

N° 7323A⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

**portant organisation du Conseil national de la justice et
modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le
régime des traitements et les conditions et modalités
d'avancement des fonctionnaires de l'Etat**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (20.1.2022).....	1
2) Avis de la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette (11.2.2022).....	2
3) Avis de la Justice de Paix de Luxembourg (14.2.2022)	4
4) Avis conjoint du Parquet général et des Parquets des Tribu- naux d'Arrondissement de Luxembourg et de Diekirch (2.2.2022).....	4

*

AVIS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG

(20.1.2022)

Le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg se limitera à commenter certaines dispositions concernant plus particulièrement sa juridiction.

Ad article 1 :

Comme nous l'avons fait par le passé, nous manifestons notre désaccord le plus total avec la composition du « Conseil » telle qu'elle est proposée, puisque les juridictions de première instance de l'ordre judiciaire y sont sous-représentées d'une façon flagrante, bien qu'elles représentent une partie largement majoritaire des effectifs. Ainsi les magistrats des juridictions de première instance de l'ordre judiciaire sont au nombre de 156, représentés par un membre effectif dans le « Conseil ». A titre de comparaison il convient de relever que le tribunal administratif composé de 11 juges aura également un représentant dans le « Conseil ». Plus généralement les magistrats assis de l'ordre judiciaire, toutes juridictions confondues, sont au nombre de 197 et seront représentés par deux membres dans le « Conseil ». Les juridictions administratives, composés en tout de 16 magistrats, auront également deux représentants dans le « Conseil ». Cette disproportion est susceptible de porter gravement préjudice aux magistrats assis de l'ordre judiciaire et plus particulièrement aux magistrats de cet ordre siégeant en première instance, alors qu'il est tout à fait évident que les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions de l'ordre administratif n'ont pas toutes les mêmes intérêts, notamment en termes de ressources humaines.

Nous nous opposons également, comme nous l'avons fait par le passé, à la désignation par la chambre des députés des deux personnalités extérieures telle que prévue à l'article 1^{er} sub 2^o, b) du projet, parce que les expériences de nos voisins ont montré que la crainte d'une ingérence politique dans les organes suprêmes de la magistrature est pleinement justifiée.

Ad article 7 :

Nous regrettons pour les mêmes raisons que le projet de loi ne prévoit pas une période de carence d'au moins 5 ans entre le dernier mandat politique occupé et la qualité de membre du « Conseil ».

Ad article 43 et s. :

Nous considérons que tant les magistrats, le fonctionnaire et l'avocat, membres du « Conseil », sont soumis à leurs propres régimes disciplinaires et que d'éventuelles fautes disciplinaires commises par ces membres du « Conseil » pourraient être dénoncées aux autorités compétentes respectives. Il reste à régler les fautes disciplinaires le cas échéant commises par les deux membres désignés par la chambre des députés. La procédure disciplinaire proposée par les auteurs du projet nous paraît cependant définitivement trop lourde.

Le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg n'a pas d'autres observations à faire valoir.

Luxembourg, le 20 janvier 2022.

Pierre CALMES

*

AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX D'ESCH-SUR-ALZETTE

(11.2.2022)

Par ses transmisses des 14 décembre 2021 et 14 janvier 2022, Madame le Procureur général d'Etat a sollicité l'avis de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette au sujet des projets de loi 7323 A portant organisation du Conseil national de la justice et 7323 B sur le statut des magistrats et notamment sur les amendements parlementaires.

La Justice de paix d'Esch-sur-Alzette se félicite que l'amendement tend à rendre la composition du CNJ conforme aux standards européens. Toutefois, la composition du CNJ appelle les commentaires suivants :

Aux termes de l'amendement n° 3 concernant l'article 1^{er}, il est proposé de composer le Conseil national de la justice (ci-après CNJ) de neuf membres effectifs, dont 6 magistrats à élire par leurs pairs, dans les conditions prescrites à l'article 3, soit notamment :

- a) le président de la Cour supérieure de justice ou un autre magistrat du siège de cette cour ;*
- b) le procureur général d'Etat ou un autre magistrat du parquet près la Cour supérieure de justice ;*
- c) le président de la Cour administrative ou un autre magistrat de cette cour ;*
- d) un magistrat du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du tribunal d'arrondissement de Diekirch, de la justice de paix de Luxembourg, de la justice de paix d'Esch-sur-Alzette ou de la justice de paix de Diekirch ou du pool de complément des magistrats du siège ;*
- e) un magistrat du parquet près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du parquet près le tribunal d'arrondissement de Diekirch ou du pool de complément des magistrats du ministère public ;*
- f) un magistrat du tribunal administratif ;*

et trois personnalités extérieures à la magistrature (...).

A ce sujet, la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette renvoie à son avis rendu en date du 16 juillet 2021 et tient à réitérer ses observations antérieures. Elle est d'avis qu'il n'est pas opportun de répartir les mandats réservés à la magistrature entre les juridictions de l'ordre judiciaire (deux membres effectifs), les parquets (deux membres effectifs) et les juridictions de l'ordre administratif (deux membres effectifs) mais il est suggéré de répartir les mandats par corps en tenant compte du nombre des magistrats affectés aux différents corps.

Suivant le texte actuellement proposé, il existe en effet un vrai déséquilibre dans la composition du CNJ alors que la Cour administrative et le tribunal administratif composés en tout de 28 magistrats seront représentés par 2 magistrats au CNJ alors que les tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch, les trois justices de paix de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette et de Diekirch de même que le pool de complément des magistrats du siège qui se composent au total d'environ 150 juges

seront représentés par 1 seul magistrat. Il en découle que la Cour administrative et le tribunal administratif sont largement surreprésentés au sein du CNJ compte tenu du nombre des magistrats y affectés.

Il convient encore de relever que si la composition du CNJ actuellement proposée devait rester maintenue, les magistrats affectés aux Justices de paix n'auront que peu de chance à se faire élire au CNJ alors que leur collège électoral est composé à plus des deux tiers de magistrats affectés aux deux tribunaux d'arrondissement.

Or au vu des spécificités des Justices de paix au sein de l'administration judiciaire devant lesquelles les justiciables se présentent souvent en personne et dont la procédure est entièrement orale et qui de ce fait sont davantage exposées à des plaintes provenant de particuliers, il est important qu'elles soient représentées au sein du CNJ par un juge exerçant les mêmes fonctions et connaissant parfaitement le fonctionnement de cette juridiction.

La Justice de paix d'Esch-sur-Alzette tient encore à faire les observations ponctuelles suivantes :

L'amendement n° 10 concernant l'article 8 dispose que « *les membres du Conseil ne peuvent avoir entre eux un lien de parenté ou d'alliance jusqu'au quatrième degré inclusivement, un partenariat légal ou un ménage de fait.* »

Il y a lieu de relever que le texte proposé ne spécifie pas, en cas de lien de parenté, lequel des deux membres élus aura la priorité pour siéger au CNJ ainsi p.ex. le candidat le plus ancien en rang dans la magistrature ?

Au niveau de l'amendement n° 11 concernant l'article 9, on peut lire au paragraphe (2) que « *Le renouvellement du mandat se fait suivant les conditions du premier mandat* ».

Que faut-il comprendre par « suivant les conditions du premier mandat » ?

A titre de clarification, il est suggéré de remplacer ces termes par « suivant la même procédure que lors du premier mandat ».

Le paragraphe (3) du même article prévoit que « *lorsqu'un mandat a pris fin avant l'expiration de la durée déterminée en application du paragraphe 2, le nouveau membre achève le mandat de l'ancien membre.* »

Se pose la question de la désignation du nouveau membre ? Si le membre sortant était membre effectif du CNJ, qu'en est-il de son suppléant ? Qui entre « le nouveau membre » et le membre suppléant occupera le poste de membre effectif ?

Au niveau de l'amendement n° 12 concernant l'article 10, et pour éviter une contradiction entre les deux articles, il y a lieu d'ajouter au point 1° « sous réserve des dispositions de l'article 4 (3) ».

Au niveau de l'amendement n° 13 concernant l'article 11, paragraphe (2) qui dispose que « Chaque électeur a une voix », il est suggéré d'ajouter à titre de clarification « par poste à pourvoir ».

Esch-sur-Alzette, le 11 février 2022

Annick EVERLING
Juge de paix directeur

AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX DE LUXEMBOURG

(14.2.2022)

Par courriers du 14 décembre 2021 et du 14 janvier 2022, Madame le Procureur général d'Etat a transmis les projets de loi sous rubrique à la Justice de paix de Luxembourg aux fins d'avis.

La Justice de paix de Luxembourg ne peut qu'approuver l'objectif de rendre la composition du Conseil national de la justice conforme aux standards européens et de faire élire tous les magistrats siégeant au Conseil national de la justice par leurs pairs.

Or, tel qu'il a déjà été relevé par les juges de paix-directeurs dans leurs avis précédents, il est regrettable que la représentation des justices de paix dans le Conseil national de la justice ne soit pas garantie.

En effet, le fait de regrouper les magistrats affectés aux tribunaux d'arrondissement et aux tribunaux de paix au sein d'un seul collège électoral ne tient pas compte de la spécificité des justices de paix au sein de l'administration judiciaire et du fait que les juges de paix, devant lesquels la procédure est orale, sont confrontés à des réalités professionnelles différentes des magistrats affectés aux tribunaux d'arrondissement.

Compte tenu de ce que le nombre des magistrats affectés aux deux tribunaux d'arrondissement et au pool de complément des magistrats du siège dépasse largement celui des magistrats affectés aux trois justices de paix, il est par ailleurs à craindre que les chances d'élection d'un juge de paix comme membre effectif du Conseil national de la justice soient réduites.

Pour le surplus, les amendements intervenus ne suscitent pas d'observations.

Luxembourg, le 14 février 2022

Monique HENTGEN
Juge de paix directeur

*

**AVIS CONJOINT DU PARQUET GENERAL ET
DES PARQUETS DES TRIBUNAUX D'ARRONDISSEMENT
DE LUXEMBOURG ET DE DIEKIRCH**

(2.2.2022)

Par dépêche du 29 novembre 2021, Madame la Ministre de la Justice a demandé l'avis des autorités judiciaires sur le projet de loi No 7323A portant organisation du Conseil national de la justice et modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Ce projet fait suite au projet de loi No 7323 déposé en date du 22 juin 2018 à un moment où la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle n'avait pas encore définitivement arrêté les dispositions relatives au Conseil national de la justice dans la proposition de révision constitutionnelle.

Le chapitre VI de la Constitution a fait l'objet d'un premier vote par la Chambre des députés en date du 20 octobre 2021, le deuxième vote ne pouvant pas intervenir avant trois mois à compter du premier vote en application de l'article 114 de l'actuelle Constitution si ce n'est qu'un référendum demandé par vingt-cinq-mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives s'y substitué.

Le gouvernement a pris la décision politique de scinder le projet de loi initial No 7323 en deux projets séparés, dont celui sous avis devant régir la composition, le fonctionnement et les attributions du Conseil national de la justice. Le deuxième projet de loi a trait en particulier au statut des magistrats et à celui du ministère public. Il est un fait que dès l'entrée en vigueur du Chapitre VI de la Constitution, la loi sous avis devra également être applicable sous peine de créer un vide juridique pour la nomination et l'avancement des magistrats relevant dorénavant de la compétence du Conseil national de la justice lequel devra être en place et dont le fonctionnement devra être pleinement assuré.

Les soussignés tiennent en particulier à approuver la dénomination finalement attribuée à ce nouvel organe de la justice.

L'amendement n°2 annonçant la structure du projet de loi en chapitres et sections permettra une meilleure visibilité et lecture des dispositions légales.

L'amendement n°3 a trait à la composition du Conseil laquelle a fait l'objet d'un certain nombre d'échanges entre les chefs de corps, le Groupement des magistrats et Madame la Ministre de la Justice laquelle a en définitive pris la décision politique qui lui revenait.

Le Conseil national de la justice sera composé de 9 membres ainsi que l'avait déjà prévu l'article 5 du projet de loi No 7323. Le fait de créer un organe avec un nombre moins important de membres (15 en France et 22 en Belgique) permettra au Conseil de pouvoir se vouer plus efficacement à ses missions et tient compte du nombre de magistrats luxembourgeois en l'espèce à ce jour 292 magistrats.

Les 3 chefs de corps qui figuraient *ès qualités* dans le projet de loi initial respectivement un autre magistrat de la Cour supérieure de justice, de la Cour administrative et du Parquet général seront élus par leurs pairs.

En effet le gouvernement a voulu tenir compte des rapports de 2020 et 2021 sur l'Etat de droit au Luxembourg (Document de travail de la Commission européenne du 30 septembre 2020, SWD (2020) 315 final et du 20 juillet 2021, SWD (2021) 718 final) lesquels recommandent d'aligner les dispositions relatives à la composition du futur Conseil de la justice sur les normes pertinentes du Conseil de l'Europe, lesquelles prévoient qu'au moins la moitié des membres du futur Conseil doivent être des magistrats élus par leurs pairs. Il est fait référence à la Recommandation CM/Rec (2010) 12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, points 26 et 27 et à l'avis de la Commission de Venise relatif au Conseil supérieur de la magistrature de Bulgarie (CDL-AD (2020) 035, point 44). Ainsi la Commission de Venise a jugé que le Conseil judiciaire de Bulgarie n'était toujours pas conforme à certaines normes du Conseil de l'Europe en ce sens que les juges élus par leurs pairs étaient encore en minorité le Conseil étant composé de deux premiers juges *ex officio*, de sept juges élus par leurs pairs et de six membres élus par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers. Elle recommande qu'au moins la moitié des membres des conseils soient des juges (magistrats) choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme du système judiciaire.

Le Président de la Cour supérieure de justice, le Président de la Cour administrative ainsi que le Procureur général d'Etat ne seront donc plus membres de droit, mais se feront élire pour autant qu'ils se portent candidats, et ce au même titre que les 3 autres magistrats du Conseil et bénéficieront donc de la légitimité démocratique découlant de leur élection. S'ils ne se portent pas candidats ou s'ils ne sont pas élus, ce qui risque de créer certaines tensions au sein de leur corps, le Conseil national de la justice fonctionnera le cas échéant avec des magistrats ayant un rang d'ancienneté inférieur.

En France la formation-siège du Conseil supérieur de la magistrature est présidée d'office par la première Présidente de la Cour de cassation et la formation-parquet par le Procureur général près la Cour de cassation.

En Belgique au contraire l'appartenance au Conseil supérieur de la justice est incompatible avec l'exercice d'un mandat de chef de corps.

L'amendement sous avis prévoit également la désignation de deux personnalités qualifiées en raison de leur formation, de leur expérience professionnelle ou de leurs activités extraprofessionnelles à désigner à la majorité des deux tiers par la Chambre des députés. La nomination d'un représentant du monde académique a été à juste titre abandonnée alors que le nombre d'enseignants universitaires de nationalité luxembourgeoise est certes très restreint, le mandat de 5 ans prévu à l'amendement 11 n'étant renouvelable qu'une seule fois.

Les personnalités à désigner par la Chambre des députés seront choisies en raison de leur formation et de leur expérience professionnelle. Les soussignés ne conçoivent pas exactement qu'elles sont les activités extraprofessionnelles visées permettant la désignation d'une telle personne en tant que membre du Conseil national de la justice.

L'amendement n°6 relatif à l'article 4 dispose que l'avocat désigné par les Ordres des avocats doit, soit exercer la fonction de bâtonnier ou de bâtonnier sortant soit avoir exercé une de ces fonctions, ce

qui se conçoit parfaitement eu égard aux tâches importantes à assumer tant par le bâtonnier actuel que par le bâtonnier sortant, la gestion des barreaux eu égard au nombre croissant des avocats étant devenue une fonction à temps plein.

Les soussignés ne conçoivent pas le maintien du paragraphe (3) de l'ancien article 9 alors que le paragraphe (1) nouveau prévoit que l'avocat siégeant en tant que membre au Conseil doit soit exercer la fonction de bâtonnier ou soit celle de bâtonnier sortant.

Si la procédure de nomination par élections des magistrats appelés à siéger au Conseil est prévue par l'amendement 5 relatif à l'article 3, la procédure de désignation n'a pas été plus amplement précisée pour les Ordres des avocats. On suppose que la désignation se fera à la suite d'élections alors que le paragraphe (2) précise que la désignation se fera à la majorité des membres présents et votants. Est-ce que le vote est secret ? Est-ce que chaque avocat votant dispose de deux voix ? Est-ce que le vote par procuration est admis ?

L'amendement n°7 est relatif à l'article 5, mais l'article en question est numéroté comme étant l'article 6.

L'amendement n°8 concernant l'article 6 fait suite aux observations du Conseil d'Etat dans son avis du 10 mars 2020 relatif aux garanties d'honorabilité pour les membres issus de la société civile et du monde académique. Un examen particulier pour les membres magistrats et avocats ne saurait être admis alors que le critère de l'honorabilité est une condition préalable à l'exercice de la fonction de magistrat ou de la profession d'avocat.

L'article 6 tel que présenté par l'amendement s'inspire largement du projet de loi No 7691 portant sur les procédures de contrôle d'honorabilité prévues dans plusieurs textes de loi relevant de la compétence du ministre de la Justice sauf qu'en l'espèce il appartiendra au président du Conseil national de la justice et non au Procureur général d'Etat de vérifier la condition d'honorabilité des candidats n'ayant pas la qualité de magistrat ou n'exerçant pas la profession d'avocat.

La vérification incombera au Procureur général d'Etat dans le cadre d'une période transitoire, en l'espèce jusqu'à l'élection du premier président du Conseil tel qu'énoncé au paragraphe 2 du présent article.

Si le président du Conseil doit vérifier la condition d'honorabilité des candidats qui seront nommés par la Chambre des députés, ce contrôle devrait être préalable à la désignation effective et partant le nom des candidats devra être communiqué au président du Conseil.

La vérification de l'honorabilité par le président du Conseil national de la justice paraît discutable. En effet, le Conseil national de la justice n'est pas doté d'une fonction juridictionnelle. Il s'agit d'un organe constitutionnel, externe à l'administration judiciaire jouissant de l'autonomie nécessaire et devant veiller au bon fonctionnement de la justice dans le respect de son indépendance.

Il faut également relever qu'en application des articles 9, 12 et 13 du Code de procédure pénale, le procureur d'Etat est seul destinataire des rapports et procès-verbaux et qu'il est seul habilité à en autoriser la transmission sinon à fournir certaines informations relatives aux faits pénaux pour autant qu'il existe une base légale le lui permettant.

En l'espèce l'amendement sous avis ne précise pas suivant quelle procédure le président du Conseil pourra accéder aux informations visées au paragraphe (1) de l'article en l'espèce.

S'agit-il en plus de la consultation du casier judiciaire, de la consultation de l'application JU-CHA utilisée par le ministère public ayant pour finalité principale la gestion du procès pénal ? S'agit-il des dossiers d'enquête ou d'instruction proprement dits qu'ils existent sous forme électronique ou encore à l'heure actuelle sous forme papier ? Si un tel accès direct à l'application JU-CHA est souhaité, il doit être prévu par une disposition légale spécifique.

Un tel accès n'est actuellement pas envisagé par le projet de loi No 7882 relatif à l'application JU-CHA qui à son article 3 prévoit les conditions procédurales et les personnes devant avoir accès à ladite application. À cet égard, il faut s'interroger si une telle utilisation de JU-CHA ne va pas au-delà des finalités de cette application et partant, si elle n'est pas contraire au cadre légal relatif à la protection des données actuellement en vigueur.

Il se doit de constater que les conditions d'accès au casier judiciaire des candidats non magistrat et non-avocat au Conseil national de la justice ne sont guère précisées.

En effet, il est nécessaire de rappeler que dans le cadre des procédures de vérification de l'honorabilité de la personne concernée, une consultation du bulletin N°2 de son casier judiciaire ne peut être effectuée que conformément à l'article 8 point 1 de la loi modifiée du 29, mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire.

Ledit article renvoie au règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 fixant la liste des administrations et personnes morales de droit public pouvant demander le bulletin N°2 ou N°3 du casier judiciaire « avec l'accord exprès de façon écrite ou électronique de la personne concernée ».

En outre, l'article 4 point (11) du RGPD dispose qu'il est entendu par « *consentement* » de la personne concernée, « *toute manifestation de volonté, libre, spécifique, éclairée et univoque par laquelle la personne concernée accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement* ».

In fine, la prise en considération de la notion de consentement s'inscrit dans une volonté de respect de la jurisprudence des hautes juridictions européennes selon lesquelles la loi doit être rédigée dans des termes clairs, qu'elle doit être à la fois accessible et prévisible aux justiciables et leur garantir une protection contre l'arbitraire.

L'amendement au projet de loi se doit donc de prévoir le consentement du candidat au Conseil national de la justice à la consultation par le président dudit Conseil de son casier judiciaire. De plus, ce dernier devrait également figurer dans la liste des personnes pouvant demander ledit bulletin comme prévu au règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 précédemment mentionné.

L'amendement n°9 relatif à l'article 7 reprend certaines incompatibilités entre membres du Conseil et certains autres mandats.

Nous nous permettons de réitérer nos observations reprises à l'avis commun du Parquet général et des parquets du 18 décembre 2018 relatives à l'article 11 de l'ancien projet en ce sens que pour les mandats politiques ayant été exercés, une période de carence de cinq années devrait être prévue afin que certains mandataires politiques ayant récemment cessé leur fonction ne puissent siéger au Conseil.

Le point 4° sous c) reprend une incompatibilité avec les magistrats qui concourent à l'instruction et au jugement des affaires disciplinaires dans la magistrature et ceux représentant le ministère public en matière disciplinaire. Toute la procédure relative à la poursuite des affaires disciplinaires devant figurer dans le projet de loi No 7323B, la disposition en question devra être adaptée en conséquence alors que les volets de l'instruction et celui des poursuites proprement dites ont été profondément modifiés.

L'amendement n°12 relatif à l'article 10 reprend la question de la perte de la qualité de membre du Conseil lorsqu'en particulier les critères d'honorabilité ne sont plus remplis après une condamnation pénale d'une certaine gravité. L'amendement reprend l'article 49 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat en prévoyant que le mandat de membre du Conseil prend fin de plein droit suite à une condamnation à une peine privative de liberté d'au moins un an sans sursis.

Étant donné que les représentants de la société civile respectivement du monde académique dans le cadre du projet de loi initial sont désignés par la Chambre des députés, le représentant de la profession d'avocat l'étant par les Conseils de l'ordre, le Conseil d'Etat s'était interrogé s'il ne leur appartenait pas de demander au Grand-Duc de mettre fin à la qualité de membre du Conseil ?

Une suspension devrait également être préconisée pour ces mêmes membres s'ils font l'objet d'une détention préventive ou d'une instruction préparatoire respectivement d'une enquête préliminaire susceptible de mettre en jeu leur honorabilité au sein du Conseil national de la justice. On ne peut donc pas se limiter à attendre la condamnation définitive à une peine d'emprisonnement qu'elle soit ou non assortie d'un sursis pour mettre fin au mandat de membre du Conseil, la responsabilité devant en définitive être assumée par l'autorité ayant procédé à la nomination respective.

Ceci est d'autant plus relevant que l'amendement 7 relatif à l'article 5 dispose que pour vérifier la condition de l'honorabilité des candidats au Conseil national de la justice n'ayant pas la qualité de magistrat ni d'avocat, le président du Conseil peut également prendre connaissance des faits susceptibles de constituer un crime ou délit, ayant donné lieu à l'établissement d'un procès-verbal de police, si ces faits font l'objet d'une procédure pénale en cours.

L'honorabilité à l'entrée au Conseil national s'apprécie également notamment eu égard aux affaires en cours.

L'amendement n°13 concerne l'élection du président et des deux vice-présidents du Conseil. Ne faudrait-il pas prévoir quelle est l'issue des élections en cas d'égalité des voix alors qu'un vote blanc n'est pas exclu ?

L'amendement n°19 relatif à l'article 17 définit les attributions du Conseil national de la justice dont une des missions principales sera de proposer les nominations des magistrats au Grand-Duc. Dans le même ordre d'idées, le Conseil sera amené à aviser les demandes de détachement auprès d'administrations ou d'organisations internationales et les demandes de congé spécial en cas d'acceptation de fonctions internationales.

À ce titre le dossier personnel du magistrat sera géré par le secrétariat du Conseil. La question se pose si les autres congés tels que congé de maternité, congé parental, service à temps partiel pour raisons personnelles ou professionnelles, congé sportif, et congé sans solde ne devraient pas également être gérés par le secrétariat du Conseil alors que ces différents congés accordés peuvent le cas échéant être indispensables à l'appréciation du Conseil pour la nomination d'un candidat à un poste à responsabilité.

Par ailleurs le fait de centraliser toutes ces données en un seul dossier personnel nous semble préférable et contribuera à décharger le greffe du Parquet général qui jusqu'à ce jour a géré avec un effectif de 3 fonctionnaires tous les dossiers personnels de 270 magistrats et 597 fonctionnaires, employés et salariés sans oublier leurs tâches de gestion du budget, du recrutement du personnel et de la gestion du CET, de la sécurité des bâtiments et de secrétariat des magistrats du Parquet général.

L'amendement n°20 a trait aux doléances que toute personne peut adresser au Conseil pour autant qu'elles concernent le fonctionnement général de la justice.

Sont irrecevables les doléances portant sur le contenu d'une décision judiciaire, celles dont l'objet peut ou pouvait être atteint par l'exercice des voies de recours respectivement celles qui ont déjà été traitées sans contenir de nouvel élément. Au même titre il nous semble que toutes les doléances ayant trait au fond d'une procédure en cours devraient également être déclarées irrecevables au même titre que le fond des décisions définitives. Le Procureur général d'Etat qui est au quotidien destinataire de nombreuses doléances de particuliers constate précisément que les justiciables estiment que leurs doléances auprès d'un chef hiérarchique leur permettront une 3^e voie de recours voire même une intervention auprès d'un magistrat en charge.

L'amendement n°21 prévoit que le justiciable peut déposer une plainte lorsque ce dernier estime que dans le cadre d'une procédure le concernant le magistrat a eu un comportement susceptible de recevoir une qualification disciplinaire.

Le paragraphe (3) dispose que la plainte est irrecevable si elle est dirigée contre un magistrat du ministère public lorsque le parquet auquel il appartient demeure chargé de la procédure. S'il est possible de déterminer si une juridiction est ou n'est plus saisie d'une procédure ceci est moins évident pour les dossiers pénaux traités par les parquets. En effet une enquête pénale peut bien entendu faire l'objet de poursuites et une décision de justice interviendra et deviendra exécutoire. Mais qu'en est-il des classements sans suites, des dossiers qui sont classés « *au reproducible* » en attendant de nouveaux éléments, de ceux qui ont fait l'objet d'un avertissement ou d'une tentative de médiation ? En effet certains dossiers sont sous la responsabilité des parquets jusqu'à la prescription de l'action publique ce qui limiterait largement la faculté du justiciable d'adresser une plainte au Conseil national.

L'amendement n°28 relatif à l'article 26 prévoit la faculté du Conseil national de la justice d'émettre des recommandations à l'attention de la Chambre des députés ou du ministre de la Justice soit de façon spontanée soit à leur demande pour autant que l'organisation et le fonctionnement de la justice sinon du Conseil respectivement le statut des magistrats, attachés de justice, référendaires ou personnel de justice soient en cause.

Si le Conseil émet des recommandations spontanées, il émettra des avis soit d'office, soit à la demande du ministre de la Justice sur les projets et propositions de loi et le cas échéant les projets de règlements grand-ducaux.

L'amendement n°31 relatif à l'article 29 prévoit que le Président du Conseil aura pour mission 3^o d'authentifier les décisions du Conseil et de surveiller leur exécution.

L'amendement n°34 concernant l'article 32 prévoit également .au paragraphe (3) 3° que le secrétaire général a pour mission d'attester l'authenticité des décisions du Conseil et de surveiller leur exécution. Non seulement on peut s'interroger ce qui est précisément visé par cette authentification, mais on se doit de constater que cette formalité sinon l'exécution des décisions du Conseil relèvent soit du président du conseil soit du secrétaire.

Le bureau du Conseil dans le cadre de **l'amendement n°32** se voit confier la mission d'examiner l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil. Il semble que cette mission est déjà reprise à l'article 26 en ce sens que le Conseil peut présenter à la Chambre des députés et au ministre de la Justice des recommandations dans ce domaine en particulier.

Les amendements n°45 à n°52 prévoient une procédure disciplinaire à l'encontre des membres du Conseil national de la justice. Ces dispositions ont été reprises à la lettre du régime disciplinaire du Conseil d'Etat (Chapitre 6– Règles disciplinaires, art. 24 à 31 de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat).

L'article 45 figurant à l'amendement 47 prévoit la mise en place d'un comité de déontologie composé de trois membres effectifs et de trois membres suppléants, ces fonctions étant incompatibles avec celles de membre du Conseil respectivement de son secrétariat.

Ces membres devraient être désignés pour un terme de trois ans, renouvelable, par le Conseil en raison de leur expérience et de leur autorité morale en matière de déontologie professionnelle

Ce comité de déontologie est l'organe qui examine et qui mène l'instruction de la faute disciplinaire alléguée, rédige son rapport dans lequel il évalue les faits et formule des recommandations, le Bureau proposant au Président du Conseil des suites à donner à ces recommandations.

L'amendement n°50 prévoit en tant que sanctions soit l'avertissement donné par le Président du Conseil, la réprimande, l'exclusion temporaire des fonctions ou la révocation du membre étant décidées ou proposées par le Conseil en séance plénière.

Nous nous interrogeons sur l'utilité d'une telle procédure complexe.

Il est un fait que les membres magistrats du Conseil sont élus par leurs pairs, le représentant des Ordres des avocats désigné par les barreaux et les représentants de la société civile désignés par la Chambre des Députés à la majorité des deux tiers.

Les magistrats nommés au Conseil conservent leur qualité de magistrat au même titre que l'avocat désigné par les Ordres des avocats.

Ils sont donc à l'exception des deux membres de la société civile soumis au régime disciplinaire respectif et ce d'autant plus que l'amendement 45 définit la faute disciplinaire comme « *tout acte commis dans l'exercice ou hors de l'exercice des fonctions, par lequel le membre du Conseil méconnaît les obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité telles que mises en œuvre dans les règles déontologiques pour les membres du Conseil* »

Ces règles déontologiques à définir par le Conseil devraient dans une large mesure être similaires à celles définies pour les magistrats respectivement les avocats. Il existe partant un risque que tant le magistrat que le représentant des Ordres des avocats puissent faire l'objet d'une procédure disciplinaire soit par le Conseil national de la justice soit par le Barreau respectif alors que la faute disciplinaire peut avoir été commise même en dehors de l'exercice des fonctions.

Le Conseil national de la justice a comme mission principale d'arrêter les règles déontologiques des magistrats et d'engager les poursuites disciplinaires.

Aucune procédure disciplinaire similaire à celle proposée n'est prévue ni par le Chapitre Vbis du Code judiciaire belge sur le Conseil supérieur de la Justice ni par la loi organique No 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature français

L'article 259bis 3 §4 du Code judiciaire belge dispose que :

« Lorsque des motifs graves le justifient, il peut être mis fin au mandat d'un membre par le Conseil supérieur, qui en décide à la majorité des deux tiers des suffrages émis dans chaque collège. Les décisions ne sont susceptibles d'aucun recours. »

Il ne peut être mis fin au mandat qu'après avoir entendu le membre à propos des motifs invoqués. Préalablement à cette audition, le Conseil supérieur constitue un dossier qui contient toutes les pièces en rapport avec les motifs invoqués.

L'intéressé est convoqué au moins cinq jours avant l'audition par une lettre recommandée à la poste qui indique au moins :

- 1. les motifs graves invoqués;*
- 2. le fait qu'il est envisagé de mettre fin au mandat;*
- 3. le lieu, le jour et l'heure de l'audition;*
- 4. le droit, pour l'intéressé, de se faire assister par une personne de son choix;*
- 5. l'endroit où le dossier peut être consulté et le délai accordé à cet effet;*
- 6. le droit de faire appeler des témoins.*

L'intéressé et la personne qui l'assiste, peuvent consulter le dossier à partir du jour de la convocation jusque et y compris la veille de l'audition.

Il est dressé procès-verbal de l'audition. »

L'article 10-1 alinéa 3 de la loi organique No 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature français dispose que:

« Saisie par le président d'une des formations du Conseil supérieur de la magistrature ou par six autres membres appartenant à l'une de ces formations, dont au moins un magistrat et une personnalité qualifiée, la formation plénière apprécie, à la majorité des membres la composant, si l'un des membres du Conseil supérieur a manqué à ses obligations mentionnées aux deux premiers alinéas. Dans l'affirmative, elle prononce, selon la gravité du manquement, un avertissement ou la démission d'office. »

Nous suggérons de s'inspirer d'un de ces modèles et de prévoir en particulier une information du Conseil de l'Ordre pour le/s représentants des avocats et une information de la Chambre des députés pour les membres par elle nommés.

En effet nous osons espérer que cette procédure restera purement théorique et jamais ou peu appliquée dans la pratique alors qu'être membre du Conseil national de la justice appelé à surveiller la déontologie des magistrats et le fonctionnement de la justice devrait présupposer une stricte rigueur dans l'observation des propres exigences d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de dignité et de prévention de toute situation de conflit d'intérêts.

Les autres amendements n'appellent pas d'autres observations.

Ernest NILLES
Procureur d'Etat
à Diekirch

Martine SOLOVIEFF
Procureur général
d'Etat

Georges OSWALD
Procureur d'Etat
à Luxembourg

