CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CC/PR

P.V. IR 19
P.V. J 19

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

et

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 16 mars 2017

Ordre du jour :

1. Présentation des propositions du ministre de la Justice pour une réforme de la Justice

2. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Marc Angel, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Franz Fayot, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, membres de la Commission juridique

M. Gilles Baum, observateur

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

M. Francis Delaporte, Président de la Cour administrative
Mme Martine Solovieff, Procureur général d'Etat
M. Jean-Claude Wiwinius, Président de la Cour supérieure de justice et Président de la Cour constitutionnelle

M. Yves Huberty, Mme Marie-Anne Ketter, du Ministère de la Justice
Mme Tania Braas, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, Administration parlementaire

Excusés : Mme Cécile Hemmen, membre de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Roy Reding, membre de la Commission juridique

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission juridique

*

1. Présentation des propositions du ministre de la Justice pour une réforme de la Justice

Dans une remarque préliminaire, M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle salue la tenue de la présente réunion en présence des trois chefs de corps de la Justice : M. Jean-Claude Wiwinius, Président de la Cour supérieure de justice et Président de la Cour constitutionnelle, M. Francis Delaporte, Président de la Cour administrative, et Mme Martine Solovieff, Procureur général d'Etat.

M. le Ministre de la Justice présente les propositions du Gouvernement pour une réforme de la Justice dans le contexte de la révision constitutionnelle, en précisant que ces propositions ont été approuvées par le Conseil de Gouvernement lors de sa séance du 3 mars 2017. La note annexée, distribuée à tous les membres présents en début de réunion, expose les grandes lignes des propositions et contient des propositions de texte pour la révision constitutionnelle.

Les propositions de réforme s'articulent autour de trois points :

1. La création d'un Conseil suprême de la justice

   Le Gouvernement propose la création d'un Conseil suprême de la justice. Ce Conseil exercera ses compétences dans la direction et la supervision du recrutement des magistrats ainsi que de leur formation. Il présentera des propositions de nomination aux fonctions judiciaires. Il prononcera des recommandations et aura en charge la surveillance en matière de déontologie des magistrats. L'engagement, l'instruction et le jugement en première instance des affaires disciplinaires sera une autre compétence du Conseil suprême de la justice.

   Il aura comme attribution de recevoir et de traiter les doléances des justiciables quant au fonctionnement de la justice. Il présentera aussi à la Chambre des Députés et au Gouvernement des recommandations en vue d'améliorer le fonctionnement de la justice. Finalement, il aura comme mission de communiquer dans les matières relevant de ses missions et attributions, y compris en cas d'atteinte à l'image de la justice ou à la réputation d'un membre de la magistrature.

   Le Conseil suprême de la justice sera composé de 7 membres, dont les trois chefs de corps et un magistrat qui est à élire par ses pairs. La Chambre des Députés

désignera une personnalité du monde académique et une personnalité ayant une expérience professionnelle utile pour les travaux du Conseil suprême de la justice. Finalement, un avocat sera désigné, comme septième membre, conjointement par le conseil de l'ordre du barreau de Luxembourg et le conseil de l'ordre du barreau de Diekirch.

2. La consécration dans la Constitution de l'indépendance du ministère public

   Une autre pierre angulaire des propositions gouvernementales vise la consécration formelle dans la Constitution de l'indépendance du ministère public dans l'exercice de l'action publique et dans la réquisition de l'application de la loi.

3. L'évolution de certaines dispositions régissant la Cour constitutionnelle

   Au niveau de la Cour constitutionnelle, le Gouvernement prévoit l'introduction de la faculté pour la Cour constitutionnelle de siéger en formation plénière de neuf magistrats ainsi que la possibilité de recourir à des suppléants lorsque la Cour constitutionnelle rencontre des difficultés pour se composer utilement.

Par ailleurs, le Gouvernement n'entend pas poursuivre les réflexions autour de la création d'une Cour suprême, comme le souhaitait le Ministre de la Justice précédent. Cette mise en place engendrerait des investissements considérables en temps et en travail au regard de la valeur ajoutée obtenue.

M. le Ministre précise que ces propositions ont reçu l'aval des trois chefs de corps présents.

Enfin, vu l'importance de la question de l'indépendance de la justice, l'orateur propose de sortir tous les articles la concernant de la proposition de révision constitutionnelle et de les traiter en priorité. C'est la raison pour laquelle les propositions de texte contenues dans la note annexée reprennent la numérotation actuelle de la Constitution.

<u>Echange de vues</u>

De l'échange de vues subséquent, il convient de retenir les points suivants :

- M. le Président accueille favorablement la décision du Gouvernement de ne pas approfondir l'idée de la création d'une Cour suprême.
  Il salue la proposition de création du Conseil suprême de la justice tout en indiquant sa préférence pour un changement de dénomination en « Conseil national de la justice ». La question à clarifier est celle de savoir si les attributions du Conseil ne devraient pas être fixées de préférence dans la Constitution, alors que la proposition du Gouvernement semble consister à inscrire les grands objectifs dans la Constitution et à fixer les attributions dans la loi.
  Concernant l'indépendance de la justice, il y a lieu de clarifier l'étendue de cette indépendance. A titre d'illustration, la définition de la politique pénale générale sera-t-elle de la compétence du ministre ou du parquet ?
  Par ailleurs, il convient de clarifier l'opportunité de traiter les points concernant l'indépendance de la justice en priorité, en dehors du contexte de la révision générale de la Constitution. S'il existe des arguments valables pour cette façon de procéder, la question peut se poser également pour une série d'autres points.
  Enfin, concernant les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle, il s'interroge sur l'adéquation du système luxembourgeois et pose la question de savoir si les

propositions de la Commission[1] sont suffisantes, ou s'il y aurait lieu de prévoir des dispositions qui permettraient d'atténuer la rigueur du nouveau système dans certaines situations spécifiques.

- Un représentant du groupe politique CSV rappelle l'importance de trouver une solution pour les cas où la Cour constitutionnelle déclare des textes comme étant inconstitutionnels, la solution actuelle étant intenable. Le juge pourrait ainsi prévoir un délai pour modifier le texte en question, ou alors le texte ne pourrait plus être appliqué dès lors que l'arrêt est publié. Le Gouvernement devra se positionner sur ce point. L'orateur rappelle les réflexions de la Commission autour d'une disposition prévoyant que des dispositions déclarées non-conformes à la Constitution seraient abrogées après un certain délai.
  Quant à l'idée de traiter ces propositions en priorité, la question pourrait se poser pour d'autres points urgents.
  L'orateur demande par ailleurs si les propositions figurant dans la note distribuée pourraient être développées.
  La question de la cassation administrative devrait être étoffée d'un point de vue juridique, et non pas pragmatique. Il faudrait savoir si, au regard de la situation actuelle, une telle cassation pourrait être utile ou nécessaire.

- Un autre représentant du groupe politique CSV s'interroge également sur la plus-value de la cassation administrative, même s'il déclare ne pas adhérer aux arguments avancés par M. le Ministre qu'il juge insuffisants.
  Il demande par ailleurs des précisions sur les attributions du Conseil suprême de la justice, par rapport au projet du Ministre de la Justice précédent.

- En ce qui concerne la création du Conseil suprême de la justice, M. Jean-Claude Wiwinius rappelle qu'il plaide depuis de nombreuses années pour la mise en place d'un tel organe.
  Sur la question des effets des arrêts de la Cour constitutionnelle, il indique qu'il est demandeur pour une solution qui permettrait d'assortir les décisions d'effets pratiques. Dans ce contexte, il déclare approuver les propositions de texte de la Commission dans le cadre de la Révision constitutionnelle.

- Selon M. Francis Delaporte, il faudrait prévoir une solution intermédiaire, surtout dans les cas où des dispositions octroyant des droits ou des allocations seraient déclarées non conformes. Dans ces cas, les dispositions de l'article 101 pourraient en effet s'avérer insuffisantes.

- Mme Martine Solovieff rappelle que le ministère public est demandeur des modifications envisagées.
  L'indépendance du ministère public, tout en augmentant sa légitimité, répond également aux remarques du GAFI (Groupe d'action financière) et du GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption) sur la non-conformité des textes à la pratique.
  La création d'un Conseil, « suprême » ou « national » de la justice répond à l'objectif de créer un organe efficace, notamment en matière d'affaires disciplinaires. En outre, sa compétence en matière de propositions de nomination aux fonctions judiciaires présente l'avantage de créer un système uniforme et transparent de nomination.

[1] **Art. 101.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.

Les dispositions d'une loi déclarées non conformes à la Constitution ou aux traités internationaux par un arrêt de la Cour suprême cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi.

L'oratrice soutient la proposition de traiter en priorité ces modifications qui sont essentielles à la justice.

- Par rapport au projet de son prédécesseur, M. le Ministre indique qu'en dehors des modifications qu'il est proposé d'apporter à la Constitution, le Gouvernement déposera un projet de loi, qui règlera les détails ; les grands principes étant définis dans la Constitution.

  L'article 95*quater*, paragraphe 1, alinéa 1er, dispose que le Conseil suprême de la justice veille, d'une part, à l'indépendance des juges des ordres judiciaire et administratif et à celle du ministère public et, d'autre part, au bon fonctionnement de la justice. Le terme « fonctionnement » est plus large et englobe tous les aspects liés à l' « administration de la justice » (terminologie du projet du Ministre de la Justice précédent).

  Enfin, il n'est pas prévu de supprimer la Cour constitutionnelle et d'abandonner le mécanisme de la question préjudicielle.

2. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 16 mars 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

La Présidente de la Commission juridique,
Viviane Loschetter

Annexe :

Ministère de la Justice : Note sur l'indépendance de la Justice

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ
DE LUXEMBOURG
Ministère de la Justice

Luxembourg, le 16 mars 2017

Note sur l'indépendance de la justice

Lors de la séance du 3 mars 2017, le Conseil de Gouvernement s'est prononcé en faveur de :

- la création du Conseil suprême de la justice ;
- la consécration dans la Constitution de l'indépendance du ministère public ;
- l'évolution de certaines dispositions régissant la Cour constitutionnelle.

La présente note est subdivisée en deux parties :

- la première partie expose les grandes lignes des mesures proposées ;
- la seconde partie contient des propositions de texte pour la révision constitutionnelle.

I. Les grandes lignes des mesures proposées

1. La création du Conseil suprême de la justice

Le Gouvernement propose la création d'un Conseil suprême de la justice. L'objectif est de créer un organe efficace, ce qui implique des pouvoirs incisifs et une composition réduite.

S'il est nécessaire de donner au Conseil suprême de la justice une base constitutionnelle, le texte constitutionnel ne devrait prévoir que les grands principes régissant les attributions et la composition de cet organe.

Afin de permettre le développement du Conseil suprême de la justice à moyen et à long terme, un large domaine d'intervention devrait être réservé à la loi.

Le Gouvernement entend inscrire les dispositions suivantes dans la future législation portant organisation du Conseil suprême de la justice :

À l'égard des membres de la magistrature, le Conseil suprême de la justice exercera ses compétences dans les matières suivantes :

- la direction et la supervision du recrutement ainsi que de la formation ;
- la présentation des propositions de nomination aux fonctions judiciaires ;
- les recommandations et la surveillance en matière de déontologie ;
- l'engagement, l'instruction et le jugement en première instance des affaires disciplinaires ; l'appel sera ouvert devant une juridiction ad hoc.

D'autre part, le Conseil suprême de la justice sera chargé des attributions suivantes :

- la réception et le traitement des doléances des justiciables relatives au fonctionnement de la justice ;
- la présentation à la Chambre des Députés et au Gouvernement des recommandations en vue d'améliorer le fonctionnement de la justice ;
- la communication dans les matières relevant de ses missions et attributions, y compris en cas d'atteinte à l'image de la justice ou à la réputation d'un membre de la magistrature.

Enfin, le Conseil suprême de la justice sera composé de sept membres, à savoir :

- le président de la Cour supérieure de justice ;
- le procureur général d'État ;

- le président de la Cour administrative ;

- un magistrat, à élire par ses pairs ; les magistrats des juridictions de l'ordre judiciaire, ceux du ministère public et ceux des juridictions de l'ordre administratif forment un collège électoral unique ;

- une personnalité du monde académique, à désigner par la Chambre des Députés ;

- une personnalité ayant une expérience professionnelle utile pour les travaux du Conseil suprême de la Justice, à désigner par la Chambre des Députés ;

- un avocat, à désigner conjointement par le conseil de l'ordre du barreau de Luxembourg et le conseil de l'ordre du barreau de Diekirch.

2. *La consécration dans la Constitution de l'indépendance du ministère public*

Le futur texte constitutionnel vise à consacrer formellement l'indépendance du ministère public dans l'exercice de l'action publique et dans la réquisition de l'application de la loi.

Toutefois, le ministère public restera un organe organisé de manière hiérarchique, alors que les magistrats du ministère public continueront d'exercer leurs missions suivant les conditions déterminées par la loi. Ainsi le procureur général État conservera son autorité sur tous les magistrats du ministère public. Celui-ci conservera également son pouvoir d'enjoindre aux magistrats du ministère public d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions qu'il juge opportunes.

Le Gouvernement estime qu'il est nécessaire, sous peine d'inconstitutionnalité de la loi, de réviser notamment les dispositions législatives prévoyant :

- le pouvoir du ministre de la justice d'enjoindre au procureur général d'État d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites qu'il juge opportunes (article 19 du Code d'instruction criminelle) ;

- l'exercice du ministère public sous l'autorité du ministre de la justice (articles 70, 72 et 73 de loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire) ;

- le pouvoir du ministre de la Justice de déférer à la Cour de cassation, par l'intermédiaire du procureur général d'État, tous les actes par lesquels les juges auraient excédé leurs pouvoirs, en contrevenant aux lois et règlements (article 6 de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation).

- le rappel à leur devoir des magistrats du ministère public, dont la conduite est répréhensible, par le procureur général d'Etat ; il en est rendu compte au ministre de la justice qui, selon la gravité des circonstances, leur fait faire par le procureur général d'Etat les injonctions qu'il juge nécessaires (article 170 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire).

3. *L'évolution de certaines dispositions régissant la Cour constitutionnelle*

Le Gouvernement propose d'apporter les modifications suivantes au niveau de la Cour constitutionnelle, à savoir :

- l'introduction de la faculté pour la Cour constitutionnelle de siéger en formation plénière de neuf magistrats ;

- la possibilité de recourir à des suppléants lorsque la Cour constitutionnelle rencontre des difficultés pour se composer utilement.

Ces propositions impliquent non seulement une adaptation de l'article 95ter de la Constitution, mais également une modification de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle.

II. Les propositions de texte pour la révision constitutionnelle

Art. 38. Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.

Art. 49. La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux.

Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.

Art. 84. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Art. 85. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 86. Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.

Art. 87. Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice.

Art. 88. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les moeurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.

Art. 89. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

Art. 90. ~~Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. - Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice.~~

Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil suprême de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Art. 91. Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour sont inamovibles.

Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement.

Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.

Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.

Art. 92. Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi.

Art. 93. Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi.

Art. 94. Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.

La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.

Art. 95. Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois.

La Cour supérieure de justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.

Art. 95bis. (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.

(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.

(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.

(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.

(5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc~~. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières~~

~~nominations, sur avis de la Cour administrative.~~ **, sur proposition du Conseil suprême de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.**

(6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif.

Art. 95ter. (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.

(2) La Cour Constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités à déterminer par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution.

(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative.

(4) Lorsque la Cour Constitutionnelle ne peut se composer utilement, elle est complétée par des suppléants suivant les conditions déterminées par la loi.

(5) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables.

(6) La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.

Elle peut siéger en formation plénière de neuf magistrats.

~~(4)~~ **(7)** L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

Art. 95quater. (1) Le Conseil suprême de la justice veille à l'indépendance des juges des ordres judiciaire et administratif et à celle du ministère public ainsi qu'au bon fonctionnement de la justice.

Il exerce les attributions visées aux articles 90 et 95bis.

Ses autres attributions sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer.

(2) Le Conseil suprême de la justice est composé d'une majorité de magistrats ainsi que de représentants de la société civile et des avocats suivant les conditions déterminées par la loi.

L'organisation du Conseil suprême de la justice est réglée par la loi.

Art. 95quinquies. Les juges sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.

Art. 95sexies. (1) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi.

Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions.

(2) Les magistrats du ministère public exercent leurs missions suivant les conditions déterminées par la loi.