

N° 7323A⁶

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 DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE

Compte tenu de l'ampleur des travaux parlementaires par rapport au projet de loi sous rubrique, la Cour limite son avis à différentes observations sur les articles qui en requièrent à son sens.

Ad article 1

La Cour prend acte du choix politique concernant la composition du Conseil national de la justice et du poids accordé aux différentes composantes de la magistrature.

Dans cette composition figurent, lors de la mise en place initiale du CNJ, le président de la Cour supérieure de justice, le président de la Cour administrative et le procureur général d'Etat. Le commentaire des articles traite de l'hypothèse de la cessation de fonction des titulaires en fonction lorsqu'ils siègent au CNJ, et faisant référence dans le cadre de la nomination des nouveaux titulaires à « un deuxième vote » à mettre en place dans le cadre de la législation sur le statut des magistrats. La portée de ce volet du commentaire de l'article ne s'ouvre effectivement qu'à la lecture du projet de loi sur le statut des magistrats, et plus précisément de son article 12. La Cour reviendra sur ce « deuxième vote » dans le cadre de son avis sur le projet de loi sur le statut des magistrats.

Ad article 2

La Cour relève que la Chambre des Députés semble être libre, d'après la formulation du texte, de désigner au titre des personnalités qualifiées un candidat qui exerce la profession d'avocat et qui viendrait alors s'ajouter à l'avocat qui a été désigné par les Barreaux sous des conditions restrictives et justifiées par la particularité de la mission, sans que cette « personnalité qualifiée » ne soit soumise aux mêmes restrictions. La Cour suggère d'inscrire au paragraphe 2, point b que les membres du CNJ désignés par la Chambre des Députés sont soumis, au cas où il devait s'agir de membres du Barreau, aux mêmes conditions que celui désigné directement par les Barreaux.

L'article 2, point 2 a) serait à compléter par une disposition comme suit :

Le cas échéant, l'article 4 est d'application.

Ad article 3

La composition des collèges électoraux ne prend pas en considération deux catégories, dont il paraît toutefois nécessaire de prévoir leur inclusion dans l'un ou l'autre collège :

– Les membres de la CRF :

D'un côté, aux termes de l'article 74-1 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, la CRF accomplit ses missions « sous la surveillance administrative du procureur général d'Etat ». A cet égard, sa situation administrative peut être comparée à celle des pools de complément qui sont créés auprès du Président de la Cour supérieure de justice et du Procureur général d'Etat. D'un autre côté, le travail des magistrats affectés à la CRF s'apparente à des missions de poursuite d'infractions confiées aux Parquets près les tribunaux d'arrondissement, et dans les faits, les magistrats actuelle-

ment affectés à la CRF se trouveraient dans le cadre d'une carrière normale au sein d'un des deux Parquets.

La Cour propose de prévoir expressément, par analogie avec les magistrats affectés au pool de complément, que les magistrats nommés auprès de la CRF font partie du collège électoral formé par les Parquets près les deux tribunaux d'arrondissement.

L'article 3, paragraphe 1, point 5 serait à compléter comme suit :

5° le collège électoral des magistrats du parquet près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du parquet près le tribunal d'arrondissement de Diekirch, de la cellule de renseignement financier et du pool de complément des magistrats du ministère public ; ce collège élit le membre effectif visé à l'article 1er, point 1°, e), et le membre suppléant visé à l'article 2, point 1°, e)

– Les attachés de justice

Pour ce qui concerne les attachés de justice, il faut distinguer entre les attachés définitifs et les attachés provisoires.

○ Les attachés à titre définitif ont accompli l'intégralité de leur cursus de formation et ne bénéficient pas encore d'une nomination à un poste de magistrat faute de disponibilité. Il ne semble pas y avoir de raison particulière de les exclure du droit de vote au sein d'une profession à laquelle ils vont appartenir sous peu. Leur inclusion permettrait encore de créer auprès d'eux un sentiment de réelle appartenance à la magistrature.

La Cour propose de les inclure dans les collèges électoraux formant le corps auquel ils sont affectés au jour du vote. L'article 3, paragraphe 1 serait à compléter par un alinéa conçu comme suit :

Les attachés de justice à titre définitifs sont adjoints au collège électoral correspondant au corps auquel ils sont affectés au jour du vote.

La situation des attachés à titre définitif soulève encore des questions en rapport avec la procédure disciplinaire. La Cour renvoie à cet égard à ses observations concernant l'article 17.

○ Les attachés à titre provisoire sont encore en voie de formation, et leur appartenance future à la magistrature reste sujette à évaluation. La Cour admet que ceux-ci ne peuvent pas être admis au vote.

Ad article 6

Le paragraphe 1^{er}, point 1 propose de soumettre les candidats qui sont luxembourgeois à l'obligation de produire un extrait du casier judiciaire luxembourgeois et les candidats à multiples nationalités ont l'obligation de produire un extrait du casier judiciaire luxembourgeois et des Etats dont ils ont en outre la nationalité. La Cour s'interroge sur l'utilité et la justification de cette inégalité de traitement. Un luxembourgeois peut avoir une inscription dans un casier judiciaire d'un autre pays tout comme un candidat à nationalités multiples peut n'avoir jamais quitté le territoire luxembourgeois et ne pas disposer d'une quelconque inscription dans un casier étranger. Par ailleurs, l'un et l'autre peuvent avoir des inscriptions dans un casier dans des Etats autres que ceux de leur nationalité.

L'article 6, paragraphe 1, point 1 serait à modifier comme suit :

1° du casier judiciaire ; ~~si le candidat possède également la nationalité d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un État tiers,~~ le président du Conseil peut lui demander la remise d'un extrait du casier judiciaire ou d'un document similaire délivré par l'autorité publique compétente du ou des pays dont il a la nationalité d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un État tiers ;

La prise en compte dans le cadre du paragraphe 1, point 3 des faits faisant l'objet d'une procédure pénale peut interpellier au regard de la présomption d'innocence. La Cour estime toutefois approprié de pouvoir tenir compte aussi de tels éléments afin d'évaluer l'honorabilité d'un candidat, sauf à préciser que n'importe quelle poursuite ne saurait évidemment mettre en doute l'honorabilité du candidat. Il ne s'agira toujours que d'un élément parmi d'autres à prendre en considération.

La Cour relève encore que cette disposition constitue une base légale suffisante au regard du régime de protection des données pour vérifier les données relatives à un candidat dans les bases de données idoines (JUCHA, ...).

Ad article 8

Cette disposition prévoit des incompatibilités en raison des liens qui unissent les membres du CNJ. La Cour comprend, malgré les simplifications apportées au texte, que cette incompatibilité vise tant les membres effectifs que les membres suppléants. Le projet de texte ne prévoit cependant pas de solution si pour une raison ou une autre deux ou plusieurs membres élus ou désignés devaient se trouver dans la situation visée. Lequel pourrait siéger, respectivement lequel devrait se désister ? La Cour suggère d'inclure une règle, comme par exemple que le candidat le plus âgé puisse siéger, en complétant l'article 8 comme suit :

Lorsqu'après les opérations de vote et de désignation des membres du Conseil une incompatibilité se révèle, le membre le plus âgé est seul admis à siéger.

Ad article 9

L'article 9 soulève un problème particulier en lien avec l'article 52 prévoyant la présence d'office dans la première composition du CNJ des Présidents de la Cour supérieure de la justice et de la Cour administrative et du Procureur général d'Etat. Le mandat de ceux-ci se terminera à leur départ à la retraite, ce qui ne coïncidera pas nécessairement avec l'échéance des mandats de 5 ans des autres membres. Il faudra alors élire de nouveaux membres en leur remplacement. Si ces nouveaux membres sont élus pour 5 années, les échéances de leurs mandats ne coïncideront pas avec les échéances des autres membres, et il en résultera dans une situation extrême que la composition du CNJ changera 4 fois au cours d'une période de 5 ans : une fois avec l'entrée en fonctions des membres élus, et trois fois par rapport au départ à la retraite des trois membres originaires d'office.

On peut estimer que cette situation comporte des avantages, dans la mesure où elle évite un renouvellement intégral tous les 5 ans, et assure une certaine continuité par roulement des renouvellements. Si par contre on veut éviter un processus continu d'élections, il faudrait trouver un moyen pour coordonner les fins des mandats des membres élus en remplacement des membres d'office originaires avec la fin des mandats des membres originaires élus (par exemple en prévoyant qu'ils sont élus pour un premier terme qui s'achève avec le mandat des membres originaires élus, mais sans que ce premier mandat ne soit imputé sur le nombre maximal de 2 mandats).

Ad article 10

Au point 4, il y a lieu de préciser que la cessation du mandat intervient en cas de « condamnation définitive ».

Ad article 11

Le texte proposé ne prévoit pas de solution lorsque deux candidats au poste de président ou à un poste de vice-président remportent le même nombre de suffrages. La Cour propose de prévoir que ce sera le candidat le plus âgé qui est élu, en complétant l'article 11, paragraphe 2 comme suit :

En cas d'égalité de voix, le candidat le plus âgé est élu.

Ad article 12

Le projet de texte tel que proposé peut aboutir à un renouvellement complet de l'intégralité du bureau tous les 2 ans. La Cour relève que cela peut nuire au suivi du travail au sein du bureau du CNJ. Une issue pourrait consister à prévoir des fins décalées des mandats des président et vice-présidents et une durée de 3 ans pour leurs mandats : un vice-président est élu pour un premier mandat d'un an, avec possibilité de se représenter ; le deuxième vice-président est élu pour un premier mandat de deux ans, avec éventuellement possibilité de se représenter ; le président est élu pour un premier mandat de trois ans, sans possibilité de se représenter.

Ad article 15

Le projet de texte prévoit que « le président, les vice-présidents et les autres membres » prêtent serment. Est-ce à dire que les président et vice-présidents prêtent deux fois serment, une fois en tant que simples membres et une fois en leurs fonctions dirigeantes ? La Cour n'en voit pas l'utilité. Il suffit de prévoir que les membres prêtent serment en donnant au texte la teneur suivante :

Avant d'entrer en fonctions, ~~le président, les vice-présidents et les autres membres~~ du Conseil prêtent, entre les mains du Grand-Duc ou de son délégué, le serment suivant :

Ad article 16

Au paragraphe 2, il est prévu que le CNJ ne peut intervenir « dans une procédure judiciaire ». Une application littérale exclut de cette règle les procédures devant les juridictions administratives. Il convient de lire qu'il ne peut intervenir « dans une procédure juridictionnelle » en adaptant le texte légèrement :

(2) Le Conseil ne peut ni intervenir directement ou indirectement dans une procédure judiciaire juridictionnelle, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision de justice.

Ad article 17

D'après le projet de texte, la faculté d'introduire une procédure disciplinaire est limitée aux magistrats. La Cour s'interroge cependant sur la procédure disciplinaire applicable aux attachés de justice à titre définitif. Ils exercent les mêmes fonctions et sont soumis aux mêmes contraintes déontologiques que les magistrats. Dans ces conditions, il ne semble guère compatible qu'ils soient soumis à la procédure disciplinaire de la fonction publique. Ils devraient être soumis à la procédure disciplinaire des magistrats. Le volet B de la réforme, portant sur le statut des magistrats, devrait être complété en ce sens.

La question ne se pose pas dans les mêmes termes pour les attachés à titre provisoire, alors qu'ils ne bénéficient pas encore d'un recrutement définitif et qu'en cas de problèmes graves permettant de douter de leurs qualifications, le problème pourra être résolu au stade de la nomination à l'issue de la période de stage.

Ad article 18 et article 20

A l'article 18, il est prévu que toute personne peut adresser au CNJ une doléance relative au « fonctionnement général de la justice ». Les amendements sous avis ajoutent l'adjectif « général ». Cette formulation se trouve encore à l'article 20, et dans les commentaires relatifs aux articles 18, 20 et 35.

Par contre, dans le reste du texte sous avis, il est fait état du « fonctionnement de la justice », sans ajout de l'adjectif « général » : article 90 de la future Constitution, articles 16, 24, 25 et 26, commentaires relatifs aux articles 7, 16, 26.

La Cour s'interroge sur le sens, l'utilité et le risque de confusion résultant de l'utilisation de deux formulations différentes et suggère d'harmoniser la rédaction en faisant référence, conformément au libellé de la Constitution, au « fonctionnement de la justice » à travers tout le document :

➤ Article 18, paragraphe 1 :

Toute personne peut adresser au Conseil une doléance relative au fonctionnement général de la justice

➤ Article 20:

Le Conseil a la compétence pour recevoir et traiter les doléances relatives au fonctionnement général de la justice et les plaintes disciplinaires à l'égard des magistrats.

Ad article 21

Le CNJ risque d'être saisi, sinon submergé par des plaintes « fantaisistes » de justiciables mécontents. La Cour estime utile de compléter la faculté de classer la doléance ou la plainte non seulement si elle est irrecevable, mais encore lorsqu'elle n'est manifestement pas fondée, en complétant le point 1 comme suit :

Le Conseil peut :

1° soit procéder au classement de la doléance et de la plainte disciplinaire en cas d'irrecevabilité ou lorsqu'elle est manifestement dénuée de fondement ;

Ad article 22

Dans l'intérêt de la transparence des procédures, la Cour estime nécessaire que les magistrats visés par une doléance ou plainte soient informés non seulement de leur existence mais encore des suites qui y ont été réservées et propose de compléter le paragraphe 1 comme suit :

(1) Le Conseil informe les auteurs et les magistrats concernés des suites réservées à la doléance et à plainte disciplinaire.

Ad article 29

Au point 3, il est prévu que le président du CNJ a pour mission « d’authentifier les décisions du Conseil et de surveiller leur exécution ». La Cour note que l’article 32, paragraphe 3, point 3 charge le secrétaire général en des termes quasiment identiques « d’attester l’authenticité des décisions du Conseil et de surveiller leur exécution ».

Il paraît peu opportun de prévoir pour cette mission une compétence concurrente, voire une compétence conjointe. La Cour considère qu’il suffit de réserver cette mission au secrétaire général, à l’instar des greffiers en chef qui délivrent les grosses des décisions de justice. A l’article 29, paragraphe 1, le point 3 peut utilement être supprimé.

Ad article 32

Le projet de texte fixe les conditions de recrutement du secrétaire général. Le commentaire sous l’article 51 indique que la nomination est faite pour une durée de 7 ans, par référence à la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l’Etat. La Cour estime indiqué, pour des raisons de clarté, d’insérer la modalité sur la durée du mandat dans la présente loi.

Le commentaire sous l’article 32 dit que « *Le secrétaire général aura principalement pour mission d’assurer la gestion quotidienne du Conseil national de la justice et la continuité de ses travaux. En effet, les membres ne siègeront pas à plein temps au Conseil national de la justice, mais continueront d’exercer leurs professions d’origine, de sorte qu’ils n’auraient pas les disponibilités nécessaires pour se consacrer quotidiennement au Conseil national de la justice. En plus, les magistrats n’ont pas pour vocation d’assurer la gestion administrative et financière d’une institution. De surcroît, les magistrats ne sont pas formés à la fonction de gestionnaire. D’où la nécessité absolue pour recruter un manager chevronné et dynamique pour les besoins du Conseil national de la justice* ».

La Cour comprend et souscrit entièrement à ces développements. La Cour donne toutefois à considérer que les mêmes considérations valent pour les besoins de gestion de l’administration des juridictions, qui se trouvent confrontées d’un point de vue de la gestion des ressources humaines, des immeubles et du budget à des défis autrement plus grands que le CNJ.

Ad article 34

Le projet de texte fixe le quorum de présence à cinq membres, sans autres distinctions. Compte tenu de l’importance accordée au niveau de la composition du CNJ à une présence majoritaire de magistrats, la Cour estime indispensable que cette exigence se reflète au regard du quorum de présence, en ce que parmi les présents doivent se trouver au moins 3 membres issus de la magistrature. Puisque le CNJ ne comporte que 3 membres non-magistrats, une telle modalité assure la présence d’une majorité de magistrats, ou pour le moins une parité avec voix prépondérante au président de séance (article 34, paragraphe 3), qui sera aux termes de l’article 11 paragraphe 1 et de l’article 29, paragraphe 2 toujours un membre issu de la magistrature.

L’article 34, paragraphe 1^{er} serait à rédiger comme suit :

(1) Le Conseil ne peut valablement délibérer que lorsqu’au moins cinq de ses membres, dont au moins 3 magistrats, sont réunis.

Ad article 40 et article 40

La Cour accueille favorablement que le CNJ dispose d’une dotation budgétaire autonome. Toutefois, la Cour estime que les dispositions transitoires du projet sous avis devraient prévoir une dotation pour les deux premières années d’existence du CNJ, alors que ces deux années ne peuvent pas être couvertes par la procédure budgétaire ordinaire.

Ad article 46

La Cour n’entrevoit pas les raisons pour lesquelles, en cas de faute disciplinaire reprochée à un membre de la CNJ, le bureau devrait proposer au président de saisir le comité de déontologie. Si le président est obligé de donner suite à cette proposition, cette étape intermédiaire complique inutilement le processus. Si le président dispose à ce stade d’un pouvoir d’appréciation sur la question de savoir s’il transmet le dossier au Comité de déontologie, le texte devrait le dire expressément. La Cour s’op-

pose toutefois à un tel pouvoir d'appréciation, qui serait en définitive un droit de veto, dans le chef du président.

Plus fondamentalement, les exigences d'impartialité s'opposent à ce que les membres du bureau prennent position sur la question de savoir si « il y a des raisons sérieuses qu'un membre a commis une faute disciplinaire » et statuent à un stade ultérieur sur le bien-fondé du reproche. C'est à bon escient que le projet confie l'instruction des reproches à un comité de déontologie dont les membres ne peuvent être membres du CNJ. Dans cette matière, le bureau doit faire office de simple chambre d'enregistrement et de transmission des réclamations au comité de déontologie.

Il est donc proposé d'écrire :

Lorsque le bureau est saisi ou a connaissance de faits susceptibles de recevoir la qualification de considère qu'il y a des raisons sérieuses qu'un membre a commis une faute disciplinaire, il propose au président de saisir saisit le Comité de déontologie.

Ad article 47

Pour les motifs développés au regard de l'article 46, la Cour estime que, suite aux recommandations du comité de déontologie, il est d'une part inutile que le bureau fasse au président une proposition sur les suites à réserver au dossier mais qu'il doit pouvoir agir directement, et d'autre part qu'il est impossible que le président ou le bureau décident des suites à réserver.

Il est donc proposé d'écrire au paragraphe 2 :

Le bureau propose au président du Conseil les suites à donner aux transmet au Conseil national de la justice les recommandations du comité de la déontologie ainsi que la publication éventuelle de la sanction prononcée à l'égard du membre concerné.

Ad article 48

Bien qu'un tel agencement existe dans d'autres matières, la Cour estime inapproprié d'opérer une répartition des compétences entre le président et le Conseil en séance plénière en fonction de la gravité de la sanction à prononcer, surtout dans une situation dans laquelle les faits font toujours l'objet du même processus d'instruction. Une telle répartition peut mener à des conflits de compétence négatifs (le président estime qu'une sanction forte doit être prononcée alors que le Conseil estime qu'une sanction faible s'impose) ou positifs (le président estime qu'une sanction faible doit être prononcée et le Conseil estime qu'une sanction forte doit être prononcée).

La Cour recommande de réunir le pouvoir de décision au sein du seul Conseil et de rédiger l'article 48, paragraphe 1, alinéas 1 et 2 comme suit :

(1) L'avertissement est donné par le président du Conseil.

La réprimande et l'exclusion temporaire des fonctions sont décidées par le Conseil en séance plénière.

Les fautes déontologiques peuvent donner lieu à une des sanctions suivantes :

- l'avertissement
- la réprimande
- l'exclusion temporaire
- la révocation

L'avertissement, la réprimande et l'exclusion temporaire sont prononcés par le Conseil en séance plénière.

La révocation d'un membre est proposée au Grand-Duc par le Conseil en séance plénière.

Ad article 52

L'énumération des membres de droit initiaux doit se faire au moyen de la conjonction « et », et non pas « ou ».

Il est donc proposé de rédiger l'article 52, paragraphe 1 comme suit :

(1) Sont membres de droit du Conseil les magistrats qui sont titulaires, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, de la fonction de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État ou et de président de la Cour administrative.

