

N° 7323A<sup>5</sup>

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**

\* \* \*

**AVIS DU GROUPEMENT DES MAGISTRATS  
LUXEMBOURGEOIS**

(23.3.2022)

Par missive du 29 novembre 2021, Madame le Ministre de la Justice a sollicité du Groupement des Magistrats Luxembourgeois (ci-après « GML » ou « Groupement ») un avis sur le projet de loi n° 7323 A 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 déposé le 22 juin 2018 dans sa version actuelle modifiée par plusieurs séries d'amendements.

Ce texte fait suite au projet de loi n° 7323 portant organisation du Conseil suprême de la Justice déposé le 22 juin 2018 dont les auteurs ont, sous couvert d'accentuer la transparence législative et de mieux visualiser les parties marquantes du projet de réforme de la Justice, recommandé la scission en deux projets de loi distincts, à savoir :

- le projet de loi n° 7323A portant organisation du Conseil national de la justice ;
- le projet de loi n° 7323B portant statut des magistrats.

Le GML n'entend pas se prononcer sur la pertinence d'une telle scission.

Son avis se limitera en conséquence à discuter certains points inédits du projet de loi n° 7323A portant organisation du Conseil national de la justice (ci-après « CNJ ») qui lui a été soumis pour avis, étant entendu que le Groupement a déjà rédigé des avis concernant des amendements antérieurs audit projet (avis des 8 juin et 6 juillet 2021).

Dans les observations générales, les auteurs prennent soin de se référer à l'article 90 de la proposition de révision constitutionnelle n° 7575 du chapitre VI de la Constitution qui a pour objet d'instituer le CNJ et de définir sa mission consistant à veiller « *au bon fonctionnement de la justice dans le respect de son indépendance* ».

Il est vrai que l'indépendance de la justice et notamment celle des membres du parquet, ainsi que le rôle exercé par le CNJ sont des thèmes récurrents de la classe politique actuelle.

Reste à voir si les auteurs ont su, par leur plus récent projet d'amendements, parvenir à des solutions garantes de l'indépendance du pouvoir judiciaire, loin des sempiternels tiraillements politiques.

Pour mémoire, le principe d'indépendance est généralement entendu, comme la « *situation d'un organe public auquel son statut assure la possibilité de prendre ses décisions en toute liberté et à l'abri de toutes instructions ou pressions* ».

D'emblée, le GML tient à rappeler qu'il a déjà eu l'occasion, dans son avis quant au projet de loi n° 7323 portant organisation du Conseil suprême de la Justice, de se prononcer de manière approfondie sur la création de cet organe censé garantir l'indépendance de la magistrature luxembourgeoise. Cet avis minutieux est pour autant que de besoin formellement réitéré et les critiques y contenues sont naturellement en tous points maintenues.

Le GML salue d'abord le choix de la nouvelle dénomination de cet organe opté par les auteurs.

Il note ensuite que le projet n° 7323A est composé de cinq chapitres distincts et comporte 55 articles au total. Cette façon de procéder n'appelle en soi pas de commentaire particulier.

Après ces quelques remarques préliminaires, il y a lieu de passer en revue les différents chapitres.

Le premier chapitre est consacré à la « *Composition* ».

Il s'agit des articles 1<sup>er</sup> à 15 lesquels traitent des membres (effectifs et suppléants) du Conseil (regroupant les conditions d'élection, les conditions pour être membres, les incompatibilités, la nomination, la durée du mandat et la fin du mandat sous les articles 1<sup>er</sup> à 10), ainsi que des organes du Conseil (regroupant la présidence, la vice-présidence et le bureau sous les articles 11 à 15).

Ce chapitre amène plusieurs observations.

Les amendements sous avis préconisent un CNJ de neuf membres effectifs dont six magistrats et trois personnalités extérieures à la magistrature, à savoir 1 avocat et 2 personnalités qualifiées à désigner par la Chambre des Députés et consacrent une représentation égalitaire tant des juridictions et parquets supérieurs que des juridictions et parquets inférieurs au sein du Conseil, ainsi que l'élection de tous les magistrats siégeant au Conseil par leurs pairs, qui seront répartis en six collèges électoraux.

Le GML approuve d'abord les auteurs des amendements de maintenir à 9 le nombre des membres devant composer le Conseil, ce à l'instar de ce qui avait été retenu dans le projet initial, accentuant ainsi l'efficacité du CNJ en le dotant d'une composition lui permettant de travailler de manière pragmatique.

S'agissant des membres magistrats, le GML note d'emblée que les trois chefs de corps, hormis les titulaires actuellement en fonction, ne siégeront plus d'office au CNJ, mais seront élus par leurs pairs à la suite d'un double vote.

Bien qu'une élection des chefs de corps soit de nature à renforcer leur légitimité, le GML émet néanmoins des réserves quant aux conséquences d'un vote défavorable de nature à remettre en cause, sinon la légitimité, du moins l'autorité du candidat en question.

Si les auteurs tentent actuellement de justifier cet amendement par la nécessité de mettre le CNJ en conformité avec les standards européens (*cf. recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe*), il y a néanmoins lieu de relever que cette recommandation, comme son terme l'indique d'ailleurs, ne constitue qu'une simple indication et non pas une obligation.

Dans ces conditions, le GML est d'avis qu'il y a lieu de maintenir le projet initial qui prévoyait que les trois chefs de corps soient membres d'office du Conseil, étant entendu que le président de la Cour supérieure de justice, le président de la Cour administrative et le procureur général d'Etat auront d'ores et déjà été élus par leurs pairs lors d'un premier vote, leur conférant ainsi un statut de légitimité pour siéger au Conseil. Il va de soi que dans ce cas de figure les dispositions de l'article 9 ne seraient pas applicables aux magistrats concernés.

A noter encore que la présence de magistrats membres de droit se retrouve dans la plupart des Conseils de la magistrature, même si ce mode de désignation assure une représentativité plus « hiérarchique » de la magistrature.

A défaut, un élargissement du CNJ à 12 membres (3 membres externes, 3 chefs de corps, 6 magistrats élus par les pairs) pourrait être considéré comme un compromis acceptable qui correspondrait par ailleurs aux exigences européennes.

En ce qui concerne les membres extérieurs à la magistrature, le GML doit persister en sa position. Si cette mixité dans la composition est censée théoriquement répondre à un double objectif : une volonté d'ouverture sur l'extérieur et le souci d'éviter un reproche de corporatisme et de repli sur soi, il est tout aussi clair que la présence d'éléments extérieurs est voulue par d'aucuns comme frein à la revendication d'autonomie professionnelle de la magistrature, suspecte aux yeux du barreau, d'une partie des parlementaires et de l'exécutif.

S'agissant d'abord de la présence d'avocats au sein du CNJ, le GML maintient formellement ses précédentes critiques.

Si les avocats constituent certes des acteurs incontournables du monde et de la vie judiciaire, le GML doit toutefois afficher clairement sa réticence à la présence d'avocats au sein du CNJ. En effet, comme ces derniers sont amenés en raison de leur fonction judiciaire à intervenir dans la vie professionnelle du juge, ils pourraient très bien utiliser leur qualité de membre du CNJ pour exercer des

pressions, directes ou indirectes, sur les magistrats, tout comme leur présence au sein du CNJ constituera une atteinte à l'indépendance subjective de la Justice. En effet, comment concilier l'indispensable apparence d'indépendance en présence d'avocats, membres du CNJ, appelés à plaider devant les mêmes magistrats dont ils auront par exemple à avaliser les demandes de promotion ?

L'actualité judiciaire récente, opposant un avocat à un magistrat, vient encore renforcer les craintes du GML, dès lors que des membres du barreau ont publiquement déclaré qu'ils n'avaient pas à se préoccuper de l'indépendance de la Justice et du respect de la séparation des pouvoirs. Ces déclarations ont par ailleurs été largement commentées dans les médias.

Aussi, si par impossible, la présence d'avocats, représentants d'un barreau lui-même pourvoyeur d'élus politiques, devait être maintenue au sein du CNJ, le GML réitère sa revendication que le représentant du barreau ne devrait pas pouvoir participer à une quelconque décision portant sur le recrutement, la nomination et le détachement des magistrats, sinon tout au plus ne se voir accorder qu'une voix consultative pour une telle prise de décision, de façon à éviter toute velléité de pression du barreau sur la magistrature, la participation d'un avocat dans les attributions du CNJ relatives aux nominations et affectations des magistrats étant de nature à générer un risque sérieux d'influence ou de pression susceptible de compromettre l'indépendance du Conseil. A tout le moins, il importe que les avocats membres effectif et suppléant du CNJ n'exercent plus pendant leur mandat au sein du CNJ afin d'éviter tout conflit d'intérêts.

Le GML préférerait, afin d'associer les avocats à la gestion de la Justice et afin de renforcer l'articulation des barreaux et des juridictions et faciliter les échanges et l'élaboration de projets communs, l'inscription dans la loi sur l'organisation judiciaire d'un cadre institutionnel à cette relation, telle que préconisée par le rapport Perben relatif à l'avenir de la profession d'avocat (Rapport à Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, Mission relative à l'avenir de la profession d'avocat présidée par M. Dominique Perben, juillet 2020, p.36). Il ne s'agirait pas d'introduire une quelconque forme de cogestion des juridictions, mais plutôt d'inviter les uns et les autres à plus de transparence : ainsi pourraient être institutionnalisées des rencontres mensuelles entre chefs de juridiction et bâtonniers et prévue, au moins une fois par an, une conférence réunissant magistrats et avocats, ayant pour objet un échange de vues sur les projets en cours et à venir de la juridiction.

Le GML est également amené à formellement maintenir ses observations en ce qui concerne les membres représentant la société civile, devant être désignés par des acteurs politiques (les parlementaires), eux-mêmes en partie issus de l'un des groupes professionnels du secteur de la justice. En effet, la nomination des membres extérieurs non-magistrats par une assemblée parlementaire peut comporter le risque d'une forme indirecte de politisation du CNJ.

Le GML accueille néanmoins avec satisfaction le fait que la procédure de désignation de ces représentants par la Chambre des Députés se fera à la majorité des 2/3 des suffrages de ses membres, ce type de désignation étant de nature à imposer une concordance entre la majorité et l'opposition et à limiter des nominations de pures considérations politiciennes.

Il convient également de rappeler qu'il est important de non seulement exclure les mandats publics conférés par voie d'élection, mais également de prévoir que l'appartenance au Conseil est incompatible avec l'exercice d'une charge d'ordre politique au sens large du terme (p.ex. premier conseiller de gouvernement, membre du comité d'un parti politique, secrétaire d'un groupe parlementaire, ...).

Il y aurait donc lieu, comme déjà souligné à maintes reprises, d'instaurer une période de carence d'une durée d'au moins cinq ans pendant laquelle les personnes ayant revêtu un mandat politique ou une charge d'ordre politique ne pourront exercer la fonction de membre du CNJ.

A noter enfin que d'après le libellé général des articles 1, 2°, b) et 2, 2°, b), la Chambre des Députés pourrait parfaitement désigner au titre des personnalités qualifiées un candidat exerçant la profession d'avocat et venant ainsi s'ajouter à l'avocat prévu aux articles 1, 2°, a) et 2, 2°, a) sans pour autant être soumis aux mêmes conditions restrictives de désignation. Cette possibilité ne fait qu'accroître le malaise d'ores et déjà suscité auprès de grand nombre de magistrats.

Le GML relève enfin que les auteurs de l'amendement recommandent d'associer un non-magistrat (avocat ou représentant de la société civile) à la gouvernance du CNJ qui exercera la fonction de vice-président du CNJ et sera membre du bureau du CNJ.

Une telle recommandation méconnaît non seulement la proportion arrêtée entre magistrats et personnalités extérieures, mais est encore en contradiction flagrante avec le principe selon lequel le Conseil élit – librement – ses président et vice-présidents.

Le second chapitre est consacré aux « **Compétences** ».

Il s'agit des articles 16 à 28 lesquels traitent de la mission générale du Conseil (article 16), des attributions à l'égard des magistrats (article 17), de la saisine directe par les citoyens (articles 18 à 22), des enquêtes (articles 23 et 24), du rôle consultatif (articles 25 et 26) et de la communication (articles 27 et 28)

Le GML accueille favorablement le principe que le Conseil ait pour mission de réceptionner et traiter les doléances et plaintes des justiciables.

Il souligne néanmoins que le fait de formuler le droit de saisine des personnes à l'article 18 régissant les doléances par l'emploi d'une expression aussi générale que « *doléance relative au fonctionnement général de la justice* » tend à favoriser le dépôt de plaintes par des justiciables déçus ou désireux de se défaire d'un juge ressenti comme contrariant, et ce d'autant plus que les poursuites vexatoires contre les juges sont devenues courantes.

Ces critiques valent également pour le droit de saisine du justiciable prévu à l'article 19 régissant la plainte disciplinaire, faute de préciser quel serait le comportement adopté par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions susceptible de recevoir une qualification disciplinaire.

Les irrecevabilités prévues au point 3 des articles 18 et 19 ne suffisent pas à combler ces imprécisions.

« *Il faut des garanties sérieuses contre les risques de dévoiement de la procédure de réclamation par des justiciables voulant faire pression sur la justice* » (commentaire de l'article 5.3 de la Charte européenne sur le statut des juges, page 18).

Le texte proposé dispose que le CNJ informera l'auteur de la doléance et de la plainte disciplinaire des suites réservées à celle-ci, sans pour autant prévoir d'informer l'agent, sinon le magistrat concerné.

Or, il importe que l'agent, sinon le magistrat concerné soit informé non seulement de l'existence d'une doléance et/ou plainte disciplinaire à son encontre, mais également des suites y apportées.

En ce qui concerne les pouvoirs du magistrat instructeur prévu à l'article 23, les auteurs du projet ont spécifiquement exclu la possibilité pour ce dernier de procéder à une perquisition, de sorte que l'enquêteur sera d'office tributaire des dossiers et documents qui lui seront remis.

Le GML dénote également que l'indication des pouvoirs est assez restrictive et il n'est question que de « *dossiers et documents* » dont l'enquêteur peut prendre connaissance sans toutefois préciser les différentes formes que peuvent prendre les pièces à conviction.

Il semble aussi que le magistrat instructeur ne puisse pas procéder à une saisie, mais qu'il ne puisse que « *prendre des extraits* » et « *faire des copies* », ce qui risque d'être problématique en pratique.

Ces critiques se rencontrent également à l'article 38 du projet de loi n° 7323B portant statut des magistrats.

Le troisième chapitre est consacré au « **Fonctionnement** ».

Il s'agit des articles 29 à 50 lesquels traitent de la manière de procéder (articles 29 à 38), du budget et de l'indemnisation (articles 39 à 42) et de la discipline des membres du Conseil (articles 43 à 50).

A l'article 30 figurent les différentes missions du bureau du Conseil. Le projet de texte ne semble néanmoins pas fixer de quorum en matière de prise de décision par les membres du bureau.

L'article 38 prévoit que le Conseil arrête son règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques de ses membres, qui sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal, tandis que l'article 39 (2) précise que l'exécution budgétaire sera précisée par le règlement d'ordre intérieur du Conseil National de Justice, partant, par un règlement grand-ducal.

Le GML avait déjà insisté par le passé sur la nécessité d'attribuer au Conseil, à l'instar de la Chambre des Députés, un pouvoir réglementaire propre, de façon à rendre le pouvoir judiciaire plus indépendant et plus autonome. A noter en comparaison que le Conseil supérieur de la Justice belge dispose quant à lui d'un pouvoir réglementaire propre lui permettant d'arrêter, en toute indépendance, son règlement d'ordre intérieur.

L'explication des auteurs du projet suivant laquelle la Constitution révisée ne prévoirait pas l'attribution d'un pouvoir réglementaire au Conseil national de justice ne saurait justifier l'absence d'un tel pouvoir.

Le GML entend à cet égard rappeler que l'exigence d'un pouvoir réglementaire a été soulevée à maintes reprises par les instances judiciaires amenées à aviser les différents avant-projets, projets et

amendements ayant portés tant sur la création de cet organe que sur la révision du Chapitre VI de la Constitution ayant trait à la Justice qui se sont succédés ces dernières années.

Enfin, il y a lieu d'émettre des réserves quant aux critères de désignation des membres du comité de déontologie institué par l'article 45 du projet sous avis. La formulation « *en raison de leur expérience et de leur autorité morale en matière de déontologie professionnelle* » semble être extrêmement vague et de ce fait propice aux dérives.

Le quatrième chapitre est consacré aux « ***Dispositions modificatives et finales*** ».

Il s'agit de l'article 52 qui prévoit l'appartenance au CNJ de droit des actuels président de la Cour supérieure de justice, procureur général d'État et président de la Cour administrative, et ce à durée indéterminée.

Le GML constate que cette disposition présentée comme modalité transitoire est en réalité en contradiction flagrante avec la volonté affichée des auteurs d'une élection de tous les membres magistrats telle que retenue à l'article 1<sup>er</sup>, de même que d'un mandat limité dans le temps tel que figurant à l'article 9 du projet de loi.

Les auteurs justifient cette disposition par le fait qu'au moins deux des trois chefs de corps sont à qualifier comme magistrats élus par leurs pairs au sens de la recommandation du Conseil de l'Europe.

A noter que ces mêmes auteurs dénie néanmoins le droit de siéger d'office au CNJ aux nouveaux titulaires, légitimement élus par leurs pairs à ces postes, les obligeant à se soumettre un deuxième vote pour pouvoir être membre du Conseil.

De deux choses l'une, soit tous les magistrats, y compris les titulaires actuels des fonctions de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État et de président de la Cour administrative, doivent se soumettre à une élection pour appartenir au Conseil, soit les titulaires actuels et à venir desdites fonctions siègeront *ex officio* au CNJ.

Le cinquième chapitre est consacré aux « ***Dispositions transitoires et entrée en vigueur*** ».

Il s'agit des articles 53 à 55.

Le GML n'a pas d'observations à faire à cet égard.





