

Commission de la Justice

Réunion retransmise en direct¹

Procès-verbal de la réunion du 15 janvier 2026

Ordre du jour :

1. 7869 Projet de loi portant modification :
1° du Code de procédure pénale ;
2° de la loi modifiée du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire ;
3° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
4° de la loi modifiée du 17 avril 1998 portant création d'un établissement public dénommé « centre hospitalier neuropsychiatrique » ;
5° de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire ;
6° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État
- Rapporteur : Madame Stéphanie Weydert

- Examen du troisième avis complémentaire du Conseil d'État du 19 décembre 2025
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. Partie de la réunion non retransmise en direct

Échange de vues avec des représentants du Conseil national de la justice (CNJ)
3. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Sven Clement, M. Alex Donnersbach, M. Dan Hardy, Mme Carole Hartmann, Mme Paulette Lenert, M. Laurent Mosar, M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, Mme Stéphanie Weydert, M. Laurent Zeimet

M. Alain Thorn, Président du Conseil national de la justice
M. John Petry, M. Jean-Jacques Rommes, Vice-présidents du Conseil national de la justice
Mme Nancy Carier, Secrétaire général du Conseil national de la justice
M. Francis Delaporte, Mme Valérie Dupong, Mme Viviane Ecker, M. Laurent Seck, Mme Michèle Stoffel, membres du Conseil national de la justice

¹ Retrouvez la vidéo de la réunion ici : <https://www.chd.lu/fr/meeting/13858>

Mme Catherine Olinger, M. Luc Reding, du Ministère de la Justice
(uniquement pour le point 1 à l'ordre du jour)

Mme Carole Closener, Mme Sarah Brock, M. Christophe Schumacher, de
l'Administration parlementaire

Excusés : M. Charles Weiler

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Elisabeth Margue, Ministre de la Justice

*

Présidence : M. Laurent Mosar, Président de la Commission

*

- 1. 7869 Projet de loi portant modification :**
1° du Code de procédure pénale ;
2° de la loi modifiée du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire ;
3° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
4° de la loi modifiée du 17 avril 1998 portant création d'un établissement public dénommé « centre hospitalier neuropsychiatrique » ;
5° de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire ;
6° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

- Examen du troisième avis complémentaire du Conseil d'État du 19 décembre 2025

La rapportrice du projet de loi, Mme Stéphanie Weydert (CSV), présente les grandes lignes du troisième avis complémentaire du Conseil d'État, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire n° 7869/15.

Dans son troisième avis complémentaire du 19 décembre 2025, le Conseil d'État considère que l'opposition formelle peut être levée et ne formule pas d'autres remarques sur le fond.

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

Mme Stéphanie Weydert présente les grandes lignes de son projet de rapport, pour les détails duquel il est prié de se référer au document mis à disposition le 13 janvier 2026.

Le projet de rapport soumis au vote est adopté à l'unanimité. Le temps de parole proposé pour les débats en séance publique est le modèle de base.

2. Échange de vues avec des représentants du Conseil national de la justice (CNJ)

Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 8, du règlement de la Conférence des Présidents sur les critères et conditions de la retransmission en direct des réunions des commissions

parlementaires du 15 juillet 2025, l'autorisation expresse de l'invité externe n'a pas pu être recueillie. Dès lors, la présente réunion n'est pas retransmise en direct.

*

Dans un mot de bienvenue, le Président de la Commission, M. Laurent Mosar (CSV), accueille les représentants du Conseil national de la justice (ci-après « CNJ ») en indiquant qu'il s'agit de la première entrevue avec les représentants de cette institution créée il y a trois ans.

Le Président du CNJ, M. Alain Thorn, après avoir présenté les membres, rappelle les bases légales du CNJ. Créé par la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice¹, le CNJ est ancré dans la Constitution, depuis le 1^{er} juillet 2023, à l'article 107².

Le CNJ est composé de neuf membres effectifs, dont six magistrats qui sont élus par leurs collèges électoraux respectifs et trois personnalités extérieures à la magistrature, c'est-à-dire :

- un avocat désigné par les conseils réunis de l'Ordre des avocats de Luxembourg et de Diekirch ;
- deux personnalités qualifiées en raison de leur formation et de leur expérience professionnelle désignées par la Chambre des députés.

Le CNJ comprend un bureau et un secrétariat général.

Depuis sa création, le CNJ a arrêté son règlement d'ordre intérieur et des règles déontologiques pour ses membres, conformément à l'article 38 de la loi précitée du 23 janvier 2023.

D'après l'article 16 de la loi précitée du 23 janvier 2023, la mission générale du CNJ consiste à veiller au bon fonctionnement de la justice. Il ne peut ni intervenir directement ou indirectement dans une procédure juridictionnelle, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision de justice. D'une part, le CNJ exerce des attributions à l'égard des magistrats en matière de recrutement, de formation, de nominations, de déontologie, de discipline, d'absences, de congés, de service à temps partiel, de détachement et de mise à la retraite. D'autre part, le CNJ peut être saisi par toute personne de doléances relatives au fonctionnement de la justice et de plaintes disciplinaires à l'égard des magistrats. Il endosse par ailleurs un rôle consultatif qui lui permet d'élaborer des recommandations concernant le fonctionnement de la justice à l'attention des chefs de corps et responsables de service (article 25) ainsi qu'à la Chambre des Députés et au ministre de la Justice (article 26).

C'est dans le cadre de ce rôle consultatif que le CNJ a rédigé divers avis portant sur des projets de loi en cours d'instruction³. En outre, il a émis trois recommandations :

- recommandation n° 1/2025 du CNJ – Criminalité économique et financière⁴ ;

¹ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/01/23/a41/jo>

² Art. 107.

Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice dans le respect de son indépendance. La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi. Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.

Le Grand-Duc nomme les magistrats proposés par le Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les attributions du Conseil national de la justice dans les procédures disciplinaires contre les magistrats sont déterminées par la loi.

Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer.

³ <https://cnj.public.lu/fr/publications.html>

⁴ <https://cnj.public.lu/fr/publications/recommandation1.html>

- recommandation n° 2/2025 du CNJ – Fonctionnement futur de la justice et du Conseil national de la justice⁵ ;
- recommandation n° 3/2025 du CNJ – Création d'une juridiction spécialisée en matière de droit d'asile et de l'immigration et limitation, voire suppression, de l'appel⁶.

Le CNJ a par ailleurs élaboré un corpus de règles déontologiques des magistrats, conformément à l'article 17 de la loi modifiée du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats⁷, rendues obligatoires par le règlement grand-ducal du 24 juillet 2025.

L'article 17 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice dispose que le CNJ exerce à l'égard des magistrats dans les conditions déterminées par la loi, ses attributions en matière de recrutement, de formation, de nominations, de déontologie, de discipline, d'absences, de congés, de service à temps partiel, de détachement et de mise à la retraite. Dans ce contexte, le nombre de nominations s'est élevé à 68 pour l'année 2023, 158 en 2024 et 56 en 2025.

Les points d'attention majeurs détectés par le CNJ peuvent être résumés comme suit :

- Concernant les doléances et les plaintes, le traitement de ces dernières par le CNJ s'avère très fastidieux et chronophage. Malgré la mise en place de pages dédiées sur le site web du CNJ qui expliquent les procédures et les critères de recevabilité et qui renvoient vers des formulaires ad hoc, force est de constater que de nombreuses démarches ne respectent pas les critères de recevabilité, pourtant très, voire trop larges. De nombreuses plaintes semblent en outre poursuivre l'intention de déstabiliser les magistrats.
- Pour ce qui est des vacances de postes dans la magistrature, malgré les récentes réformes des conditions d'accès à la magistrature, de nombreux postes restent à pourvoir et la magistrature fait face à des réels problèmes de recrutement. Cette situation peut s'expliquer en partie par le niveau relativement bas des rémunérations. D'après le CNJ, une réforme globale des rémunérations dans la magistrature s'avère nécessaire afin d'assurer l'attractivité de cette profession. Il faut également poursuivre une réflexion sur les incitants à briguer des postes à responsabilité afin de sauvegarder la cohérence dans la carrière des magistrats. Les vacances de poste affectent pour l'essentiel les deux grades situés au bas de l'échelle des rémunérations (M1 et M2) ainsi que le grade M4, correspondant aux postes de conseiller à la Cour d'appel et d'avocat général. Les nombreuses vacances de poste à la Cour d'appel s'expliquent, selon toute vraisemblance, en grande partie, par le manque d'attractivité financière des grades supérieurs par rapport aux grades inférieurs et moyens. Si une réforme globale des rémunérations dans la magistrature s'avère nécessaire afin d'assurer l'attractivité globale de cette profession, il est impératif de revaloriser, de façon prioritaire, les grades supérieurs, ignorés par la réforme du 29 juillet 2023 portant suppression du rang de conseiller honoraire. Les représentants du CNJ relèvent que cette réforme a accordé, de façon partielle, aux grades M2 à M4, des avancements automatiques généreux en termes de traitement et n'a fait qu'aggraver l'iniquité liée à l'écart insuffisant entre les grades inférieurs et les grades supérieurs tel que documenté par les statistiques de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

⁵ <https://cnj.public.lu/fr/publications/recommandation2.html>

⁶ <https://cnj.public.lu/fr/publications/recommandation2.html>

⁷ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/01/23/a42/jo>

Échange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les points suivants :

- A la question de savoir si la possibilité de prolonger l'activité au-delà de l'âge de départ à la retraite pourrait répondre au problème des vacances de postes, les représentants du CNJ indiquent que les magistrats peuvent poursuivre leur activité jusqu'à l'âge de 68 ans. Ils ont par ailleurs la possibilité d'un départ progressif à la retraite, dont ils ne font pourtant pas usage. En France, il existe un modèle qui semble intéressant, à savoir les « magistrats honoraires » qui sont des magistrats de l'ordre judiciaire à la retraite, âgés de moins de 75 ans, désireux de continuer à exercer des fonctions juridictionnelles ou non juridictionnelles. Les magistrats honoraires peuvent ainsi être nommés pour exercer les fonctions d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance et des cours d'appel ou des fonctions de substitut du procureur de la République près les tribunaux de grande instance ou de substitut général du procureur général près les cours d'appel.
- A la question de savoir s'il est impossible à un juriste expérimenté, récemment recruté dans la magistrature, d'accéder à des grades plus élevés dans la magistrature, le CNJ répond que les conditions actuelles du recrutement sur dossier ainsi que la circonstance que de nombreux postes restent vacants permettent d'ores et déjà à un juriste expérimenté, recruté sur dossier, d'accéder à la fin de la période de stage, le cas échéant, directement au grade M3 (1^{er} juge, 1^{er} substitut) et même, peu de temps (moins d'un an) après, au poste de conseiller à la Cour d'appel. Par ailleurs, le CNJ a fait état de réflexions au sujet de l'opportunité de proposer l'introduction de la faculté de recourir à des juristes ne faisant pas partie de la profession pour exercer, de façon temporaire, des fonctions juridictionnelles.
- En matière de criminalité économique et financière, le CNJ a formulé une série de recommandations. Parmi les points pouvant faire l'objet d'adaptations, figurent notamment :
 - une augmentation conséquente des effectifs du Service de police judiciaire ;
 - une augmentation des effectifs du personnel administratif ;
 - la simplification de certaines procédures : la procédure du jugement sur accord s'avère compliquée à mettre en œuvre et la procédure de règlement devant la chambre du conseil rallonge les procédures pénales.
- Une des recommandations formulées dans la recommandation n° 1/2025 du CNJ consiste à prévoir une durée fixe pour la détention préventive, à l'instar du modèle de l'article 145-1 du Code de procédure pénale français. Le Procureur général d'État, M. John Petry, signale qu'il n'était pas encore membre du CNJ à l'époque où cette recommandation a été formulée et que sa position sur ce point est plus réservée, comme en témoigne son avis rendu dans le cadre de la proposition de loi n° 8639 portant modification du Code de procédure pénale, déposée par Mme Sam Tanson⁸.
- Dans sa recommandation n° 2/2025, le CNJ propose, en matière de contentieux du droit de l'asile et de l'immigration, la création d'une juridiction spécialisée, la mise en place de critères de recrutement spécifiques et la réforme de la voie d'appel.

En conclusion, le Président de la Commission et le Président du CNJ saluent cet échange fructueux et proposent de poursuivre le dialogue.

⁸ <https://www.chd.lu/fr/dossier/8639>

3. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact
--