

N° 7323⁷**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 JUSTICE DE PAIX D'ESCH-SUR-ALZETTE

(18.1.2019)

I. Introduction

En 2007, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a chargé le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), organe représentatif des magistrats du siège des pays membres du Conseil de l'Europe, d'adopter un Avis sur la structure et le rôle du Conseil supérieur de la magistrature ou de tout autre organe indépendant équivalent en tant qu'élément indispensable dans un Etat de droit d'équilibre entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

A l'occasion de son 10ème anniversaire, le CCJE a adopté, lors de sa 11ème réunion plénière (Strasbourg, 17-19 novembre 2010), une Magna Caria des juges (Principes fondamentaux) synthétisant et codifiant les principales conclusions des Avis qu'il a antérieurement adoptés à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, ayant porté e.a. sur l'indépendance de la magistrature, sur l'éthique des juges, sur leur formation, sur le procès équitable dans un délai raisonnable et sur le Conseil de la Justice .

Le projet de loi soumis pour avis, qui s'inscrit dans le cadre de la réalisation du programme gouvernemental de 2013 concernant plus particulièrement la modernisation de la justice et la consolidation de son indépendance par l'institution du Conseil suprême de la justice, vise la mise en pratique des recommandations contenues dans l'Avis n° 10 du CCJE et dans la Charte européenne des juges.

II. La mission du Conseil

Le but avancé pour justifier la création du Conseil suprême de la justice est la garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire. « *Le Conseil suprême de la justice aura une double mission : « Il sera le garant tant de l'indépendance des juges dans l'exercice des fonctions juridictionnelles que de l'indé-*

pendance du ministère public dans l'exercice de l'action publique et la réquisition de l'application de la loi. Il veillera également au bon fonctionnement de la justice. » (cf. exposé des motifs du projet de loi 7323)

Dans son Avis n° 10 à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le CCJE recommande que le Conseil de la Justice soit, du moins dans les pays dotés d'une Constitution écrite, spécifié dans cette dernière, ou à défaut, dans l'instrument législatif ou constitutionnel équivalent. Des dispositions devraient y prévoir la création de ce type d'organe, la détermination de ses fonctions, l'origine des membres le composant, la mise en place de critères concernant sa composition et le mode de désignation des membres.

Il s'impose dès lors d'inscrire ce but dans la Constitution, alors que seul un ancrage constitutionnel du Conseil suprême de la justice est susceptible de garantir une protection de la légitimité et de l'autorité de cette institution contre les abus de pouvoir potentiels.

III. La dénomination du Conseil

Concernant le nom de l'organe à créer, Conseil suprême de la justice, Conseil supérieur de la justice, Conseil national de la justice, Conseil supérieur de la magistrature etc., la dénomination « *Conseil national de la Justice* », figurant l'avant-projet de loi de 2013, ou tout simplement « *Conseil de la Justice* », utilisée dans les recommandations du CCJE, paraît la plus appropriée et éviterait par ailleurs toute confusion avec les divers Conseils supérieurs, organismes purement consultatifs.

IV. Les attributions du Conseil

Le projet de loi prévoit que « *Le Conseil suprême de la justice surveille le recrutement et la formation professionnelle des attachés de justice. Il dirige et surveille la formation continue des magistrats. Il présente les nominations des magistrats, y comprises leurs promotions, au Grand-Duc. Il avise les détachements des magistrats auprès d'organisations internationales ou d'administrations. Il élabore les règles déontologiques et surveille leur application par les magistrats. Il déclenche les affaires disciplinaires visant les magistrats. Par ailleurs, le Conseil suprême de la justice sera investi des pouvoirs suivants. Il est chargé de la réception et du traitement des doléances des justiciables en relation avec le fonctionnement de la justice. Il a le droit d'enquête auprès des services judiciaires et possède le pouvoir de leur adresser des injonctions en cas de dysfonctionnement. Il assure une fonction consultative en matière d'organisation et de fonctionnement de la justice, qui se traduit non seulement par l'émission d'avis dans le cadre de la procédure législative et réglementaire, mais également par la présentation de recommandations en dehors de cette procédure. Il est le promoteur et le protecteur de l'image de la justice. Il communique publiquement en cas de diffusion d'informations portant atteinte à l'image de la justice ou à la réputation d'un membre de la magistrature.* » (cf. exposé des motifs projet de loi n° 7323),

La Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette, dans son avis antérieur du 22 avril 2013 sur l'avant-projet de loi portant organisation du Conseil national de la Justice, avait observé qu'il conviendrait de transférer au Conseil également des attributions en matière de gestion du personnel et en matière budgétaire.

« Si le Conseil national de la Justice tel que voulu par le gouvernement dispose de pouvoirs certains pour ce qui est de la nomination des magistrats, y compris de ceux du parquet, ce qui est une avancée par rapport à la situation actuelle, ses pouvoirs relatifs à l'organisation et au fonctionnement des institutions judiciaires sont des plus réduits et encore s'exercent plutôt au détriment de l'indépendance des juridictions que dans le but de renforcer leur indépendance (cf. articles 18 à 22 de l'avant-projet de loi soumis pour avis).

Ainsi le texte soumis pour avis n'entend pas mettre fin à l'anomalie du cumul des fonctions attribuées au Procureur Général d'Etat résultant de ce que ce magistrat, chargé de requérir devant les juridictions et donc partie en cause, est en même temps chef du personnel et responsable du budget des mêmes juridictions.

Un tel cumul n'existe dans aucun Etat de droit.

Par ailleurs le groupe de travail « Statut de la Magistrature » institué dans le cadre de la Conférence Nationale de la Justice avait proposé dans son rapport intermédiaire d'y mettre fin (cf. exposé des motifs de l'avant-projet de loi, page 22).

Le Gouvernement n'explique pas pourquoi il ne suit pas les recommandations afférentes dudit rapport intermédiaire.

Conformément à ces recommandations il convient de transférer au Conseil national de la Justice les pouvoirs attribués actuellement au Procureur Général d'Etat en matière de gestion du personnel de l'administration judiciaire, plus particulièrement l'affectation et la désaffectation des greffiers des différentes juridictions du siège, et en matière budgétaire ».

La Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette réitère ses observations en relevant que dans leur Avis adopté conjointement (Avis N° 12 (2009) du CCJE et Avis N° 4 (2009) du CCPE), le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) avaient déjà souligné l'importance de garantir l'indépendance des juges et des procureurs, non seulement vis-à-vis du pouvoir exécutif, mais également les uns vis-à-vis des autres. « *Le rôle distinct mais complémentaire des juges et des procureurs est une garantie nécessaire pour une justice équitable, impartiale et efficace. Si les juges et les procureurs doivent être indépendants dans l'exercice de leurs fonctions, ils doivent l'être et apparaître ainsi également les uns vis-à-vis des autres.* »

V. La composition du Conseil

Afin de prévenir le reproche du corporatisme, le gouvernement a estimé qu'il serait indispensable d'ouvrir le Conseil à des personnalités extérieures à la magistrature, en provenance de la société civile, du monde académique et des barreaux. Conformément aux suggestions du CCJE, la composition du Conseil compte une majorité de juges. Parmi les neuf membres effectifs, il y aura six magistrats et trois personnalités extérieures à la magistrature. Le Conseil suprême de la justice se complète par neuf membres suppléants, dont six magistrats et trois non-magistrats.

Si la présence dans le Conseil de membres extérieurs à la magistrature relève d'un choix politique qui revient au gouvernement, et que la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette n'y voit pas d'objections fondamentales, elle tient néanmoins à signaler que tous ses magistrats éprouvent une certaine réticence à admettre qu'un avocat ou un membre de son étude ayant plaidé devant eux puisse être amené à délibérer sur leur avenir professionnel. Etant consciente que la présence au sein du Conseil d'un représentant de la profession d'avocat, en l'occurrence le bâtonnier ou le bâtonnier sortant, paraît certes incontournable, notamment en raison de ses connaissances indéniables du système judiciaire, la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette estime toutefois qu'il convient de ne lui accorder qu'une voix consultative pour toutes les décisions concernant la carrière et la discipline des magistrats. Ces tâches devraient être réservées de toute façon à une formation constituée uniquement de magistrats.

S'agissant des incompatibilités des membres du Conseil, celles-ci sont définies à l'article 11 du projet de loi. « *Les fonctions de membre effectif et de membre suppléant du Conseil sont incompatibles avec : 1° les mandats de membre de la Chambre des Députés et de membre du Gouvernement ; 2° les mandats de membre du Parlement européen et membre de la Commission européenne ; 3° les mandats de bourgmestre, d'échevin et de conseiller communal ; 4° le mandat de membre du Conseil d'Etat ; 5° les fonctions de notaire et d'huissier de justice ; 6° l'état militaire et l'état ecclésiastique. (2) Les membres effectifs visés à l'article 5, points 4° à 9° et les membres suppléants visés à l'article 6, points 4° à 9° ne peuvent avoir ni entre eux, ni avec le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'Etat et le président de la Cour administrative, un lien de parenté ou d'alliance jusqu'au quatrième degré inclusivement, un partenariat au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ou un ménage de fait.*

La Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette est d'avis que cette énumération restrictive ne couvre pas tous les risques d'influence politique au niveau du Conseil. Ainsi, il n'est par exemple pas exclu qu'un haut fonctionnaire du gouvernement ou un dirigeant d'un parti politique puisse siéger au Conseil, ce qui n'est évidemment pas souhaitable.

Il convient donc de remédier à cette lacune et de fixer en outre une période de carence tant pour les candidats aux élections européennes et nationales, que pour les élus sortants après l'expiration de leur mandat politique.

Quant à la proportion des magistrats au sein du Conseil, le projet de loi prévoit la présence des trois chefs de corps, à savoir le Président de la Cour supérieure de justice, le Procureur général d'Etat et le Président de la Cour administrative, ainsi qu'un magistrat d'une juridiction de l'ordre judiciaire, à élire par ses pairs, un magistrat du ministère public, à élire par ses pairs, et un magistrat d'une juridiction de l'ordre administratif à élire par ses pairs.

Il en résulte que les deux juridictions de l'ordre administratif (Cour administrative et Tribunal administratif) sont représentées au Conseil par deux titulaires selon un rapport 1/1, tandis que les six juridictions de l'ordre judiciaire (Cour Supérieure de justice, Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, Tribunal d'arrondissement de Diekirch, Justice de Paix de Luxembourg, Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette et la Justice de Paix de Diekirch) sont manifestement sous-représentées selon un rapport 2/6 par seulement deux membres de la magistrature du siège, à savoir le président de la Cour supérieure de justice siégeant *ex officio* et un seul (!) magistrat du siège à élire par ses pairs. Une représentation large et équitable des juridictions judiciaires à tous les niveaux conformément aux recommandations du CCJE s'avère dans ces conditions impossible.

La procédure d'élection d'un seul magistrat du siège comme membre effectif et d'un seul magistrat du siège comme membre suppléant risque en effet de conduire à l'exclusion des juges de paix qui n'auront en tant qu'électeurs que trente-trois voix sur quelque deux cents, ce qui est pour la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette inadmissible.

A cet égard la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette renvoie à son avis antérieur du 22 avril 2013 sur l'avant-projet de loi portant organisation du Conseil national de la Justice, dans lequel elle avait insisté sur la présence obligatoire d'un juge de paix au Conseil et noté que « *Cette exclusion est d'autant plus inexplicable que ce sont les juges de paix qui sont en contact permanent et direct avec les justiciables dans les litiges qui touchent ceux-ci au plus vif (litiges entre propriétaires et locataires, litiges entre patrons et salariés, litiges entre voisins etc.) et qui sont ainsi les premiers à recueillir leurs doléances quant au fonctionnement de la justice. Cette exclusion est d'autant plus inadmissible que le Conseil national de la Justice est appelé à statuer sur les nominations et promotions des juges de paix et qu'on voit mal qu'un organe qui ne comprend aucun magistrat des justices de paix puisse se prononcer sur l'aptitude d'un candidat à exercer la fonction de juge de paix, fonction quand-même spécifique en ce sens que le juge de paix ne siège pas au sein d'une juridiction collégiale mais doit siéger seul et assumer seul la responsabilité des décisions* ».

Afin de garantir une représentation adéquate des minorités, la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette propose en conséquence d'augmenter le nombre des magistrats du siège des juridictions judiciaires à élire par leurs pairs de deux unités, et de prévoir qu'au moins un des élus doit être un magistrat d'une justice de paix à l'instar de ce qui est prévu dans la procédure de désignation des juges composant le Tribunal disciplinaire.

Par ailleurs, la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette s'interroge si le nombre de membres, réduit dans le projet sous avis à neuf par rapport à quinze dans l'avant-projet de 2013, est adapté à l'ampleur des tâches du Conseil dont les membres ne siègent qu'à temps partiel et sans aucune dispense de leur activité ordinaire. Est-ce que le Conseil sera dans ces conditions en mesure de se vouer efficacement à sa mission ?

VI. Désignation des membres

Concernant le choix des membres extérieurs à la magistrature provenant de la société civile et du monde académique, la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette n'est point favorable à leur désignation par la Chambre des députés, alors que ce mode de désignation n'exclut pas toute possibilité d'emprise par le pouvoir législatif sur lesdits membres. Une désignation des membres extérieurs provenant de la société civile et du monde académique par voie de cooptation par le Conseil serait plus garante de leur indépendance.

VII. Nomination des magistrats

Le projet de loi prévoit en son article 23 que le Grand-Duc peut refuser, certes par une décision motivée, la nomination d'un candidat présenté par le Conseil. La consécration d'un tel droit de veto s'inscrit en contradiction flagrante avec la finalité du projet de loi, à savoir la modernisation de la justice et la consolidation de son indépendance.

Le ministre de la Justice n'étant plus compétent en matière de nomination, respectivement de promotion des magistrats, il n'y a pas lieu de maintenir l'exigence de son contreseing en tant que « *ministre responsable* ». La Constitution devra en conséquence prévoir que les arrêtés de nomination des magistrats seront contresignés par le Président du Conseil.

VIII. Déontologie et discipline des magistrats

La Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette approuve pleinement les attributions du Conseil en matière de déontologie et apprécie plus particulièrement la possibilité pour les magistrats et les attachés de justice de saisir le Conseil pour obtenir un avis sur une question de déontologie.

Elle approuve également les innovations en matière disciplinaire. En ce qui concerne l'institution du Tribunal disciplinaire, chargé de juger en première instance les affaires disciplinaires visant les magistrats, la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette note avec satisfaction que les trois membres effectifs et suppléants sont élus par leurs pairs, et que la représentativité au sein de la composition est assurée par la formation de trois collèges électoraux dont un pour les Justices de paix. L'élargissement du catalogue des sanctions devrait permettre de sanctionner adéquatement tous les manquements suivant le principe de la proportionnalité consacré formellement par le texte, et ce dans le respect du principe du double degré de juridiction. Dans la mesure où le magistrat mis en cause pourra être suspendu provisoirement par le Conseil, par le magistrat instructeur et par les juridictions disciplinaires, on peut s'interroger sur la nécessité de l'exclusion de l'opposition notamment lorsque la convocation du magistrat en cause devant la juridiction disciplinaire ne lui a pas été remise à personne.

IX. Conclusion

Sous réserve des observations qui précèdent, la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette entend appuyer ce projet de loi qui constitue une avancée par rapport à la situation actuelle dans le sens d'une consolidation de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Esch-sur-Alzette, le 18 janvier 2019

Le Juge de paix directeur,
Georges MUHLEN

