

**COUR SUPÉRIEURE DE JUSTICE
DU
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG**

**Cité Judiciaire
Bâtiment CR
L-2080 LUXEMBOURG**

Avis de la Cour supérieure de Justice

**sur le projet de loi numéro 8748 portant modification de différentes
dispositions légales en vue de constituer des chambres spécialisées en droit
économique et financier au sein des tribunaux d'arrondissement et de la Cour
d'appel**

Le projet de loi sous avis, nonobstant son intitulé axé sur les chambres spécialisées en droit économique et financier (A), aborde un certain nombre d'autres sujets qu'il convient d'analyser séparément (B, C, D, E).

A) Les chambres spécialisées en droit économique et financier

➤ **Considérations générales**

Il y a tout d'abord lieu de noter que le projet de loi (ci-après « PL ») sous avis, dont l'objet principal est la constitution de chambres commerciales et de chambres pénales spécialisées complémentaires « *dans un souci de garantir une justice économique et financière de qualité* », est soumis à un moment où dix (à la date du 16 juillet 2026) postes de conseillers à la Cour d'appel sont vacants depuis un certain moment, faute de candidats intéressés à ces postes. La création par le PL de nouveaux postes au sein de la Cour d'appel risque d'augmenter le nombre des postes de conseillers vacants, en ce que les postes de président de chambre et de premier conseiller à créer trouveront certainement des candidats intéressés, contrairement aux postes de conseillers. La création de chambres complémentaires, spécialisées en droit économique et financier, risque ainsi de se faire au détriment d'autres matières du droit dont les chambres ne pourront pas se composer faute de magistrats.

L'exposé des motifs du PL semble présumer, d'une part, qu'à l'heure actuelle le Luxembourg ne dispose pas d'une justice économique et financière « *de qualité* » et, d'autre part, que seule la justice économique et financière devrait être « *de qualité* ». Ni l'une ni l'autre affirmation ne saurait être soutenue. Bon nombre de magistrats luxembourgeois étaient et sont spécialisés dans des matières variées, dont la matière économique et financière, et ont pu rendre et rendront des décisions de qualité. Un Etat démocratique et de droit se doit de se doter d'une « *Justice de qualité* », avec un « J » majuscule, sans distinction quant à la matière.

Avant de créer de nouvelles chambres spécialisées, il conviendrait en conséquence avant tout de veiller à ce que les chambres existantes en toutes matières puissent

fonctionner et soient fournies en magistrats compétents, au risque de se voir reprocher, à l'instar des discussions actuellement menées au sujet de la libéralisation de la médecine, la création d'une justice à deux classes.

Il y a ensuite lieu de remarquer que le PL, plutôt que de répondre à une véritable nécessité pressante, semble répondre à une demande des grandes études d'avocats de la place de Luxembourg qui serait notamment motivée, d'une part, par la recherche, au profit de leurs clients, d'une justice étatique « *gratuite* » « *de qualité* » et, d'autre part, par la recherche, à leur propre profit, de sources de revenus supplémentaires, en inversant la tendance qui ferait qu'un grand nombre d'importants litiges concernant des sociétés (financières) domiciliées au Grand-Duché est actuellement toisé soit par des juridictions étrangères, que ces sociétés (financières) considèrent à l'heure actuelle (à tort) comme « *mieux outillées* » que les juridictions nationales, ou soit par des juridictions d'arbitrage très couteuses.

Il est à cet égard à craindre que la création de chambres spécialisées en droit économique et financier, surtout de chambres commerciales hautement spécialisées, ne favorise un certain *forum shopping* de ces sociétés (financières) et, au lieu de désengorger nos juridictions et de les rendre plus efficaces, n'attire encore plus de dossiers économiques et financiers complexes et ne contribue ainsi en rien à plus d'efficacité en cette matière, mais au contraire contribue à l'engorgement de nos juridictions.

L'ampleur de notre place financière et la complexité croissante du droit économique et financier justifient certainement la spécialisation de certains magistrats (et beaucoup le sont déjà) ou de référendaires (à recruter) en cette matière, mais justifient-elles vraiment la création de chambres spécialisées complémentaires aux chambres existantes dans les juridictions du fond, alors que la juridiction suprême (Cour de cassation) resterait nécessairement « *généraliste* » ?

Il ne faut pas oublier que ce n'est pas seulement le droit économique et financier, dont la base reste le droit des contrats (que chaque magistrat devrait maîtriser), qui devient de plus en plus complexe. L'internationalisation et l'harmonisation européenne du droit en toutes matières rend le droit, de manière générale, de plus en plus complexe. Ainsi, de nombreuses autres matières, telles que par exemple le droit du travail, le droit de la sécurité sociale, le droit des libertés fondamentales et les droits de l'homme, le droit international privé, ou encore le droit familial et le droit de la protection de la jeunesse, requièrent aussi des spécialisations des magistrats chargés des litiges y ayant trait. On peut encore y ajouter le droit de la construction, qui ne brille pas par sa clarté et qui, contrairement à de nombreux autres domaines évoqués, concerne une grande partie de la population résidente et mériterait qu'on s'y intéresse de près, tant en ce qui concerne une modernisation du droit substantiel qu'une évacuation plus prompte des dossiers introduits.

Le PL sous avis risque à ces égards encore d'être perçu, à tort ou à raison, tant par les juristes, que par les non-juristes, comme portant création d'une justice à deux classes, avec, au profit de la place financière et des grandes affaires économiques et financières, voire des grandes études d'avocats, la création d'une nouvelle catégorie de « *super-magistrats* », ne laissant pour le surplus que des magistrats « *standards* »

ou « *généralistes* » qui seraient insuffisamment qualifiés pour les grands dossiers économiques et financiers.

Il faut finalement relever qu'il n'est pas non plus opportun de composer des chambres spécialisées en droit économique et financier par des personnes « *hautement spécialisées* » à recruter intégralement en-dehors de la magistrature, projet qui est susceptible de prendre forme à terme derrière la création de ces chambres. Le traitement de dossiers économiques et financiers complexes, que ce soit en matière commerciale ou en matière pénale, en première instance ou en instance d'appel, exige, à côté des connaissances en matière économique et financière, de bonnes connaissances dans la pratique de la rédaction de jugement/d'arrêt et, surtout, une maîtrise parfaite des procédures civiles et commerciales et/ou pénales ainsi que des principes directeurs et fondamentaux qui structurent ces procédures, maîtrise qui s'acquiert par leur application pratique régulière, apanage d'un magistrat expérimenté.

➤ Création de chambres spécialisées et de listes de magistrats spécialisés

En raison des considérations générales ci-dessus, la création de chambres complémentaires spécialisées, au lieu « *d'optimiser et d'accélérer le traitement des dossiers économiques et financiers* », risque de perturber le bon fonctionnement de la justice en toutes matières.

Dans le but d'atteindre les objectifs posés par le PL, il conviendrait dans un premier temps, avant la création de nouvelles chambres, d'un côté, de recruter des référendaires spécialisés en ces matières pouvant assister les magistrats chargés des dossiers complexes et, d'un autre côté, d'inciter les magistrats et futurs magistrats à se spécialiser, à côté de leurs connaissances générales, en ces matières et en anglais (voire dans d'autres matières).

Or, le PL actuel ne prévoit aucun « *incentive* » pour ce faire.

Le magistrat actuel, qui a une formation générale en droit, qui est déjà plus ou moins spécialisé dans l'une ou l'autre des matières judiciaires et qui maîtrise les trois langues officielles, peut briguer des postes en toutes matières dans la magistrature, il peut changer à tout moment de poste ou de matière et il peut avancer normalement dans la carrière, sans que sa spécialisation éventuelle ne le bloque à cet égard.

Quel est l'intérêt d'un magistrat à se spécialiser (hautement) en droit économique et financier et en anglais juridique et financier et à se faire imposer, en plus, une formation continue poussée dans ces matières, alors qu'il risque, d'une part, de se trouver bloqué par la suite dans sa carrière au niveau de ces chambres spécialisées et, d'autre part, même de se faire rayer de la liste des magistrats spécialisés ? A cet égard se pose la question, d'une part, de la conformité du PL au principe d'inamovibilité des juges dans la mesure où pareille radiation l'enlève du service de la chambre spécialisée et, d'autre part, la question de savoir si la radiation de la liste prévue au PL doit être considérée comme une sanction disciplinaire à l'égard du magistrat concerné ou non.

Sans aucune contrepartie (financière, d'avancement de carrière, ...) à ces contraintes, l'intérêt des magistrats à se faire inscrire sur une des listes des magistrats spécialisés risque d'être très limité.

Il y a encore lieu de noter que le texte du PL ne prévoit pas d'obligation de choisir les magistrats appelés à siéger dans les chambres spécialisées en droit économique et financier parmi ceux des magistrats spécialisés figurant sur une des listes à établir. Ne serait-il pas logique de prévoir une telle obligation pour les présidents des juridictions concernées de choisir les magistrats composant les chambres spécialisées parmi ceux figurant sur la liste/les listes ?

A cet égard se posent toutefois un certain nombre de questions pratiques relatives à la liste/aux listes prévue(s) par le PL :

- Le nombre de listes
 - Doit-il y avoir
 - une seule et même liste pour toute la magistrature ou des listes séparées à chaque juridiction ?
 - deux listes en fonction des matières de base, à savoir
 - une liste pour les spécialistes en droit commercial économique et financier et
 - une liste pour les spécialistes en droit pénal économique et financier ?
 - trois listes se référant à la fonction exercée, à savoir
 - une liste pour les juges/conseillers (du siège) spécialisés en matière commerciale (procédure commerciale et civile), économique et financière
 - une liste pour les juges/conseillers (du siège) spécialisés en matière pénale (procédure pénale), économique et financière
 - une liste pour les juges d'instruction et magistrats debout spécialisés en matière économique et financière ?
 - des listes combinant les critères tirés de la nature des matières et de la nature des fonctions ?
 - L'interaction entre les différentes listes
 - Si un magistrat veut briguer un poste spécialisé et qu'il n'est pas encore inscrit sur la liste, peut-il quand-même poser sa candidature pour le poste en même temps qu'il demande son inscription sur la liste ?
 - S'il y a plusieurs listes et que le magistrat est inscrit sur l'une d'elles, peut-il briguer un poste dans une carrière relevant d'une autre liste ?
 - Est-ce que seuls des magistrats figurant sur la liste peuvent siéger dans une chambre spécialisée ? Quid en cas d'absence, ou de conflit de ces magistrats pour siéger ? Peuvent-ils être remplacés par des magistrats « généralistes » ?
 - La publication des listes interpelle à plusieurs égards
 - Quel est l'intérêt d'une telle publication, alors que les parties ne pourront pas choisir leurs juges comme en matière d'arbitrage, la composition des chambres spécialisées restant de la compétence des présidents des juridictions concernées ?

- La publication risque d'être perçue comme une hiérarchisation des magistrats sur base de leurs compétences.
- La publication peut être considérée comme allant à l'encontre de l'obligation déontologique de discrétion imposée aux magistrats,
- La publication risque de rendre ces magistrats plus vulnérables en les exposant à des sollicitations diverses.

➤ Matières réservées aux chambres commerciales spécialisées

Le PL fait une énonciation limitative des matières « *spéciales* » qui seraient dorénavant de la compétence exclusive de la chambre commerciale spécialisée du TAL.

Le PL n'est pas clair et précis pour ce qui est des renvois obligatoires. Les litiges dont il est question sont par définition complexes. Est-ce qu'il suffit alors que l'une des matières énoncées soit accessoirement en cause dans le cadre d'un litige visant principalement une matière non énoncée pour qu'il y ait lieu à renvoi obligatoire ? Qu'en est-il des demandes reconventionnelles ?

A côté de la liste de matières, il conviendrait, le cas échéant, de déterminer d'autres critères objectifs, tenant par exemple à l'importance financière du dossier et/ou à ses implications ou ramifications européennes ou internationales, pour pouvoir renvoyer une affaire économique ou financière devant une chambre spécialisée. A côté du renvoi obligatoire en raison de la matière pourrait ainsi exister un renvoi facultatif sur base de tels critères objectifs prédéfinis.

Il est à cet égard encore à noter que le PL prévoit une liste détaillée de matières pour lesquelles il y a lieu à renvoi devant une chambre commerciale spécialisée, mais qu'il n'existe pas de telle liste de matières réservées aux chambres pénales spécialisées en matière économique et financière. Sur base de quels critères les dossiers pénaux sont-ils renvoyés devant une chambre spécialisée ?

➤ Pièces en anglais

D'après le texte de l'article 1^{er} du PL, les pièces produites dans le cadre de l'article 636 du Code de commerce pourront être versées en anglais. Dans le commentaire des articles, les auteurs du PL ajoutent qu'aucune traduction de la pièce ne pourrait être exigée.

Or, le jugement/l'arrêt sera toujours rendu en langue française (ou théoriquement en langue allemande ou luxembourgeoise) par analogie à l'article 3 de la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues. Le juge/conseiller devra en conséquence motiver sa décision sur base d'une compréhension exacte de la pièce. Le juge/conseiller pourra toujours demander la traduction d'une pièce s'il l'estime nécessaire pour la compréhension et le texte du PL ne s'y oppose pas, mais il ne pourra pas rejeter les pièces en raison de l'absence de traduction.

Le PL entérine ainsi la pratique admise de longue date par la jurisprudence, non seulement en matière commerciale, et entérinée par la Cour de cassation (Cour de cassation, 9 octobre 2025, arrêt numéro 134/2025, numéro CAS-2025-00010 du registre).

Il est proposé de faire de cette disposition le paragraphe 3 de l'article 636 du Code de commerce en ce qu'elle est applicable tant en première instance qu'en appel et que le paragraphe 2 du même article ne s'applique qu'en première instance. (cf. ci-dessous) L'article 646 du même code devra alors être adapté en conséquence et renvoyer au paragraphe 3 de l'article 636 (texte proposé, voir ci-dessous).

➤ Calendrier d'audiences

Le PL prévoit encore en son article 1^{er} que dans les affaires soumises en application de l'article 636 du Code de commerce à la chambre commerciale spécialisée du TAL, respectivement de la Cour d'appel, les parties seraient convoquées à une audience préparatoire en vue de déterminer le calendrier de l'affaire.

Une telle disposition risque de faire double emploi avec les dispositions relatives à la mise en état applicables, en première instance, aux affaires introduites suivant la procédure civile et, en appel, en tout état de cause, dès lors que rien n'empêche actuellement le magistrat de la mise en état, s'il l'estime utile, de procéder de la sorte.

Il est partant proposé de rajouter à ce deuxième alinéa du paragraphe 2 de l'article 636 du Code de commerce (qui deviendra le paragraphe 3) la précision qu'il vise les affaires qui ne sont pas soumises à la mise en état.

Les textes proposés sont les suivants :

▪ « Art. 636.

(1)

[...]

(2) *Lorsque le tribunal d'arrondissement de Diekirch est saisi d'une affaire rentrant dans le champ d'application de l'alinéa 1^{er}, il prononce le renvoi de cette affaire devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière commerciale.*

(3) Dans les affaires introduites suivant la procédure commerciale, les parties sont convoquées à une audience préparatoire en vue de déterminer le calendrier de l'affaire.

La production de pièces en langue anglaise est admise. »

▪ « Art. 646.

Lorsque l'appel porte sur un jugement rendu en application de l'article 636, le paragraphe 3 dudit article est applicable. »

B) Renvoi en cas d'incompétence (article 2 du PL)

Aux termes de l'article 2 du PL, il est prévu que :

« À l'article 263 du Nouveau Code de procédure civile, il est inséré un nouvel alinéa 2, qui est libellé comme suit :

En cas d'admission de l'exception d'incompétence au profit d'une juridiction de l'ordre judiciaire, le jugement désigne la juridiction compétente. Le jugement de renvoi opère saisine de la juridiction ainsi désignée et s'impose aux parties et au juge de renvoi. Le greffe de la juridiction initialement saisie transmet le dossier au greffe de la juridiction désignée. »

S'il paraît utile d'instaurer une procédure permettant le renvoi par le tribunal d'arrondissement de Diekirch devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg des affaires rentrant dans le champ d'application de la chambre commerciale spécialisée, prévue à l'article 1^{er} du PL, force est de constater que l'article 2 du PL ne vise pas seulement ce cas de figure, mais a une portée générale.

Suivant les auteurs du projet de loi, il appartiendrait dorénavant aux juridictions de ne plus se limiter à se déclarer incompetentes pour connaître d'un litige dont elles sont saisies, mais de désigner la juridiction compétente et de renvoyer le litige devant celle-ci, ce dans le but de « *faciliter les procédures* » (cf. commentaire des articles, p.1).

Cette innovation d'ordre général paraît problématique à plusieurs égards.

a/ Dans des hypothèses où la juridiction compétente *ratione materiae* aurait dû être saisie suivant une autre procédure que la juridiction incompetente (p.ex. par requête ou assignation à jour fixe au lieu d'une assignation à comparaître dans les quinze jours par ministère d'avocat à la Cour), se pose la question de la régularité de l'acte introductif d'instance, question qui est actuellement sanctionnée par une nullité de fond résultant de la violation d'une règle considérée comme relevant de l'organisation judiciaire et étant d'ordre public. Pour éviter que la juridiction à laquelle le litige est renvoyé ne statue en ce sens, il serait utile de préciser qu'elle est saisie par le jugement de renvoi, à l'exclusion de l'acte introductif d'instance initial

b/ Se poserait également la question de savoir suivant quelle procédure le litige se poursuivra devant la juridiction considérée comme compétente.

c/ Dans des hypothèses où l'introduction d'un litige est soumise à un délai de forclusion, comme par exemple en matière d'action judiciaire en réparation de la résiliation abusive du contrat de travail, le délai de forclusion n'est pas interrompu par la saisine d'une juridiction incompetente (Cour de cassation, 6 juin 2002, arrêt n°35/02, n° 1885 du registre).

Une application stricte de cette jurisprudence emporterait comme conséquence que la saisine du tribunal du travail compétent *ratione loci* ou *ratione materiae*, opérée par le jugement de renvoi du tribunal se déclarant incompetente pour connaître d'un litige, ne serait pas de nature à relever le requérant de la forclusion éventuellement déjà encourue au moment de cette saisine. Ce point pourrait être utilement résolu

dans le cadre du présent projet de loi, en attendant une réforme plus globale de la matière de la prescription.

d/ Il convient enfin de s'interroger sur la signification des termes « le jugement de renvoi s'impose aux parties ».

Si ces termes sont à interpréter en ce sens que le jugement de renvoi n'est pas susceptible d'appel (ce qui n'est pas évident au regard de la rédaction de l'article 582 du NCPC, mais qui ne connaît pas beaucoup d'applications), se poserait la question de la légitimité de la suppression du deuxième degré de juridiction en ce qui concerne les jugements ayant trait à une question aussi fondamentale que celle de la compétence des juridictions. Par ailleurs, les juges d'appel, saisis ultérieurement du le fond, seraient-ils également liés par la décision de première instance ?

Si toutefois ces termes sont à interpréter en ce sens que le jugement d'incompétence et de renvoi est certes susceptible d'appel, mais qu'il n'est pas susceptible d'appel immédiat, indépendamment du jugement qui sera rendu sur le fond, il faudrait le préciser.

e/ Il convient encore de se pencher sur les voies de recours, respectivement la procédure à suivre, lorsque l'incompétence est retenue, par réformation de la décision de première instance, par la juridiction d'appel, qui peut ne pas être la juridiction d'appel de la juridiction de première instance originairement saisie.

Il convient de relever certains points rédactionnels :

- Au nouvel article 636, paragraphe 2, il convient de lire « *Lorsque le tribunal d'arrondissement de Diekirch est saisi d'une affaire rentrant dans le champ d'application du paragraphe 1, ...* » au lieu de « *alinéa 1* ».
- Au nouvel article 646, il faut lire « *Lorsque l'appel porte sur un jugement rendu en application de l'article 636, les alinéas 2 et 3 du paragraphe 2 dudit article sont applicables* ». L'alinéa 1 dudit paragraphe n'a pas lieu de s'appliquer dans ce cas de figure.
- Le PL utilise à d'itératives reprises le terme de « *président de juridiction* ». Ce terme est inapproprié au niveau de la Cour supérieure de Justice, le président de celle-ci ayant en charge l'organisation du service n'étant pas le « *président de juridiction* » de la Cour d'appel. Il y a lieu de lui préférer le terme de « *chef de corps* » tel que visé à l'article 2 de la loi modifiée du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats

C) Le pool de magistrats

Le PL vise à faire assurer le service de la chambre de l'application des peines, de la chambre d'appel de la jeunesse et du Conseil supérieur de la sécurité sociale par un pool composé de quinze magistrats de la Cour d'appel, afin de leur permettre une rotation.

Outre les réserves concernant l'intégration de la juridiction de la sécurité sociale dans ce pool, il paraît peu opportun de rassembler les magistrats, qui traitent les contentieux spéciaux en matière d'appel de la jeunesse et de l'application des peines, dans un seul pool.

➤ Conseil supérieur de la sécurité sociale

Les dispositions du PL relatives à l'intégration du Conseil supérieur de la sécurité sociale (ci-après « CSSS ») dans un pool de quinze magistrats de la Cour d'appel appellent les observations critiques suivantes.

Il y a lieu de relever d'emblée que les auteurs du PL, en indiquant, au deuxième alinéa de l'exposé de motifs, que « *le projet de loi comporte plusieurs adaptations ponctuelles relatives (...) à l'organisation de la justice. Cela concerne (...) le règlement du service (...) du Conseil supérieur de la sécurité sociale* » semblent méconnaître la nature juridique du CSSS, qui n'est pas un service mais une juridiction sociale d'appel, traitant le contentieux de la sécurité sociale à travers une chambre de la Cour d'appel composée de trois magistrats siégeant à plein temps, ces derniers étant désignés chaque année par l'assemblée générale de la Cour supérieure de Justice. Les termes employés reviennent à ignorer les dispositions de la loi du 23 juillet 2016 portant réorganisation du CSSS, qui a notamment modifié l'article 454 du Code de la sécurité sociale en libellant son paragraphe 7 comme suit : « *Le Conseil supérieur de la sécurité sociale se compose d'un président et de deux assesseurs-magistrats. Le mode de délégation et la suppléance sont régis par l'article 39, paragraphe (8) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.* »

Dans l'exposé des motifs du projet de loi n° 6982 ayant abouti à la loi du 23 juillet 2016 précitée, il est notamment relevé :

« (...) *il convient de constater un développement quantitatif et qualitatif du contentieux d'appel en matière de sécurité sociale. A cela s'ajoute une diversification du contentieux qui devient de plus en plus complexe. (...) Dans un souci de permettre une spécialisation des magistrats et de garantir une évacuation des affaires dans un délai raisonnable, le contentieux d'appel en matière de sécurité sociale sera transféré à une juridiction permanente, c'est-à-dire composée de magistrats traitant ce contentieux à titre principal. Plus particulièrement, les attributions du Conseil supérieur de la sécurité sociale seront exercées par une chambre de la Cour d'appel. Ceci implique la constitution d'une chambre supplémentaire auprès de la Cour d'appel et la création de trois nouveaux postes de magistrat auprès de cette juridiction. Composée de trois magistrats professionnels, le Conseil supérieur de sécurité sociale comprendra également un assesseur-assuré et un assesseur-employeur dans la plus grande majorité des cas. (...)* ».

L'objectif des auteurs du PL sous avis, consistant à revenir sur cette réforme et à opérer un revirement complet en proposant de substituer à une juridiction spécialisée un système de rotation généralisée afin de « *régler le service du CSSS* », demeure particulièrement obscur.

Le constat s'impose que ni le texte du projet de loi, ni son exposé des motifs ne mettent en évidence l'existence de dysfonctionnements au sein du CSSS, ni n'apportent le moindre élément objectivable de nature à justifier une remise en cause

de son organisation actuelle, issue de la loi précitée, et susceptible d'en affecter profondément le fonctionnement.

À la lecture du projet de loi actuel, il appert encore que ses auteurs procèdent à une appréhension erronée du fonctionnement du CSSS, en opérant une assimilation juridiquement inappropriée entre le CSSS, la chambre de l'application des peines et la chambre d'appel de la jeunesse.

À cet égard, il convient de rappeler que le CSSS :

- constitue une juridiction d'appel appelée à connaître d'un contentieux social technique, diversifié et en constante évolution,
- siège en formation collégiale, composée de magistrats exerçant leurs fonctions à titre principal et à temps plein.

A l'opposé du CSSS, tant la chambre de l'application des peines que la chambre d'appel de la jeunesse sont assurées par des magistrats exerçant principalement d'autres fonctions et fonctionnent sur la base d'un régime accessoire.

Le projet de loi ignore ainsi de manière manifeste la réalité du contentieux de la sécurité sociale, tant dans son ampleur que dans sa technicité, en parfaite contradiction avec le constat repris dans l'exposé des motifs du projet de loi n° 6982.

En outre, le projet de loi actuel omet encore de prendre en considération une spécificité majeure du CSSS.

En vertu de la législation en vigueur (la loi du 23 juillet 2016 portant réorganisation du CSSS a maintenu l'article 10 de la loi modifiée du 15 décembre 1993 déterminant le cadre du personnel des administrations, des services et des juridictions de la sécurité sociale) :

- le président du CSSS exerce la qualité de chef d'administration,
- le président du CSSS dirige un secrétariat composé, à ce jour, de cinq secrétaires relevant du ministère de la sécurité sociale.¹

Cette configuration institutionnelle, unique au sein des juridictions, implique que la gestion quotidienne du contentieux social repose sur une structure administrative externe à l'administration judiciaire. Dès lors, confier ce contentieux à un pool tournant de magistrats reviendrait à priver d'effectivité cette fonction hiérarchique et administrative légalement instituée.

Au regard de l'ensemble de ce qui précède, l'inclusion du CSSS dans le dispositif envisagé apparaît contraire au cadre légal actuellement en vigueur, inopportune, injustifiée et susceptible de porter atteinte au bon fonctionnement de la justice sociale.

S'il devait paraître opportun d'institutionnaliser la fonction d'assesseur-suppléant au CSSS, il peut être suggérée de compléter le paragraphe 8 de l'article 39 comme suit :

¹ Dans ce cadre, il convient de s'interroger sur la question de savoir si le maintien de cette organisation administrative est pertinent. Ne conviendrait-il pas de couper le lien entre le CSSS et l'administration gouvernementale et confier le service de son greffe à l'administration judiciaire, à l'instar de toutes les autres chambres de la Cour d'appel ?

« (8) L'assemblée générale de la Cour supérieure de justice délègue, parmi ses membres, le président et les deux assesseurs-magistrats du Conseil supérieur de la sécurité sociale.

Les magistrats désignés pour siéger dans la chambre de l'application des peines et dans la chambre d'appel de la jeunesse en application de l'article 49 et de l'article 35 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse sont de plein droit délégués pour siéger au Conseil supérieur de la sécurité sociale en cas d'empêchement du ou des magistrats titulaires. »

➤ Chambre de l'application des peines et chambre d'appel de la jeunesse

Il y a lieu de rappeler d'emblée que ces deux contentieux spéciaux ne sont pas actuellement attribués à une chambre particulière de la Cour d'appel, et que les magistrats qui les traitent le font à côté de leurs attributions normales dans leurs chambres d'affectation respectives.

La chambre de l'application des peines est assurée actuellement par un pool de douze magistrats, qui, en raison de cette charge supplémentaire, et de leur disponibilité en dehors des heures de bureau, se voient attribuer une indemnité spéciale de quarante points indiciaires par mois.

La chambre d'appel de la jeunesse est traditionnellement assurée par trois magistrats qui ne bénéficient à ce jour, de par la loi, d'aucun complément de traitement ou d'indemnité directe en contrepartie de ces missions additionnelles. Il est remédié à cette lacune, depuis de nombreuses années, à travers l'admission de ces magistrats au bénéfice d'un grade de substitution, respectivement d'un complément de rémunération au titre d'un poste à responsabilité particulière. Cette solution est limitée aux magistrats de grade M4, soit les conseillers à la Cour (à l'exclusion des premiers conseillers et des présidents de chambre).

En raison de ce système, les conseillers à la Cour d'appel abandonnent cette mission lorsqu'ils accèdent au rang de premier conseiller, d'une part pour échapper à une surcharge de missions dépourvue de reconnaissance financière et, d'autre part, pour permettre à des magistrats moins anciens en rang, qui s'intéressent à la matière, d'y officier.

Il s'y ajoute qu'avec seulement trois conseillers affectés à ce service, il faut régulièrement nommer à court terme, en cas d'absence ou d'empêchement de siéger, un remplaçant.

Afin de remédier à la problématique de l'important roulement dans la composition de la chambre d'appel de la jeunesse, nuisible au bon suivi des dossiers et à la stabilité de la jurisprudence et, *in fine*, aux intérêts des enfants mineurs qu'il s'agit de protéger, il avait été proposé de faire assurer le service de la chambre d'appel de la jeunesse, constituée pour chaque affaire par trois magistrats, d'un pool de douze magistrats (voir doc. parl. N° 8299A³, Avis commun des chefs de corps des autorités judiciaires sur le projet de loi numéro 8299A portant création de postes d'attachés de justice, Avis particulier de la Cour supérieure de Justice).

La Cour admet que le PL sous avis entend pallier la problématique de l'absence de continuité au sein de la chambre d'appel de la jeunesse par la création d'un tel pool de magistrats, augmenté par rapport à la proposition initiale de trois postes supplémentaires, mais désormais commun à la chambre de l'application des peines et à la chambre d'appel de la jeunesse.

Si la formule a l'avantage de permettre désormais à des magistrats plus expérimentés (au rang de premier conseiller et de président de chambre) de prendre en charge les affaires tenant à la protection de la jeunesse, force est de constater que le nombre de trois magistrats supplémentaires, portant le pool à 15 magistrats, conduit toujours, toutes choses étant égal par ailleurs, à faire traiter par seulement trois magistrats les affaires en appel jeunesse, les 12 autres étant affectés à la chambre de l'application des peines, tel qu'expliqué ci-dessus. Or, au vu du nombre, de la sensibilité et de la complexité croissante des affaires (20 affaires traitées du 1^{er} janvier au 31 décembre 2025 et 18 affaires traitées du 1^{er} janvier au 15 juillet 2026), il est insuffisant de faire juger par seulement trois magistrats, à côté de leur charge normale, toutes les affaires décidées par les juges de la jeunesse en première instance. Il importe, afin de gérer le rythme soutenu des audiences en matière d'appel jeunesse (environ 19 audiences par année judiciaire), d'assurer le service de la chambre d'appel de la jeunesse avec un pool d'au moins six magistrats, bénéficiant de l'indemnité spéciale de quarante points indiciaires.

Afin de tenir compte de la spécificité respective des deux contentieux (chambre de l'application des peines et chambre d'appel de la jeunesse), notamment en termes d'organisation et de formation, et afin de ne pas décourager ceux qui s'intéressent à l'un des contentieux mais pas à l'autre, il y a lieu de prévoir deux pools distincts au sein desquels les magistrats désignés seront amenés à opérer une rotation.

Pour ce qui concerne la chambre d'appel de la jeunesse, la Cour propose de modifier deux dispositions légales afin, d'une part, d'harmoniser le régime juridique de la chambre d'appel de la jeunesse avec celui de la chambre de l'application des peines et, d'autre part, de rendre la chambre d'appel de la jeunesse pleinement opérationnelle dans l'intérêt des plus vulnérables de notre société :

- L'article 35 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse serait à modifier comme suit dans ses trois premières phrases pour en former quatre :
« L'appel des décisions du juge ou du tribunal de la jeunesse est jugé par la chambre d'appel de la jeunesse, constituée de trois magistrats. Le service de la chambre d'appel de la jeunesse est assuré par un pool de six magistrats à désigner chaque année par la Cour supérieure de Justice, réunie en assemblée générale. En cas d'empêchements formant obstacle à la composition utile de la chambre, il est désigné un ou plusieurs remplaçants par le président de la Cour supérieure de Justice. »
- L'article 181 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire serait à compléter comme suit :
 - paragraphe 1 à compléter par un point 6) rédigé comme suit :

« 6) quarante points indiciaires par mois aux conseillers siégeant à la chambre d'appel de la jeunesse »

- paragraphe 2 à compléter par un point 3) rédigé comme suit :
« 3) trente points indiciaires par mois les fonctionnaires et employés de l'Etat qui sont affectés ou détachés au greffe de la chambre d'appel de la jeunesse ».

En ce qui concerne la chambre de l'application des peines, son régime institutionnel pourrait être clarifié par une légère modification de l'article 49, paragraphe 1, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire pour lui donner la teneur suivante :

« Les affaires relevant de la chambre de l'application des peines de la Cour d'appel sont jugées en composition collégiale de trois magistrats. Le service de la chambre d'appel de la jeunesse est assuré par un pool de douze magistrats à désigner chaque année par la Cour supérieure de Justice, réunie en assemblée générale. En cas d'empêchements formant obstacle à la composition utile de la chambre, il est désigné un ou plusieurs remplaçants par le président de la Cour supérieure de Justice. »

D) Les prestations de serment

Le PL se propose de modifier et de préciser les modalités de la prestation de serment pour toute une série de personnes : magistrats de tous niveaux et ordres, membres du Conseil national de la justice, fonctionnaires, référendaires, attachés de justice.

Pour assurer le parallélisme entre Tribunal administratif et Cour administrative, il y a lieu de prévoir à l'article 69 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif que le serment est prêté par les membres « effectifs et suppléants ».

Au-delà de cet aspect purement rédactionnel, les textes proposés posent une question de principe quant au traitement différencié qui est réservé aux membres suppléants de certaines entités :

- Aux juridictions administratives, le président de la Cour prête serment entre les mains du Grand-Duc, tandis que tous les autres membres des deux juridictions, tant effectifs que suppléants, prêtent serment entre les mains du président de la Cour.
- A la Cour constitutionnelle, le président, le vice-président et les membres effectifs de la Cour prêtent serment entre les mains du Grand-Duc, tandis que les membres suppléants prêtent serment entre les mains du président de la Cour.
- Au Conseil national de la justice, le président, le vice-président et les membres effectifs de la Cour prêtent serment entre les mains du Grand-Duc, tandis que les membres suppléants prêtent serment entre les mains du président du Conseil.

On relève ainsi une différence de régime entre les juridictions administratives d'un côté et la Cour constitutionnelle et le Conseil national de la justice de l'autre côté, sans que cette différence de traitement ne soit expliquée au commentaire des articles.

Plus fondamentalement, la différence de traitement au sein de la Cour constitutionnelle et du Conseil national de la justice entre membres effectifs et membres suppléants ne se justifie pas. Les membres suppléants de la Cour constitutionnelle et du Conseil national de la justice, lorsqu'ils sont appelés à siéger, assument exactement les mêmes fonctions et responsabilités que les membres effectifs qu'ils sont appelés à remplacer. Il convient dès lors de les traiter de la même façon et de leur faire prêter à tous serment entre les mains du Grand-Duc, sous peine de reléguer les membres suppléants à des membres de seconde zone et de nuire à leur légitimité.

Cela induit par parallélisme que les membres effectifs et suppléants des juridictions administratives seraient aussi à assermenter par le Grand-Duc.

E) Les occupations accessoires

Il est proposé de compléter la loi modifiée du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats par un nouvel article 20-1. Le commentaire des articles précise que *« Il s'agit de réviser la procédure d'autorisation de l'exercice d'activités accessoires par les membres de la magistrature. Dans un souci de garantir l'indépendance de la justice et de renforcer son autonomie administrative, le pouvoir décisionnel sera transféré du pouvoir exécutif vers le Conseil national de la justice »*.

Par le biais de la nouvelle disposition projetée, les auteurs du projet de loi entendent introduire à l'égard des magistrats une disposition particulière, venant suppléer le régime de droit commun applicable aux fonctionnaires d'Etat à travers l'article 14 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. L'article 20-1 tel que proposé reprend à l'identique les dispositions figurant actuellement à l'article 14, paragraphes 5 à 7 de ladite loi de 1979.

➤ Sur l'opportunité du texte projeté

Le transfert du pouvoir décisionnel ne donne pas lieu à observation. Si un régime d'autorisation doit exister, il est opportun qu'il soit confié à un organe extérieur au pouvoir exécutif.

On peut toutefois s'interroger sur la question de savoir si à l'heure actuelle le régime d'autorisation issu de l'article 14 de la loi de 1979 est applicable aux magistrats. D'une part, on peut considérer que l'indépendance liée au statut de la magistrature interdit l'ingérence du pouvoir exécutif dans les activités exercées par les magistrats, que ce soit dans ou hors leurs fonctions. D'autre part, l'article 104 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire (*« Il est interdit, sous les peines disciplinaires, à tout membre de l'ordre judiciaire, d'exercer, soit par lui-même, soit sous le nom de son conjoint ou par toute autre personne interposée, aucune affaire de commerce, d'être agent d'affaires, ou de participer à la direction, à l'administration ou à la surveillance de toute société ou établissement industriel ou financier »*) prévoit d'ores et déjà une réglementation spéciale applicable à des activités extrajudiciaires des magistrats, dont on peut déduire que le régime général de la loi de 1979 est écarté à leur égard.

La disposition proposée est-elle dès lors nécessaire ?

➤ Sur la substance du texte projeté

1/ L'article 104 de la loi de 1980 et l'article 20-1 projeté se distinguent par la considération que l'article 104 de la loi de 1980 édicte en ce qui concerne les activités commerciales au sens large une interdiction pure et simple, sans possibilité de dérogation, sous menace de poursuites disciplinaires, tandis que l'article 20-1 projeté permet d'exercer les mêmes activités, sous réserve d'obtenir une autorisation afférente. L'article 20-1 projeté instaure partant un régime plus favorable. Est-ce l'intention des auteurs du projet de loi ? Si tel devait être le cas, il conviendrait pour le moins d'abord de s'interroger sur la justification d'une telle libéralisation, au regard notamment des exigences auxquelles doit répondre l'exercice de la fonction de magistrat, et dans un second temps le cas échéant de coordonner les deux dispositions.

2/ Le dispositif envisagé se propose encore d'encadrer l'exercice du pouvoir décisionnel du Conseil national de la justice en ajoutant au paragraphe 3, au regard des seules activités rémunérées au sein des secteurs publics luxembourgeois et non-luxembourgeois, que « *Aucun magistrat ne peut exercer simultanément plusieurs activités accessoires, à moins que l'intérêt du service de la justice ne l'exige.* ». Cette idée est reprise de l'article 14, paragraphe 7 de la loi précitée de 1979, sauf à omettre le renvoi aux obligations de disponibilité générales s'imposant au fonctionnaire/magistrat, qui coulent toutefois de source sans qu'il ne soit besoin de les nommer.

La restriction à une seule activité accessoire en ce qui concerne les magistrats manque toutefois de justification et risque d'être contreproductive.

D'une part, l'exercice d'activités autres que juridictionnelles participe à la formation intellectuelle du magistrat. Par la participation à d'autres activités, il ouvre son esprit à d'autres défis intellectuels et à d'autres façons de réfléchir. Ces activités lui permettent de voir le monde sous un autre angle et de mieux comprendre certaines interactions entre le juridique, l'économique, le social, le scientifique, ... Il en devient un meilleur magistrat.

D'autre part, une telle restriction risque de mettre à mal le fonctionnement d'un certain nombre d'instances et organismes étatiques, tant il est vrai que les magistrats font partie, soit de par la loi, soit de par un libre choix, d'un nombre important de commissions, jury et conseils. Une évaluation sommaire permet d'en dénombrer une bonne cinquantaine pour les seuls magistrats de la Cour supérieure de Justice (sans dénombrer les commissions et autres groupes de travail pour lesquels ils ne sont pas rémunérés)². Considérant que tous les magistrats ne sont pas intéressés à de telles

² Nous présentons succinctement les cas de figure :

Auditorat militaire	Ministère de la Défense
Autorité de contrôle judiciaire	Justice
Autorité de la Concurrence - conseiller suppléant	Autorité de la concurrence, établissement public

CODACC LNS (Comité d'accompagnement LNS)	Ministère de la Justice Ministère de la Santé
CODACC PGD (Comité d'accompagnement Police grand-ducale)	Ministère de la sécurité intérieure
Comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme	Ministère de la Justice
Comité d'indemnisation pour les travaux de la ligne de tramway	S.A. Luxtram
Commission d'homologation pour le droit	Ministère de la Justice
Commission d'accès aux documents	Ministère d'Etat
Commission d'appel des cartes de presse	Conseil de presse
Jury d'examen de fin de stage des candidats-huissiers de justice	Ministère de la Justice
Commission d'indemnisation des victimes	Ministère de la justice
Commission de reconnaissance des qualifications professionnelles d'avocat	Ministre de la Justice
Commission de surveillance du service de renseignement	Ministère d'Etat
Commission des grâces	Ministère de la Justice
Commission des pensions	Ministère de la fonction publique
Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice	Ministère de la Justice
Commission nationale de contrôle et d'évaluation de l'application de la loi du 16 mars 2009 sur l'euthanasie et l'assistance au suicide.	Ministère de la Santé
Commission nationale pour la protection des données - membre suppléant	CNPD, établissement public
Commission relative au contrôle de l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux	Ministère de la Santé
Commission spéciale chargée de l'exécution des décisions judiciaires de placement	Ministère de la Justice
Conseil de discipline de la Force publique	Ministère de l'Intérieur
Conseil de discipline de la Police grand-ducale	Ministère de la sécurité intérieure
Conseil de discipline des architectes et ingénieurs-conseil	Ministère des classes moyennes
Conseil de discipline des fonctionnaires	Ministre de la Fonction publique
Conseil de discipline des fonctionnaires communaux	Ministère de l'Intérieur
Conseil de discipline des fonctionnaires de la Chambre des députés	Chambre des députés
Conseil de discipline des notaires	Ministère de la Justice
Conseil de discipline des ouvriers communaux de la Ville de Luxembourg	Ville de Luxembourg
Conseil de discipline du collège médical	Ministère de la Santé
Conseil de protection des déposants et investisseurs (CPDI) de la CSSF	CSSF, établissement public
Conseil de résolution de la CSSF	CSSF, établissement public
Conseil disciplinaire et administratif d'appel des avocats	Ministère de la Justice
Conseil national de la justice	Conseil national de la justice
Conseil supérieur de discipline de certaines professions de santé	Ministère de la santé
Conseil supérieur de discipline du Collège médical	Ministère de la Santé
Conseil supérieur de discipline du Collège vétérinaire	Ministère de la Santé
Cour administrative - conseiller suppléant	Justice
Cour constitutionnelle	Justice
Cour de Justice Benelux	Ministère des Affaires étrangères et européennes
Cour disciplinaire de la magistrature	Justice
Ecole de Commerce et de Gestion de Luxembourg - Enseignant BTS assistant juridique	Ministère de l'Enseignement supérieur
Enseignant dans le cadre de la formation des CCDL	Ministère de la Justice
Enseignant dans le cadre de la formation des attachés de justice luxembourgeois	Ministère de la Justice
Groupe de travail JUDOC	Ministère de la Justice
IFEN - Formation „Jugendschutz“ (stage du personnel socio-éducatif)	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

activités, et que pour certains organismes il faut avoir recours à plusieurs magistrats, la limitation pour chaque magistrat à une seule activité accessoire risque de mener à une pénurie de candidats qualifiés.

3/ Finalement, le régime proposé manque de précision pour être opérationnel.

D'une part, le texte se propose d'opérer de définir la limitation à une seule activité accessoire en faisant référence aux « *activités accessoires* ». Avec cette formulation, toute activité accessoire, qu'elle soit rémunérée ou non, doit être prise en considération. Il faudrait donc préciser expressément si on les vise toutes ou seulement celles qui sont rémunérées, ce qui semble plutôt être l'intention des auteurs du projet de loi.

Or, l'une comme l'autre option sont problématiques. Si toutes les activités, rémunérées et non rémunérées, étaient visées, le CNJ serait mis dans l'impossibilité d'exercer son contrôle, puisque seules les activités rémunérées seraient soumises à son autorisation. Il n'aurait donc aucune connaissance des activités non-rémunérées. Comment par ailleurs soumettre à autorisation l'exercice d'activités non-rémunérées au regard notamment de la liberté d'association ? Si seules les activités rémunérées étaient visées, le contrôle du CNJ (en admettant qu'il soit destiné à assurer que le magistrat consacre sa force de travail à sa mission judiciaire) resterait sans effet, puisque les activités non-rémunérées échapperaient à son contrôle.

D'autre part, les termes employés et le champ d'application ne sont pas suffisamment précis.

- Que faut-il comprendre par « *rémunérée* » ? La moindre indemnisation de quelques euros par séance suffit-elle pour caractériser une activité comme étant rémunérée ?
A noter que l'article 14 de la loi précitée de 1979 contient en son paragraphe 2 une définition de la notion de « *activité accessoire* », sans toutefois que cette définition n'écarte toutes les interrogations.
- Il peut être dérogé à la limitation à une activité accessoire si « *l'intérêt du service de la justice l'exige* ». Comment caractériser cet intérêt ?
- Qu'en est-il d'un magistrat qui occupe ses fonctions à temps partiel, et qui de ce fait a plus de disponibilités pour s'adonner à des activités accessoires ? Serait-il aussi limité au nombre d'une seule activité ?

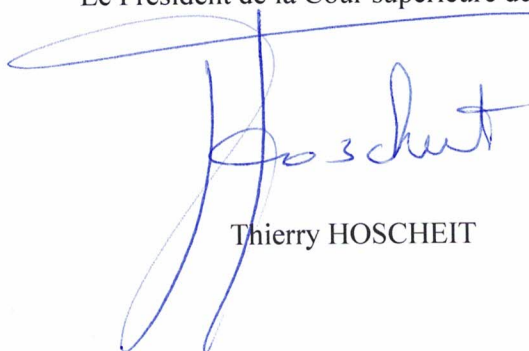
On en vient à se demander si le dispositif proposé ne tente pas de résoudre un problème inexistant en mettant tous les magistrats sous un soupçon généralisé de délaisser leur fonction judiciaire au détriment d'activités accessoires rémunérées. Un

Jury d'examen de fin de stage des candidats notaires	Ministère de la Justice
Jury d'examen de fin de stage judiciaire	Ministère de la Justice
Magistrat chargé du contrôle tel que prévu par la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux	Ministère de la Justice
Présidence de bureau de vote	Ministère d'Etat
Tribunal administratif - assesseur suppléant	Justice
Université du Luxembourg - Enseignant	Université du Luxembourg, établissement public

tel soupçon ne saurait être accepté. Si de telles hypothèses devaient exister, il appartiendrait au Conseil national de la justice d'assurer les poursuites disciplinaires qui s'imposeraient, au lieu de mettre en place un mécanisme inutile.

Luxembourg, le 20 juillet 2026

Le Président de la Cour supérieure de Justice



Thierry HOSCHEIT

