. 3. La loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats est modifiée comme suit :

1° À l'article 3, le paragraphe 2 est abrogé.

2° L'article 4 prend la teneur suivante :

« Art. 4. Les appels à candidatures aux postes vacants dans la magistrature et, le cas échéant, les profils recherchés sont portés à la connaissance de tous les magistrats. »

3° À l'article 5, le paragraphe 3 est abrogé.

4° À l'article 6, le paragraphe 1^{er} prend la teneur suivante :

« (1) Les candidats remplissent une notice biographique et indiquent leur expérience professionnelle acquise :

1° dans l'exercice de la profession d'avocat, de la fonction de notaire, de la fonction d'huissier de justice, d'une fonction juridique au sein du secteur public ou d'une fonction juridique au sein du secteur privé ;

2° dans l'exercice des fonctions d'attaché de justice et de magistrat. »

5° À l'article 7, paragraphe 1^{er}, il est inséré un nouvel alinéa 2, libellé comme suit :

« Lorsque le magistrat relève du pool de complément des magistrats du siège ou du pool de complément des magistrats du parquet, le Conseil national de la justice sollicite l'avis motivé du chef de corps auprès duquel ce magistrat est délégué. »

6° L'article 8 est modifié comme suit :

a) Au paragraphe 2, l'alinéa 4 prend la teneur suivante :

« Le candidat peut présenter ses observations endéans les cinq jours ouvrables à compter de la communication de l'avis. »

b) Le paragraphe 3 prend la teneur suivante :

« (3) Le secrétariat du Conseil national de la justice classe les avis et les observations visés au paragraphe 2 dans le dossier personnel du candidat. »

7° À l'article 12, point 3°, les termes « du chef de corps » sont remplacés par les termes « des chefs de corps ».

8° À l'article 28, paragraphe 3, il est inséré, à la suite de l'alinéa 2, un nouvel alinéa 3, libellé comme suit :

« En cas d'impossibilité de réunir deux magistrats de l'ordre judiciaire et un magistrat de l'ordre administratif, le tribunal se constitue en dérogeant aux dispositions de l'alinéa 1^{er}, points 1° et 2°. »

9° À l'article 29, paragraphe 3, il est inséré, à la suite de l'alinéa 2, un nouvel alinéa 3, libellé comme suit :

« En cas d'impossibilité de réunir deux magistrats de l'ordre judiciaire et un magistrat de l'ordre administratif, la cour se constitue en dérogeant aux dispositions de l'alinéa 1^{er}, points 1° et 2°. »

10° L'article 36 est modifié comme suit :

a) Le paragraphe 1^{er} prend la teneur suivante :

« (1) Le Conseil national de la justice délègue un ou plusieurs de ses membres pour faire les actes de l'instruction disciplinaire, à la condition qu'ils acceptent cette délégation. »

b) Le paragraphe 2 prend la teneur suivante :

« (3) Le secrétariat du Conseil national de la justice assiste les instructeurs disciplinaires dans l'exercice de leur mission. »

11° À la suite de l'article 71, il est inséré un chapitre *9bis* nouveau, intitulé « Disposition transitoire » et comprenant un article *71bis* nouveau, qui prend la teneur suivante :

« Art. 71bis. Les dispositions de l'article 28, paragraphe 3, alinéa 2, de l'article 29, paragraphe 3, alinéa 3, et de l'article 36, paragraphes 1^{er} et 3, sont applicables aux procédures disciplinaires qui sont pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant modification de : 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ; 3° la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats. »

12° Le chapitre 9, intitulé « Dispositions finales », est renuméroté en chapitre 10.

*

Luxembourg, le 7 juillet 2025

Le Président
M. Laurent MOSAR

Le Rapporteur
M. Charles WEILER