

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 7 novembre 2024

Ordre du jour :

1. Echange de vues avec M. Thierry Hoscheit, Président de la Cour supérieure de justice
2. 8420 Projet de loi modifiant l'article 7 et l'article 77 de la loi du 7 août 2023 sur les associations sans but lucratif et les fondations
 - Rapporteur : Madame Stéphanie Weydert
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 8407 Projet de loi portant modification de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et instituant un Comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme
 - Nomination d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi et examen des articles
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Echange de vues

*

Présents : M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Sven Clement, M. Alex Donnersbach, Mme Carole Hartmann, M. Laurent Mosar, M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, M. Tom Weidig (remplaçant M. Dan Hardy), M. Charles Weiler, Mme Stéphanie Weydert, M. Laurent Zeimet

M. Thierry Hoscheit, Président de la Cour supérieure de justice

Mme Elisabeth Margue, Ministre de la Justice

M. Pit Bouché, Mme Catherine Dion, M. Gil Goebbels, M. Daniel Ruppert, du Ministère de la Justice

Mme Fiona Defrang, du groupe parlementaire CSV

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Dan Hardy, Mme Paulette Lenert

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Laurent Mosar, Président de la Commission

*

1. Echange de vues avec M. Thierry Hoscheit, Président de la Cour supérieure de justice

M. le Président de la Cour supérieure de justice renvoie de prime abord à la mission fondamentale de la Justice dans une société démocratique fondée sur l'Etat de droit.

L'orateur donne ensuite à considérer que la Cour supérieure de justice regroupe en une entité la Cour de cassation et la Cour d'appel, comprenant des magistrats, greffiers et agents administratifs affectés à leurs services.

Le champ d'application *ratione materiae* de la Cour supérieure de justice est très large, comme les nombreuses juridictions de l'ordre judiciaire traitent des litiges relevant de nombreuses matières du droit.

Un premier point qui mérite l'attention des Députés constitue un problème d'infrastructure auquel la Justice fait face depuis plusieurs années. Force est de constater que les locaux des juridictions de l'ordre judiciaire sont insuffisants et ne correspondent pas aux besoins réels. Il convient de noter que le pouvoir judiciaire nécessite des salles d'audience qui doivent être appropriées pour rendre la justice et garantir la publicité des débats. L'actuelle Cité judiciaire, achevée en 2008, a atteint ses limites physiques depuis plusieurs années. Elle ne permet plus de remplir son objectif initial, qui consiste à rassembler toutes les instances et tous les services de la Justice sur un seul site. L'orateur estime que la seule solution envisageable à moyen terme consiste dans la construction d'une nouvelle Cité judiciaire disposant de l'espace nécessaire pour accueillir tous les services et instances localisés à Luxembourg et dotée des réserves nécessaires pour faire face à l'augmentation de tous les contentieux qui va inévitablement se produire avec l'accroissement prévisible de la population et de l'activité économique. L'orateur se dit conscient du fait qu'il s'agit d'une solution coûteuse et radicale, or, l'expérience recueillie au fil des dernières années a démontré que l'externalisation de certains services de la Justice et la mise à disposition de bâtiments éparpillés sur le territoire de la Ville de Luxembourg n'est pas satisfaisante.

Un autre point important constitue le recrutement de magistrats. L'orateur rappelle que le législateur a récemment adopté un plan de recrutement pluriannuel¹. Le problème pour effectivement occuper des postes est lié à un problème d'attractivité de la fonction de juge (du moins dans la perception de potentiels candidats) qui se reflète dans des difficultés de recrutement. A des échelons plus élevés, avec l'augmentation du nombre de postes au niveau intermédiaire et une revalorisation des carrières inférieures et moyennes à travers la loi du 29 juillet 2023 portant suppression du rang de conseiller honoraire et partant la possibilité d'accéder à un grade plus élevé sans devoir en supporter toutes les responsabilités, il y a un risque à terme de se heurter à la difficulté de trouver des magistrats expérimentés qui sont disposés à briguer un poste à responsabilité auprès d'une juridiction.

A cela s'ajoute que le personnel de support, que ce soient des greffiers ou des informaticiens, doit également être recruté. Ledit plan de recrutement pluriannuel de magistrats ne porte pas

¹ Loi du 24 juillet 2024 portant création de postes d'attaché de justice et modification de :

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

2° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;

en vue d'arrêter un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire pour les années judiciaires 2024/2025, 2025/2026 et 2026/2027 (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A336 du 01/08/2024).

sur le recrutement additionnel de ces fonctions de support, qui elles sont recrutées par voie de carrière administrative dans la Fonction publique, qui ne s'effectue donc pas simultanément aux recrutements de magistrats. Ces postes sont à valider préalablement par la Commission d'économies et de rationalisation de l'Etat ; ainsi, il n'est aucunement assuré que ces postes soient effectivement créés. Un accord en ce sens a toutefois pu être trouvé au cours de l'été 2024 dans le cadre des créations de postes de magistrats de septembre 2024. De ce fait, le personnel administratif n'était pas disponible au 16 septembre 2024 et les créations de postes de magistrats n'ont pas tout de suite pu produire intégralement leurs effets attendus.

Quant à la digitalisation de la justice, il convient de signaler que celle-ci ne constitue pas une solution miracle pour faire avancer plus rapidement les dossiers de contentieux. La digitalisation peut apporter certains effets positifs et faciliter la transmission et la communication avec les avocats, or, elle ne peut se substituer au travail du juge.

Quant au fonctionnement du Conseil national de la justice (ci-après « CNJ »), mis en place par la révision constitutionnelle du 1^{er} juillet 2023, il semble prématuré de porter une appréciation sur le fonctionnement de cet organe constitutionnel nouveau. Cependant, il importe d'apporter quelques précisions importantes en rapport avec les collèges électoraux et, partant, la représentativité du CNJ. Chaque collège électoral dispose d'un seul représentant au sein du CNJ, alors que le nombre de corps de la Justice et le nombre d'électeurs au sein des différents collèges électoraux sont forts différents.

Outre le mode de scrutin, l'orateur regarde d'un œil critique la situation des membres élus au sein du CNJ, au vu de leur statut, mais surtout au regard de la taille réduite du pays et du nombre limité de magistrats. S'il n'est pas question de remettre en cause le principe même des élections, force est de constater que toute élection donne forcément lieu à une « campagne électorale » au cours de laquelle les candidats sont tentés de promettre plus ou moins ouvertement la défense des intérêts catégoriels des électeurs, partant des magistrats de leur corps électoral. Ce risque est peut-être encore plus élevé avec une administration judiciaire et des corps de taille réduite en comparaison avec d'autres pays, dont les membres se connaissant en grande partie. En conséquence, une fois élus, les membres du CNJ peuvent être tentés d'œuvrer à la réalisation de leur « programme électoral », ce qui est susceptible de nuire aux travaux du CNJ, dont la mission consiste à œuvrer dans l'intérêt de la Justice, et non pas des membres des corps de la Justice. La présence d'office de certains hauts magistrats qui ont atteints le haut de la hiérarchie et n'ont plus rien à attendre ni à défendre serait de nature à contrebalancer, dans le cadre des travaux du CNJ, de potentiels effets négatifs résultant de cette situation.

Quant aux délais de traitement des affaires et la volonté de rendre des décisions le plus rapidement possible, il convient de noter qu'une analyse approfondie a été menée pour examiner cette problématique. Un élément de réponse consiste dans le fait que les litiges sont de plus en plus complexes, notamment en matière de litiges portant sur le droit économique et financier. Les garanties procédurales, visant à garantir un procès équitable pour les parties impliquées dans un litige, peuvent avoir pour conséquence que les délais procéduraux sont allongés. L'utilisation abusive des droits procéduraux est malheureusement la réalité et ces droits sont utilisés par les justiciables pour retarder le début d'un procès ou son déroulement.

Quant à la simplification des procédures judiciaires, il convient de noter qu'un groupe de travail a été mis en place pour accélérer les procédures en matière pénale et, dans un même ordre d'idées, un groupe de travail en matière de droit civil a été mis en place. Il convient de souligner que la justice doit être acceptée par le justiciable et que cela suppose une existence de garanties procédurales et d'examiner les arguments présentés.

M. Laurent Mosar (Président, CSV) renvoie à l'historique de la Cité judiciaire et signale qu'à l'époque les responsables de la magistrature ont insisté sur la nécessité que celle-ci se trouve

au centre historique de Luxembourg-Ville et ils ont refusé la construction d'une telle enceinte avec une superficie plus importante dans un quartier en dehors du centre-ville, comme à Kirchberg.

Quant aux litiges ayant trait au droit économique et financier et qui présentent souvent une dimension internationale, l'orateur esquisse l'idée de mettre en place une chambre commerciale multilingue qui siège également en anglais, à l'instar de ce qui est pratiqué dans certaines juridictions étrangères. Ainsi, au Tribunal de commerce de Paris, l'anglais peut être utilisé par les justiciables durant les plaidoiries devant cette juridiction. L'orateur estime que le recours à cette langue étrangère ne devrait pas poser problème aux juges de cette juridiction, étant donné que de nombreux juges luxembourgeois disposent d'ores et déjà d'un niveau d'anglais élevé.

Quant au fonctionnement et à la composition du CNJ, l'orateur exprime sa stupéfaction avec les observations et critiques exprimées par M. le Président de la Cour supérieure de justice, étant donné que cette réforme a recueilli finalement un large consensus politique.

M. le Président de la Cour supérieure de justice revient sur la problématique des infrastructures disponibles et précise qu'à l'époque où la décision de construire la Cité judiciaire au Plateau du Saint-Esprit a été prise, il n'avait pas la fonction qu'il occupe actuellement et qu'il n'a pas été impliqué dans cette décision. L'orateur indique que les responsables de la magistrature de l'époque n'ont pas anticipé l'accroissement de la population et le développement économique au fil des décennies, qui se traduit inévitablement par un accroissement du contentieux juridictionnel.

Quant à la mise en place d'une juridiction commerciale statuant en anglais, l'orateur se montre *a priori* favorable à l'instauration d'une telle chambre spécialisée auprès des juridictions commerciales. Il indique que cette idée a fait l'objet d'un colloque juridique entre différents experts dans le passé. Il existe cependant toute une série de défis statutaires, pratiques et procéduraux qui doivent être surmontés préalablement, et ce, en concertation étroite avec les magistrats. Il est à ce stade prématuré de se prononcer définitivement sur cette idée.

Quant au CNJ et les collèges électoraux de la magistrature qui sont de tailles variées, l'orateur donne à considérer que cela peut avoir pour conséquence que des magistrats très jeunes et peu expérimentés sont élus, au détriment des magistrats plus expérimentés. Cela peut conduire à des crispations entre les membres d'un collège électoral.

Mme Sam Tanson (déi gréng) prend acte des observations et critiques soulevées quant à la composition du CNJ. L'oratrice retrace l'historique de cet organe constitutionnel nouveau. La composition de celui-ci et le mode de désignation de ses membres a été précédé par des discussions âpres et de longue haleine, de sorte que le mode d'élection fixé par la loi est à qualifier de compromis entre des opinions divergentes.

L'oratrice se dit consciente du fait que le mode de désignation des membres du CNJ constitue une nouveauté dans la magistrature. Or, il lui paraît important que tous les magistrats aient une voix dans ces élections et puissent s'exprimer par leur vote pour le candidat de leur choix personnel.

Il y a lieu de dresser un bilan de ces élections et d'en tirer des conclusions en amont des prochaines élections des membres du CNJ.

Quant à l'attractivité de la profession de magistrat, l'oratrice signale que, durant la législature précédente, des discussions ont été menées avec le Ministre de la Fonction publique de l'époque pour améliorer la rémunération de ceux-ci, notamment par l'accroissement de la rémunération dans certains grades médians de la magistrature. L'analyse menée à l'époque a aussi souligné le fait que les conditions de rémunération dans la magistrature sont plus

attrayantes que dans la Fonction publique en général. Un autre constat dressé par cette analyse est qu'il n'existe peu ou pas de leviers financiers pour inciter un agent de briguer un poste à responsabilité dans la fonction publique et cela est également vrai pour la magistrature.

Enfin, l'oratrice renvoie à un arrêt² de la Cour européenne des Droits de l'Homme ayant condamné le Luxembourg pour violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales garantissant l'accès pour le justiciable à un tribunal. En l'espèce, la Cour a retenu un formalisme excessif de la part de la Cour de cassation luxembourgeoise dans l'examen des moyens invoqués à l'appui d'un pourvoi en cassation. L'oratrice souhaite connaître les dernières évolutions jurisprudentielles de la Cour de cassation, à la suite de la publication de l'arrêt prémentionné.

M. le Président de la Cour supérieure de justice revient sur ses déclarations quant au fonctionnement et à la désignation des membres du CNJ. L'orateur souligne qu'il n'entend aucunement écarter des magistrats plus jeunes ou moins expérimentés du CNJ. Mais il lui importe de doter cet organe constitutionnel de membres ayant une grande expertise avec le fonctionnement quotidien de la magistrature et la gestion d'une juridiction. Force est de constater que ces personnes sont généralement des magistrats ayant une certaine ancienneté et qui ont grimpé les échelons auprès des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Quant aux spécificités de la profession de magistrat, l'orateur indique que le travail de magistrat se distingue structurellement de celui des fonctionnaires de l'Etat et que les conditions de rémunération devraient refléter cette différence. Les décisions de justice sont signées et assumées publiquement par les magistrats ayant délibéré dans un litige opposant des parties, alors que la responsabilité politique des décisions prises par des fonctionnaires de l'Etat revient au ministre de ressort.

Quant à la jurisprudence de la Cour de cassation luxembourgeoise, l'orateur signale qu'il convient d'abord de rappeler que celle-ci n'a pas le rôle de statuer en fait, mais uniquement en droit. Ainsi, elle ne constitue pas un troisième degré de juridiction. Quant au formalisme imposé pour le pourvoi en cassation, il convient de noter que les experts juridiques constatent une évolution dans l'examen des moyens des parties et que cette juridiction devient moins formaliste. A noter qu'il est prévu d'offrir une formation spécifique aux avocats, et ce, en collaboration avec l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, s'adressant à ceux qui souhaitent intervenir devant cette juridiction et de les sensibiliser sur les spécificités procédurales applicables devant cette juridiction.

M. Dan Biancalana (LSAP) esquisse l'idée d'un plan de recrutement pour recruter des greffiers et agents de support parallèlement au recrutement dans la magistrature.

Quant à la Cour constitutionnelle, l'orateur souhaite avoir plus d'informations sur le nombre d'affaires pendantes et les dispositions constitutionnelles invoquées par les parties pour justifier la saisine de celle-ci.

M. le Président de la Cour supérieure de justice indique que l'élaboration d'un plan de recrutement pour recruter des greffiers et agents de support n'est pas nécessaire. Mais dans la mesure où un tel recrutement nécessite généralement plusieurs mois, il est important de coordonner les différentes vagues de recrutement avec celles du recrutement de magistrats.

Quant au contrôle constitutionnel effectué par la Cour constitutionnelle, l'orateur (qui préside également cette juridiction) précise que ce contrôle intervient de manière *ex post* et *in concreto* dans le cadre d'un litige entre des parties. Ainsi, il se peut que la Cour constitutionnelle déclare inconstitutionnelle une loi qui est applicable depuis plusieurs décennies. L'opportunité de la

² CEDH, Affaire Ghrenassia c. Luxembourg, 07/03/2022, Requête no 27160/19.

mise en place d'un contrôle *ex ante* de la législation relève d'une décision du pouvoir politique. D'un point de vue statistique, on peut retenir que la plupart des questions préjudicielles qui sont traitées par la Cour constitutionnelle émanent des juridictions de l'ordre administratif. A noter que le principe d'égalité devant la loi constitue la disposition la plus fréquemment invoquée devant la Cour constitutionnelle.

M. Alex Donnersbach (CSV) renvoie à la voie de recrutement commun entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. Avant l'année 2012, ce recrutement se faisait par des voies différentes. M. le Président de la Cour administrative s'est récemment exprimé en faveur de retourner au mode de recrutement avant 2012, et ce, afin de permettre aux juridictions de l'ordre administratif de recruter davantage de juristes ayant une expertise dans une des matières de contentieux relevant des juridictions administratives. L'orateur souhaite connaître le point de vue de M. le Président de la Cour supérieure de justice à ce sujet.

M. le Président de la Cour supérieure de justice signale que l'ordre judiciaire est satisfait du mode de recrutement, tel qu'il est applicable actuellement. L'orateur se dit conscient des difficultés rencontrées par les juridictions de l'ordre administratif pour recruter des profils spécialisés. L'orateur signale qu'il n'a pas encore arrêté sa position finale à ce sujet. Il convient de relever cependant que le recrutement de tels profils spécialisés peut constituer une arme à double tranchant, comme les magistrats recrutés en raison de leur expertise dans une matière spécifique du droit bénéficient d'une mobilité interne et peuvent changer de poste par après. Ainsi, un magistrat spécialisé dans une seule matière du contentieux administratif pourrait briguer par la suite un poste auprès d'une juridiction de l'ordre judiciaire, sans avoir les compétences nécessaires dans des domaines comme la procédure civile, commerciale ou pénale.

M. Laurent Zeimet (CSV) souhaite avoir davantage d'informations sur le fonctionnement des groupes de travail récemment mis en place et composés d'experts juridiques. L'orateur souhaite savoir quelles pistes de réflexion ont été esquissées par ces derniers en matière de procédure civile et commerciale.

M. le Président de la Cour supérieure de justice explique que ce groupe de travail n'a pas pour mission de réformer le Nouveau Code de procédure civile, mais de proposer des adaptations ponctuelles aux règles procédurales applicables.

*

2. 8420 Projet de loi modifiant l'article 7 et l'article 77 de la loi du 7 août 2023 sur les associations sans but lucratif et les fondations

Présentation et adoption d'un projet de rapport

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice. Il est proposé recourir au modèle de base pour les débats en séance plénière.

*

3. 8407 Projet de loi portant modification de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et

instituant un Comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme

Nomination d'un rapporteur

Les membres de la Commission de la Justice nomment M. Charles Weiler (CSV) comme Rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Présentation du projet de loi et examen des articles

Le Comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme avait initialement été mis en place par le règlement ministériel du 9 juillet 2009 portant création du comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme. Toutefois, il apparaît que ce règlement ministériel manquait de base légale et que le Comité de prévention aurait dû être créé par voie législative. Il est donc proposé de rapidement résoudre cet obstacle juridique en introduisant une modification de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 8 octobre 2024, le Conseil d'État ne formule pas d'observation particulière quant au fond.

Echange de vues

La modification législative proposée ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la Commission de la Justice.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact
