

**N° 7323<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

**PROJET DE LOI****portant organisation du Conseil suprême de la justice  
et modification :**

- 1. du Code pénal ;**
- 2. du Code de procédure pénale ;**
- 3. de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;**
- 4. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;**
- 5. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;**
- 6. de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;**
- 7. de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice**

\* \* \*

**AVIS DE LA COUR ADMINISTRATIVE**

De manière globale, la Cour voudrait saluer la mise sur orbite du projet de loi sous rubrique. Il est certain que le fonctionnement interne des procédures de nomination des magistrats et le respect effectif du principe de l'indépendance de la magistrature se trouvent essentiellement garantis depuis de longues décennies, sans que ces procédures en tant que telles n'aient vraiment prêté à critique. Il n'est pas de la connaissance des membres de la Cour que durant les quatre dernières décennies qu'ils sont personnellement à même d'évaluer, il y ait eu une quelconque divergence de vue entre les propositions et avis soumis par respectivement la Cour supérieure de justice et la Cour administrative aux autorités de nomination par rapport aux nominations finalement effectuées.

Seulement, vu de l'extérieur, le système luxembourgeois a pu prêter à confusion et appeler des instances internationales à s'interroger, essentiellement pour des questions d'apparence, sur l'indépendance effective de la magistrature au Grand-Duché.

Rien que sous cette seule considération, le projet de loi sous rubrique se justifie éminemment, car il y va d'abord des apparences de l'indépendance de la justice luxembourgeoise telles qu'elles peuvent être perçues, à tort ou à raison, à partir de l'extérieur.

Par les temps qui courent et en raison des exemples qui se produisent actuellement même au sein de l'Union européenne et, ce même, à l'intérieur du groupe des Etats fondateurs de la première Communauté européenne du charbon et de l'acier, il serait dommage qu'un jour le Luxembourg se fasse montrer du doigt, injustement, quant à des questions d'indépendance de sa magistrature, simplement parce que les apparences pourraient permettre pareille considération.

Ne fût-ce que pour cette seule raison, le projet de loi se doit d'aboutir au plus vite.

\*

La Cour administrative est restée composée depuis sa création en 1997 au nombre de cinq membres. La Cour ne veut pas revendiquer ici une augmentation de ses effectifs. Seulement, elle veut rendre

attentif au fait qu'une réforme telle celle mettant en place le Conseil de la justice peut avoir des incidences directes sur le fonctionnement d'une juridiction à effectifs réduits, telle la Cour.

Deux plages d'interférences majeures sont actuellement décelables.

D'un côté, vu le nombre restreint des membres de la Cour, il se pourrait que tous les membres soient impliqués dans le processus de mise en place du Conseil de la Justice. Tel sera plus particulièrement le cas si l'on tient compte de la présence nécessaire du président et d'un suppléant qui devrait normalement être le vice-président, lui aussi membre de la Cour Constitutionnelle et, regardant plus loin, le cas échéant d'un second suppléant au niveau même du fonctionnement du Conseil de la Justice. S'il s'y ajoute une implication certaine de membres de la Cour, plus particulièrement au niveau de la juridiction d'appel prévue en matière de discipline des magistrats, tous les membres de la Cour se trouveraient de la sorte impliqués.

Il va de soi que si le Conseil de la Justice doit revêtir des missions concrètes dans la phase d'initiation d'une affaire disciplinaire à l'encontre d'un magistrat, ses membres ni leurs suppléants ayant dû le cas échéant intervenir, ne peuvent utilement siéger par la suite au niveau des juridictions disciplinaires proprement dites. Au stade actuel et en cas de fonctionnement normal, le nombre de cinq membres de la Cour suffit tout juste à remplir les exigences portées par le projet de loi. Il suffit cependant qu'un des membres se trouve mis hors d'état d'exercer ses fonctions pour une durée prolongée – notamment en raison d'un ennui de santé qui, avec l'âge avançant, ne peut jamais être exclu – que la situation risque de ne plus être utilement gérable et que le système cessera d'être praticable. C'est pour cela que la Cour se doit de plaider pour une simplification au niveau de la juridiction disciplinaire qui, en même temps, comportera un soulagement direct pour la Cour elle-même. Voilà un élément essentiel des remarques constructives que la Cour aimerait apporter.

\*

La Cour n'entend pas entrer dans le détail de toutes les dispositions du projet de loi. Elle entend seulement prendre position par rapport à quelques éléments qui lui semblent utiles d'être mis en exergue d'un point de vue structurel. La Cour reste consciente qu'en raison des enseignements de la jurisprudence Procola, elle ne devra être amenée à énoncer un avis que pour autant que les dispositions structurelles sur lesquelles porte son avis ne sont pas directement de nature à interférer par rapport à son travail juridictionnel. Il y va ici encore une fois des apparences telles que consacrées par l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme à travers son arrêt Procola du 28 septembre 1995 et entérinées dans la législation luxembourgeoise à travers la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

\*

La Cour est consciente que la dénomination « *Conseil suprême de la justice* » peut paraître sinon risible, du moins peu adéquate. Si l'on pouvait envisager utilement le libellé de « *Conseil national de la justice* », tel que proposé par endroits au niveau du projet loi 6030 portant refonte de la Constitution, par association d'idées avec la Cour supérieure de justice, le titre de Conseil supérieur de la justice serait également envisageable. Toutefois, la Cour administrative estime qu'ici comme en beaucoup de matières le plus est l'ennemi du bien. La simple dénomination « *Conseil de la Justice* » sera finalement la plus adéquate et la plus expressive. Ici encore moins serait plus et la Cour opte intrinsèquement pour cette dernière dénomination qui a le mérite supplémentaire d'être absolument succincte et de vouloir bien dire ce qu'elle veut dire.

\*

Une question qui n'a pas été résolue, est celle de savoir si le Conseil de la Justice ne devait pas être revêtu de la personnalité juridique. En effet, si tel n'était pas le cas, il dépendrait simplement comme organe de l'Etat et déjà l'apparence d'indépendance recherchée par le projet de loi ne se trouverait point atteinte. Normalement, sans autre explication, le Conseil devrait revêtir une personnalité de personne morale de droit public *sui generis*. La question est sans doute plus fondamentale qu'elle n'apparaît à première vue.

\*

En prenant le relais par rapport aux remarques introductives, la Cour administrative constate que durant les quatre dernières décennies au moins le processus de nomination des juges, surtout ceux d'un rang supérieur nécessitant une proposition voire un avis de la juridiction suprême de l'ordre dont ils émanent, n'a jamais posé problème.

Le projet de loi sous analyse prévoit, ne fût-ce que dans une optique de mise au diapason avec la Constitution actuelle, à la fois l'avis préalable soit de la Cour supérieure de Justice, soit de la Cour administrative et, par la suite, la proposition par le Conseil de la Justice du magistrat à nommer, cette proposition étant classiquement transmise au Grand-Duc. Le projet de loi sous analyse met en exergue que le Grand-Duc n'aura pas une compétence liée, mais pourra être amené à dire non. Cette considération semble être mise en parallèle avec la règle structurelle de notre Constitution suivant laquelle toute décision du Grand-Duc doit en principe être contresignée par un membre du gouvernement qui en porte la responsabilité. Il en résulte l'article 23, paragraphe 3, du projet de loi qui prévoit que « *la nomination du candidat présenté par le Conseil ne peut être refusée que par une décision motivée du Grand-Duc.* »

*Dans ce cas, le conseil présente un autre candidat au Grand-Duc ».*

En lisant ce texte de manière isolée et même en l'analysant avec une distance certaine, le lecteur averti doit se rendre à l'évidence que ce texte se trouve en retrait par rapport à la pratique actuelle. Au lieu dès lors d'augmenter l'indépendance de la justice, tel que le veut l'objectif clairement exprimé du projet de loi, celui-ci marque sur le point précis de la nomination des magistrats un mouvement de régression indiscutable. Or, il est absolument malaisé pour un projet de loi de se contredire à tel point par rapport aux objectifs – absolument louables et nobles – qui sont les siens : affirmer et consolider l'indépendance de la Justice. L'article 23, paragraphe 3, tel qu'actuellement libellé, fait juste le contraire.

Le système tel que présenté échafaude évidemment une impasse. A partir du moment où le Conseil ne présente qu'un seul candidat et non plus une liste de trois, telle la situation actuelle, la suite est prévisible. Soit l'autorité de nomination a une compétence liée et ce candidat sera nommé. Pareille situation correspondrait à une affirmation claire et nette de l'indépendance de la Justice. Soit alors la compétence de l'autorité de nomination n'est point liée et une solution, telle celle de l'article 23, paragraphe 3 s'ensuit.

Si le législateur veut garder la compétence de nomination du Grand-Duc en la matière et néanmoins n'entend pas lui conférer une compétence liée, une solution telle celle actuellement proposée à l'article 23, paragraphe 3 est la seule issue.

Or, l'indépendance de la justice doit valoir plus chère que cela ! Sinon il faudrait se demander si le principe claironné ne devait pas s'analyser en tant que coquille vide voire noisette creuse.

En toute logique de défense du principe de l'indépendance de la justice jusqu'à son bout, le projet de loi devrait soit entériner une compétence liée du Grand-Duc, soit prévoir que ce soit un représentant de la magistrature au plus haut niveau et, dans la logique du projet de loi par ailleurs, le président du Conseil de la Justice qui contresigne la nomination effectuée par le Grand-Duc. Il est vrai que pareille démarche serait novatrice. Seulement, en toute logique, elle correspondrait le mieux à un respect plein et entier du principe de l'indépendance de la justice, objectif ultime du projet de loi.

\*

Il est certain qu'en prévoyant le contreseing du président du Conseil de la Justice au niveau des nominations des magistrats effectuées par le Grand-Duc, la Constitution devrait être amendée en ce sens. Le projet de loi dépendrait dès lors directement du sort du projet de modification de la Constitution actuellement en gestation sous le numéro 6030 ou de tout autre projet, fût-il ponctuel, de modification de notre Charte fondamentale.

La question de savoir si, en l'état, le projet de loi nécessite nécessairement, du moins dans un premier stade, une modification de la Constitution reste ouverte. Il sert à peu de choses que la Cour s'aventure dans cette analyse, étant donné que par ailleurs elle proposera encore des modifications, notamment en matière disciplinaire, de nature à attribuer de nouvelles compétences à la Cour constitutionnelle.

Il est vrai qu'actuellement la Cour constitutionnelle est déjà juge disciplinaire de ses propres membres sans que cette compétence ne figure expressément dans la loi fondamentale. Seulement, de là à extrapoler qu'également, sous la proposition faite par la Cour administrative concernant les attri-

butions disciplinaires de la Cour constitutionnelle, le silence de la Constitution puisse être maintenu, un grand chemin sépare cependant ces deux cas de figure. Si le législateur devait suivre la Cour administrative quant à ses propositions qui suivent en matière de juridiction disciplinaire des magistrats, la prudence minimale dicterait que pareille compétence additionnelle de la Cour constitutionnelle soit également retenue au niveau de la loi fondamentale.

\*

Il est actuellement prévu au projet de loi que des juridictions disciplinaires des magistrats soient créées de toutes pièces. Pour le surplus, ses membres seraient élus par leurs pairs, une fois au niveau des juridictions inférieures ensemble les parquets pour la juridiction disciplinaire de première instance et une autre fois au niveau des juridictions supérieures ensemble le parquet général pour la juridiction d'appel en matière de discipline des magistrats.

Il est un principe ancestral qu'en matière de discipline des magistrats ce soit la juridiction suprême de l'ordre concerné qui assure cette mission. Cette situation est actuellement en vigueur encore au niveau de l'ordre judiciaire où une composition spéciale de la Cour supérieure de justice, composée de neuf membres, est appelée à assurer cette fonction. Il est vrai que les dispositions du texte qui date ne sont actuellement plus adéquates, du moins si l'on en croit les récentes expériences qu'a dû faire y relativement la Cour supérieure de justice.

En 1996, lorsque les juridictions de l'ordre administratif ont été créées, le même principe a été maintenu. Actuellement, c'est la Cour administrative qui statue suivant la forme d'un arrêt et se présente dès lors suivant le droit commun dans une composition de trois membres, qui est le juge disciplinaire des magistrats de l'ordre administratif. Les membres de la Cour ont tous eu l'occasion de participer à une composition disciplinaire appelée à juger sur leurs pairs de première instance dans des affaires où une évacuation peu satisfaisante des dossiers, observée de manière récurrente, était à chaque fois à l'ordre du jour. A l'unanimité, les membres de la Cour, forts de leur expérience afférente, peuvent affirmer que les affaires dans lesquelles ils avaient à statuer comme juge disciplinaire comptent aujourd'hui encore parmi les affaires les plus délicates qu'ils aient jamais eu à traiter, ne fût-ce qu'en raison de la proximité nécessairement inhérente à ce genre d'affaires par rapport aux magistrats ayant fait l'objet des procédures menées à leur rencontre.

Seulement, forts de cette expérience et après mûre réflexion, les membres de la Cour estiment que le fait pour le législateur de conférer à la juridiction suprême la charge d'être également la juridiction disciplinaire des magistrats de l'ordre dont ils relèvent s'analyse finalement encore en la solution la moins mauvaise, étant constant qu'en la matière il n'existe pas de solution parfaite.

En clair, si l'on copie un système tel celui du droit pénal où deux degrés de juridiction sont obligatoirement prévus sauf l'exception que les juges de la juridiction suprême statuent – cette exception est expressément prévue par l'article 2 du Protocole 7 à la Convention européenne des droits de l'homme – nécessairement des juges d'une juridiction inférieure peuvent être amenés à statuer en matière disciplinaire à l'encontre de magistrats de la juridiction supérieure qui, par ailleurs, connaissent en appel voire même en cassation des jugements qui émanent de ces juges d'une juridiction inférieure. La charge qu'on impose à pareils juges est dès plus malaisée. Parallèlement, le passage d'un magistrat d'une juridiction supérieure pardevant des juges d'une juridiction inférieure, précisément en matière disciplinaire, ne manque pas de mettre en exergue des différences de vue dues notamment à l'âge et à l'expérience qui, tout naturellement, seraient inévitables. Toutes ces considérations ne sont pas de nature à favoriser un vivre ensemble harmonieux au sein d'un corps constitué, tel celui de la magistrature.

Outre la simplification manifeste que les propositions de la Cour impliqueraient par rapport au projet sous analyse, les amendements actuellement soumis par la Cour seraient de nature non seulement à renouer avec la tradition ancestrale voulant que la juridiction suprême connaisse du contentieux de la discipline des magistrats, mais encore à éviter les écueils ci-haut mis en avant valant tant pour les juges d'une juridiction inférieure devant siéger en première instance disciplinaire que pour les magistrats d'une juridiction supérieure devant comparaître pardevant eux. En paraphrasant un ancien député juriste, la Cour se demande : « *Où est le mal si l'on conserve un système qui, quant à ses fondamentaux, a fait ses preuves?* » Est-ce que dans ce contexte « *être conservateur* » serait un défaut ?

La démarche de la Cour est simple : Quelle est la juridiction suprême commune aux deux ordres juridictionnels actuellement en place ? Ce ne peut être que la Cour constitutionnelle composée, du vœu du Constituant, dès sa création, de membres émanant des deux ordres. En suivant la tradition ancienne

de nature à éviter maints écueils ci-avant mis en exergue, l'on ne peut que se résoudre à désigner la Cour constitutionnelle comme juge disciplinaire des magistrats des deux ordres y compris ceux du parquet général et des parquets.

La Cour est consciente que le système proposé par elle n'est lui aussi pas parfait. Elle estime toutefois que la perfection n'est ni de ce monde ni ne peut être rencontrée dans le présent contexte. Il est vrai qu'un ou deux membres de la Cour constitutionnelle, à savoir son président et son vice-président, risquent de siéger au niveau du Conseil de la Justice pour initier l'affaire disciplinaire et ne sauront dès lors plus juger dans la formation de jugement que sera la Cour constitutionnelle suivant l'amendement proposé par la Cour administrative. Ou alors le président ou le vice-président de la Cour constitutionnelle se font remplacer au niveau du Conseil de la Justice et pourront siéger dans la formation disciplinaire. Seulement, il faut encore se rendre à l'évidence que les suppléants de ces deux magistrats sont normalement également membres de la Cour constitutionnelle et, pour éviter une impasse, il faudrait prévoir des suppléants non membres de la Cour constitutionnelle. La Cour est consciente de ce hiatus. Elle l'est d'autant plus qu'un troisième de ses membres, par expérience non membre de la Cour constitutionnelle, risque de devoir être désigné comme suppléant au Conseil de la Justice. Mais, jusqu'à nouvel ordre l'analyse approfondie faite par la Cour sur la question n'a pas fait ressortir d'autres inconvénients au niveau du système par elle proposé qui, à ses yeux, reste de loin préférable à celui actuellement contenu dans le projet de loi.

Certes, on pourrait rétorquer à la Cour administrative que le projet actuellement prévu excelle par le fait que les membres des juridictions disciplinaires y mises en place sont élus par leurs pairs. Cette vue procède de l'axiome suivant lequel les membres élus par leurs pairs revêtent une légitimité supérieure voire même suprême et que dès lors ils ne peuvent que constituer les meilleurs juges possibles dans ce cas de figure. Seulement : qu'elle est la motivation d'un magistrat de se porter volontaire pour faire partie d'une juridiction disciplinaire et s'exposer à des cas de conscience inévitables ... ? Pour avoir fait l'expérience d'avoir été juges d'une instance disciplinaire, les magistrats actuels de la Cour administrative voient mal quels pourraient être ces idéalistes ou, sinon, quels pourraient être les motifs impulsifs et déterminants amenant des candidats à se proposer pour pareille tâche.

Il est dès lors essentiellement proposé par la Cour administrative de consacrer comme juridiction disciplinaire des magistrats la juridiction suprême du pays. Tandis que la Cour supérieure de justice voire la Cour de cassation est la juridiction suprême de l'ordre judiciaire et la Cour administrative est la juridiction suprême de l'ordre administratif, il s'agirait de retenir que la Cour constitutionnelle est la juridiction suprême, du moins en ce qui concerne la discipline des magistrats, en ce qu'elle est la seule juridiction du pays à regrouper des magistrats provenant à la fois de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif et ce au plus haut niveau.

Conformément à l'article 2 du Protocole 7 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), du moment que la juridiction suprême a statué, plus aucun recours n'est possible et le principe du double degré de juridiction comporte ici une exception validée au plus haut niveau des droits de l'homme européens. Ce principe a notamment été appliqué récemment par la Cour de cassation dans une affaire disciplinaire dirigée contre un vice-président du tribunal d'arrondissement de Luxembourg.

Pareille modification aurait le mérite non seulement de prévoir qu'en matière disciplinaire des magistrats ce soit la juridiction suprême qui constitue le juge naturel, tel que cela a été le cas depuis des siècles. La modification opérée simplifierait outrancièrement le système. Elle est d'autant plus simplificatrice dans le cas de figure actuel où le nombre des membres du Conseil est de 9 et que 3 magistrats élus en font partie. Dans ce système, il y aurait cependant 2 élections différentes de magistrats, les uns pour devenir membres du Conseil, les autres pour devenir membres des juridictions disciplinaires. Deux légitimités interfèrent nécessairement. De quoi brouiller les apparences des deux.

La modification proposée rejoindrait également la situation actuelle en ce que les magistrats de la Cour constitutionnelle dépendent déjà disciplinairement de la Cour constitutionnelle elle-même. La Cour constitutionnelle est actuellement déjà juge disciplinaire. Cela voudrait dire encore qu'une modification de la Constitution ne serait peut être pas absolument requise, sinon déjà actuellement une disposition afférente à la discipline aurait dû y figurer.

Si néanmoins une modification constitutionnelle devait être envisagée, il y aurait lieu de prévoir une disposition transitoire au niveau du projet de loi (PL) suivant laquelle les dispositions actuelles en matière de recours juridictionnel dans la matière de la discipline des magistrats resteraient applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition constitutionnelle prévoyant expressément que la

Cour constitutionnelle est la juridiction disciplinaire des magistrats, sans distinction, et non seulement des seuls membres de cette Cour.

Les modifications ponctuelles nécessitées seraient notamment les suivantes :

Au niveau de la section 5 du PL, l'article 28 revêtirait un libellé pouvant être proposé comme suit :

*Art. 28 La Cour constitutionnelle est la juridiction disciplinaire de tous les magistrats.*

*Elle statue par arrêt sans recours conformément aux dispositions de l'article 2 du Protocole 7 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour siège à 5 membres. Les règles prévues par la loi du 27 juillet 1997 s'appliquent mutatis mutandis.*

Ce seul article remplace les articles 28 à 30 du PL, eux-mêmes autrement étoffés que ceux ci-avant proposés. La Cour administrative est consciente que le libellé par elle proposé ne va pas correspondre au libellé final. Elle a seulement entendu proposer un libellé qui s'explique par lui-même, quitte à l'adapter à l'évolution future, notamment pour ce qui est de la mise en place d'un parquet général propre auprès de la Cour constitutionnelle et de l'adaptation afférente de la Loi fondamentale.

Différentes adaptations devraient également se faire tant au niveau de loi du 7 mars 1980 qu'à celui de la loi du 7 novembre 1996. La Cour administrative suggère à titre énonciatif les modifications suivantes afin d'illustrer sous toutes ces facettes l'amendement principal par elle actuellement proposé.

Au niveau des modifications de la loi du 7 mars 1980, il y aurait lieu d'adapter le numéro 14 sous l'article 54 du PL pour lui donner le contenu suivant en tête d'article :

*Art. 156 La Cour constitutionnelle siégeant comme juge disciplinaire des magistrats, peut prononcer les sanctions disciplinaires : (...)*

Au numéro 27, l'article 167 serait libellé comme suit :

*« Art. 167 La Cour constitutionnelle siégeant comme juridiction disciplinaire des magistrats désigne parmi ses membres un magistrat instructeur. Le greffe du magistrat instructeur est assuré par le greffier de la Cour constitutionnelle ou son adjoint.*

Au numéro 40 l'article 173 est à modifier en ce sens que les mots « *le tribunal disciplinaire* » sont à remplacer par « *la Cour Constitutionnelle siégeant comme juridiction disciplinaire des magistrats* ». Il en est de même du dernier alinéa. Les articles 173-1, 173-2 et 173-3 deviennent surabondants.

Au niveau de l'article 55 portant modification de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, les adaptations parallèles à celles ci-avant mises en exergue pour la loi du 7 mars 1980 sont à opérer au niveau des articles suivants :

Au numéro 8 portant sur l'article 39 il y a lieu de lire en tête d'article « *Art. 39 La Cour constitutionnelle siégeant comme juridiction disciplinaire des magistrats peut prononcer : ...*

Au numéro 18, l'article 47-1 in fine se lirait « *... il saisit la Cour constitutionnelle siégeant comme juridiction disciplinaire des magistrats.* »

Au numéro 20, l'article 48, en début de phrase se lit : *La Cour Constitutionnelle siégeant comme juridiction disciplinaire des magistrats ...*

Au numéro 33, l'article 49 verrait remplacer « *Le tribunal disciplinaire* » par « *la Cour constitutionnelle siégeant comme juridiction disciplinaire des magistrats* » au premier et au dernier alinéa.

Les numéros 34 et 35 ayant trait aux articles 49, 49-1 et 49-2 deviendraient surabondants.

Au niveau de l'article 56 concernant les modifications de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle, il y aurait lieu d'ajouter à l'article 2, alinéa 2 la phrase : « *Elle assure les fonctions de juridiction disciplinaire des magistrats* ».

Les articles 22 à 26 seraient remplacés par les dispositions suivantes :

*Art. 22 « La Cour constitutionnelle en tant que juridiction disciplinaire des magistrats assure également cette juridiction pour ses propres membres suivant les dispositions de la loi du ... 2019 portant organisation du Conseil de la justice et respectivement de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire si son membre relève de l'ordre judiciaire et de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif si son membre relève des juridictions de l'ordre administratif ».*

Voilà du moins pour l'essentiel les modifications qui seraient nécessaires afin de mettre en place les amendements proposés par rapport à la juridiction disciplinaire des magistrats par la Cour administrative.

Quiconque analyse sereinement la situation se rendra compte de la simplification certaine apportée par ces amendements. En résumé, cette simplification s'accompagne de la création d'un droit commun tendant à une uniformisation aussi poussée que possible des règles applicables en la matière. Par là-même une inflation des dispositions régulatrices d'exception pourrait être évitée. Parallèlement, une multiplication des juridictions disciplinaires et des juridictions tous azimuts serait également évitée. Ainsi, la Cour constitutionnelle qui se trouve au sommet de la hiérarchie judiciaire luxembourgeoise serait, par essence, dans une vision à la fois historique et culturelle, appelée à revêtir à l'avenir le rôle de juge disciplinaire de tous les magistrats. Cette fonction ne lui est pas étrangère dans la mesure où la Cour constitutionnelle revêt d'ores et déjà ce rôle pour ses propres membres, sans disposition spécifique par ailleurs au niveau de la Constitution elle-même. La présente réforme permettrait encore d'ancrer plus solidement auprès de la Cour constitutionnelle le parquet général qui devrait y être prévu d'après la volonté commune du ministre de la Justice et des représentants à la fois de la Cour supérieure de justice, du Parquet général et de la Cour administrative.

\*

De manière plus générale, la Cour administrative estime que chaque fois qu'il y va de questions communes au plus haut niveau concernant les deux ordres de juridiction, de manière quasi naturelle la Cour constitutionnelle devrait être chargée des missions afférentes. Tel est plus particulièrement le cas des conflits de juridictions concernant la compétence d'attribution des deux ordres en question. Si durant ces 20 dernières années il n'y a jamais eu de cas précis qui se soit en définitive présenté, il n'en reste pas moins que la solution actuelle attribuant à la Cour Supérieure de Justice la fonction de « *tribunal des conflits* » est surannée et insatisfaisante. Tel que la Cour administrative l'a déjà signalé dans des avis antérieurs, pareille compétence devrait dorénavant être attribuée à la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, il est prévu que la Cour constitutionnelle soit également chargée d'une mission de contrôle dans le contexte des élections nationales. Ensemble avec la proposition de la Cour administrative concernant la juridiction disciplinaire des magistrats, un droit commun des attributions communes aux deux ordres de juridiction à traiter au plus haut niveau par la Cour constitutionnelle devrait ici également s'ensuivre. Il est vrai que dans cette optique une révision constitutionnelle est d'autant plus nécessaire.

\*

Quant aux attributions du Conseil de la Justice, la Cour voudrait souligner, dans l'intérêt surtout des magistrats des juridictions de l'ordre administratif qui, pour au moins un nombre de 2, vont participer aux travaux du Conseil, outre leurs suppléants, qu'ils gardent leur pleine et entière tâche au niveau de leur juridiction d'affectation. Or, au niveau des juridictions administratives le nombre des magistrats est proportionnellement moins élevé et les effets du Conseil devraient dès lors se faire d'autant plus ressentir. Dans cette optique, il ne saurait entrer en ligne de compte que les travaux du Conseil finissent par accaparer ces magistrats durant une plage de temps trop importante, de sorte qu'ils ne garderaient plus la disponibilité suffisante pour leur tâche principale. Du moment que cette tâche principale est celle d'un chef de corps – au moins trois membres du Conseil sont d'office chef de corps – la situation risquerait d'être problématique dans l'hypothèse où les travaux du Conseil prendraient une ampleur telle qu'ils bloqueraient leurs membres de manière trop consistante. C'est dans cette optique d'une saine administration de la justice qu'il convient également de maintenir, certainement dans un premier stade et tout aussi certainement par la suite, les attributions du Conseil dans un cadre aussi raisonnable que possible.

\*

Une indépendance bien comprise de la Justice ne saurait aller à moyen terme sans une indépendance financière du Conseil de la Justice, de même que des juridictions elles-mêmes y compris les Parquets. La Cour administrative estime que l'autonomie budgétaire telle que la connaissent notamment le Conseil d'Etat et la Chambre des Députés devraient également aller de soi pour le Conseil de la Justice et les juridictions du pays. Il est évident que pareil changement se prépare, le ministère de la Justice s'en trouvant parallèlement allégé.

\*

La Cour administrative estime que la présence d'au moins un avocat comme membre du Conseil de la Justice est indispensable. Elle est d'avis que la solution actuellement trouvée devrait être de nature à assurer une représentation adéquate des avocats qui sont les auxiliaires de justice de premier ordre, qui, de par leur fonction, sont à même de connaître le mieux les rouages de la justice à partir de l'autre côté de la barre. La Cour insiste sur sa vision d'une famille judiciaire à laquelle appartiennent également les avocats des deux barreaux à côté des magistrats, des membres du notariat et ceux de la chambre des huissiers de justice. Dans cette optique, l'équilibre trouvé par le projet de loi apparaît comme étant adéquat, ce d'autant plus si la juridiction disciplinaire est attribuée à un organe existant et que la question d'y voir figurer le cas échéant d'autres membres que des magistrats n'aura plus simplement lieu d'être posée.

\*

Il est trivial aux yeux de la Cour administrative que des membres non magistrats représentant les justiciables à travers la société civile soient présents au Conseil de la Justice qui, précisément, n'est pas seulement un Conseil de la magistrature.

Beaucoup de discussions peuvent être menées autour des modes de désignation des deux membres actuellement prévus en tant que représentants de la société civile. La Cour estime qu'une confiance certaine doit être réservée à cet égard aux représentants légitimes de la nation et dans le bon sens de leur choix dans l'optique de la désignation des deux membres prévus par le projet de loi. La Cour ne voudrait dès lors pas pousser plus loin son analyse afférente en faisant confiance à ce que le balisage au niveau de la future loi soit fait de telle manière à ce que des membres de qualité oeuvrant dans l'optique commune d'une justice au service du justiciable puisse être obtenue. La Cour administrative voudrait tout simplement rappeler qu'à ses yeux la justice qui, dans le jeu institutionnel est certes le troisième pouvoir et dont l'indépendance doit être affermie à travers le projet sous analyse, est, face au justiciable, essentiellement un service public. Ainsi qu'elle a pu l'énoncer dans son arrêt de principe du 27 octobre 2016, la mission du juge ne consiste pas seulement à dire le droit mais encore, dans la mesure du possible, à concilier les parties si faire se peut, et, dans une optique de justice sociale, à éradiquer autant que faire se peut le point litigieux qui les divise.

Le projet de loi qui a pour objectif l'affermissement de l'indépendance des magistrats ne manquera pas de tendre de manière ultime vers l'idéal de justice sociale mis en exergue ci-avant.

\*

Il paraît clair que des dispositions transitoires doivent être prévues de manière adéquate. En effet, outre la question de la date d'entrée en vigueur, une mise en place complète du nouveau conseil s'impose avant que celui-ci ne soit opérationnel. Or, notamment le traitement de toutes les questions concernant les nominations et promotions des magistrats exige qu'aucun intermède ne soit installé et que les nouvelles compétences du Conseil de la Justice prennent effet seulement une fois que ce Conseil va être pleinement opérationnel. Pour cela, des élections sont à prévoir de même que des désignations, notamment au niveau de la Chambre des Députés. Le Conseil devra lui-même préparer son organisation interne avant que le travail effectif ne puisse véritablement débuter. Pour toutes ces raisons des dispositions transitoires adéquates devraient être prévues.

Ainsi adopté à l'unanimité en l'assemblée générale de la Cour administrative du 7 novembre 2018, jour du 22<sup>ième</sup> anniversaire de la promulgation de la loi portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

*pour la Cour administrative*

Francis DELAPORTE

*président*