

N° 7575⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE REVISION**du Chapitre VI. de la Constitution**

* * *

AVIS DU GROUPEMENT DES MAGISTRATS LUXEMBOURGEOIS

(25.11.2020)

Le Groupement des Magistrats Luxembourgeois (ci-après « GML » ou « Groupement ») est amené à donner un avis relatif à ladite proposition de révision n° 7575 de la Constitution visant à opérer une refonte du seul chapitre relatif au fonctionnement de la Justice et dont les buts majeurs poursuivis par les auteurs de la proposition sont la consécration de l'indépendance de la Justice et la création d'un Conseil national de la Justice censé veiller au bon fonctionnement de la Justice.

Si le GML accueille en principe favorablement cette première étape de la révision et de la modernisation de la Constitution actuelle, qui vise ainsi le fonctionnement de la Justice, et plus particulièrement l'organisation de la Justice, le statut des magistrats et la création d'un Conseil national de la Justice, il se doit néanmoins de souligner que le texte sous avis opère en réalité un revirement non négligeable et surtout non autrement motivé du texte final de la Proposition de révision du 24 mai 2018 (projet n° 6030) portant instauration d'une nouvelle Constitution que les auteurs de la nouvelle proposition affirment pourtant vouloir reprendre *en bloc*.

Par conséquent, le projet à aviser ne saurait échapper à un certain nombre de critiques que le GML entend résumer en trois points principaux :

1. Absence de référence à un pouvoir judiciaire

Le GML note que la proposition, qui aspire à *moderniser* la Constitution et à en adapter le texte à l'exercice réel des pouvoirs tout en y inscrivant des dispositions relevant d'une pratique coutumière, s'abstient d'y consacrer l'existence d'un pouvoir judiciaire, à l'instar du projet n° 6030 qui prévoyait un article 95, ouvrant les dispositions relatives à la Justice et libellé comme suit : « *le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les magistrats du siège et ceux du ministère public* ».

Or, le pouvoir judiciaire est, avec le pouvoir exécutif et législatif, l'un des trois pouvoirs constituant l'État dans un régime démocratique respectant la séparation des pouvoirs.

En effet, dans un État de droit, les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, doivent être indépendants les uns des autres, chacun de ces pouvoirs devant constituer un contrepoids par rapport aux autres pouvoirs.

Il convient dès lors d'insister sur le fait que la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire constitue le fondement de toute démocratie. L'article 10 2° de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales consacre déjà « *l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire* ».

Par conséquent, l'absence de référence à un tel pouvoir judiciaire dans la nouvelle proposition de refonte reflète un affaiblissement certain de la Justice par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif et ne tend pas à asseoir véritablement son indépendance contrairement au soutènement des auteurs de ladite proposition.

2. Nécessaire indépendance des magistrats

Aux termes de l'article 87 de la proposition : « *les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles* ».

En l'état actuel, le principe de l'indépendance des juges ne résulte que de manière implicite des règles constitutionnelles concernant le statut personnel des juges et plus particulièrement leur nomination, leur inamovibilité, la fixation de leurs traitements et les incompatibilités relatives à leurs fonctions.

Le texte proposé, sans être nouveau en soi (*voir article 105 de la proposition n° 6030*), a le mérite de proclamer clairement ce principe qui est d'une importance vitale pour garantir l'équilibre entre les pouvoirs constitutionnels et l'égalité des citoyens devant la justice [*cf. avis No 1 (2001) du Conseil Consultatif des Juges Européens point No 11, avis No 10 (2007) point No 9*].

La proposition en discussion ne prévoit plus, contrairement à la proposition n° 6030, d'étendre au ministère public l'indépendance dont sont revêtus les juges.

Le GML rappelle néanmoins que le rapport de conformité du GRECO (*Groupe d'Etats contre la corruption, créé en 1999 par le Conseil de l'Europe*), adopté le 19 juin 2015 dans le cadre du 4e cycle d'évaluation, a notamment relevé que le Luxembourg n'avait mis en oeuvre de manière satisfaisante qu'une seule des 14 recommandations contenues dans le rapport d'évaluation du 4e cycle d'évaluation (*Sur le thème « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs »*). Le GRECO a ainsi constaté que notamment la recommandation n°13 ayant trait à l'indépendance du parquet n'avait pas encore été mise en oeuvre, mais a retenu que la réforme constitutionnelle envisagée (projet n° 6030) allait dans la bonne direction. La Commission de Venise (*la Commission européenne pour la démocratie par le droit, aussi appelée commission de Venise, est un organe consultatif du Conseil de l'Europe composé d'experts indépendants en droit constitutionnel*) consultée dans le cadre de ce projet de réforme constitutionnelle, n'a pas non plus manqué d'insister invariablement sur le principe de la séparation des pouvoirs. Si pendant de longues années il y eut un consensus politique approuvant la reconnaissance de l'indépendance du pouvoir judiciaire comme constituant l'essence de tout Etat de droit, ce consensus semble soudainement s'être effondré.

C'est donc non seulement avec regret, mais aussi avec stupéfaction, que le GML constate que les auteurs de la proposition sous avis ont purement et simplement biffé sans autre motivation la deuxième phrase de l'article 99 qui disposait que « *le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions* ».

Le principal but recherché par la proposition de révision étant la garantie de l'indépendance de la Justice, une consécration constitutionnelle de l'indépendance du ministère public s'impose néanmoins, l'indépendance de la Justice ne se concevant qu'avec l'indépendance du ministère public.

En effet, il n'est pas possible, sous peine d'aboutir à des constructions contraires à un Etat de droit, de fondre en une seule entité, la « *magistrature* », à la fois les magistrats du siège et ceux du ministère public si ces derniers restent soumis à de possibles injonctions de l'exécutif. En mélangeant ces deux types de magistrats sans avoir garanti au préalable leur indépendance à chacun, cela reviendrait à établir une justice en partie indépendante et en partie dépendante.

Or, les missions du ministère public dans notre système judiciaire sont tellement variées et multiples qu'il importe qu'elles soient exercées par des magistrats bénéficiant des plus hautes garanties d'indépendance, libres de toute pression pouvant affecter leur impartialité. Cette indépendance est en conséquence à consacrer par une disposition constitutionnelle, afin de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son ensemble.

3. Légitimité du Conseil national de la Justice

Le GML a eu l'occasion, dans son avis quant au projet de loi n° 7323 portant organisation du Conseil suprême de la Justice, de se prononcer sur la création de cet organe indépendant. Cet avis est pour autant que de besoin formellement réitéré et les critiques y contenues sont évidemment maintenues.

Tel que l'a relevé le GML dans ledit avis, la création d'un conseil représentatif du pouvoir judiciaire, appelé en l'espèce « *Conseil national de la justice* », doit être saluée. Elle constitue un progrès indéniable du point de vue de l'indépendance de la Justice et de l'Etat de droit.

De même, le Conseil national de la Justice à créer doit avoir son ancrage dans la Constitution sous le chapitre consacré à la Justice.

C'est actuellement chose faite et le GML ne peut qu'approuver le choix des auteurs de la proposition d'instaurer la création de cet organe de contrôle dans la constitution.

Dans la Constitution, il y aurait cependant également lieu de consacrer les fonctions, la composition de l'organe ainsi que le principe de l'indépendance de ses membres. Le GML regrette dès lors que la réglementation de ces questions soit laissée à la loi.

Reste enfin la question de la légitimité de cet organe au vu du choix opéré par les auteurs de la proposition sous avis.

Le GML rappelle que le programme gouvernemental de 2009 a prévu la création d'un *Conseil national de la Magistrature* comme garant de l'indépendance de l'appareil judiciaire.

De même, le but avancé par les auteurs de l'actuelle proposition pour justifier la création d'un Conseil national de la Justice est également la garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Enfin, suivant le projet de loi n° 7323 portant organisation du Conseil suprême de la Justice, le Conseil à créer est censé *garantir tant l'indépendance des juges dans l'exercice des fonctions juridictionnelles que l'indépendance du ministère public dans l'exercice de l'action publique et la réquisition de l'application de la loi*.

Il y a néanmoins lieu de noter que la formulation de l'article 90 de la proposition sous avis sous-entend uniquement que le Conseil est tenu de veiller au bon fonctionnement de la Justice tout en respectant l'indépendance de cette dernière, sans pour autant que lui soit fait l'obligation de faire respecter cette indépendance par d'autres.

Il conviendrait dès lors de modifier le libellé de cet article sous peine de mettre en échec le but de la réforme.

Par ailleurs, dans la mesure où l'indépendance du ministère public n'a plus été reprise dans la proposition n° 7575 examinée, le projet de loi n° 7323 sur le nouveau Conseil de la Justice devient incohérent.

En effet, ce projet de loi prévoit que le Conseil sera composé de 6 magistrats du siège et du parquet et de 3 membres de la société civile. Cette composition basée sur une majorité de membres magistrats indépendants a été unanimement approuvée dans tous les avis sur le projet de loi. Etant donné que l'indépendance des magistrats du parquet a été abandonnée par les auteurs de la proposition, il est à craindre que le nouveau Conseil national de la Justice soit composé à l'avenir majoritairement de membres de la société civile nommés par la Chambre des députés et de magistrats contrôlés par l'exécutif.

Il est clair que l'indépendance de la Justice tant voulue par le Constituant sera ainsi mise à mal.

Le GML insiste dès lors sur la nécessité à voir rétablir la deuxième phrase de l'article 99 de la proposition de révision constitutionnelle n° 6030.

Les autres articles de la proposition n° 7575 n'appellent pas de commentaires particuliers de la part du GML.

Conclusion :

Annoncée comme une nouveauté destinée à moderniser le chapitre relatif à la Justice de notre Constitution, la proposition sous avis s'avère en fait être un leurre.

Une démocratie moderne doit pourtant être capable d'instituer un pouvoir judiciaire fort et le pouvoir exécutif doit se prémunir définitivement contre la double tentation du contrôle des affaires sensibles et de l'éviction de la justice. Il importe à cet égard de redire combien l'indépendance de la Justice n'est jamais pensée au bénéfice des magistrats mais bien à celui des citoyens : elle est un devoir pour les premiers, une garantie pour les seconds.

Fait à Luxembourg le 25 novembre 2020.

*Pour le comité du Groupement
des Magistrats Luxembourgeois,
Le Président,
Georges EVERLING*

