

N° 7323A

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

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'État

**Rapport de la Commission de la Justice
(15.12.2022)**

La Commission de la Justice se compose de : M. Charles MARGUE ; Président, Rapporteur, Mme Diane ADEHM, MM. Guy ARENDT, François BENOY, Dan BIANCALANA, Mme Stéphanie EMPAIN, MM. Marc GOERGEN, Léon GLODEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Cécile HEMMEN, M. Pim KNAFF, Mme Elisabeth MARGUE, Mme Octavie MODERT, MM. Laurent MOSAR, Roy REDING, Gilles ROTH, Membres.

I. Antécédents

Monsieur le Ministre de la Justice de l'époque a procédé au dépôt officiel du projet de loi n°7323 à la Chambre des Députés en date du 22 juin 2018. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et un texte coordonné.

Le 13 décembre 2018, le projet de loi n°7323 a été renvoyé à la Commission de la Justice.

Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 12 novembre 2019.

Dans le cadre de la révision constitutionnelle n°7575, le Président de la Chambre des Députés a, en date du 10 janvier 2020, transmis une demande au Conseil d'Etat, sollicitant un avis complémentaire sur le projet de loi n°7323.

Le 10 mars 2020, le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire sur le projet de loi n°7323.

Le projet de loi a été présenté aux membres de la Commission de la Justice en date du 25 juin 2021. Lors de cette réunion, les membres de la Commission de la Justice ont désigné leur Président, M. Charles Margue (groupe politique *déi gréng*), comme Rapporteur de la future loi. De plus, ils ont procédé à l'examen des articles ainsi que de l'avis du Conseil d'Etat et ils ont examiné une première série d'amendements parlementaires.

Lors de la réunion du 6 octobre 2021, il a été procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat et la Commission de la Justice a adopté une série d'amendements.

Lors de la réunion du 11 octobre 2021, les membres de la Commission de la Justice ont eu un échange de vues avec des représentants du pouvoir judiciaire. De plus, ils ont continué

l'instruction parlementaire du projet de loi et ils ont adopté une série d'amendements parlementaires.

Le 18 octobre 2021, il a été décidé de scinder le projet de loi n°7323 en deux projets de loi distincts, à savoir un projet de loi n°7323A et un projet de loi n°7323B. De plus, le projet de loi n°7323A a été amendé et M. Charles Margue a été désigné comme Rapporteur de ce projet de loi.

Le 31 mai 2022, le Conseil d'Etat a émis son deuxième avis complémentaire sur le projet de loi n°7323A.

Lors de sa réunion du 21 septembre 2022, la Commission de la Justice a examiné ledit avis du Conseil d'Etat et elle a examiné et adopté une série d'amendements parlementaires.

Le 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat a émis son troisième avis complémentaire portant sur les dispositions amendées du projet de loi n°7323A.

Lors de sa réunion du 30 novembre 2022, la Commission de la Justice a examiné le troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat. De plus, elle a examiné et adopté une série d'amendements parlementaires.

Le 13 décembre 2022, le Conseil d'Etat a émis son quatrième avis complémentaire sur les amendements parlementaires portant sur le projet de loi n°7323A.

Lors de la réunion du 15 décembre 2022, les membres de la Commission de la Justice ont examiné cet avis du Conseil d'Etat et ils ont adopté le présent rapport.

*

II. Objet

Le projet de loi n°7323A se situe dans le contexte de la modernisation de l'Etat de droit prévue par le programme gouvernemental de 2013. Il a été introduit dans la procédure législative en date du 22 juin 2018, c'est-à-dire à un moment où la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle n'avait pas encore définitivement arrêté le texte de la future disposition constitutionnelle régissant le Conseil national de la justice (ci-après « *Conseil* »).

Dans sa version initiale, le projet de loi n°7323 entendait conférer au Conseil la double mission de veiller au bon fonctionnement de la justice, et d'assurer l'indépendance des juges et du ministère public.

Dans cette optique, le projet de loi n°7323 contenait également des dispositions relatives au statut des magistrats, aussi bien concernant leur nomination, leur déontologie, leur discipline que leur mise à la retraite. Cette façon de procéder a fait l'objet de critiques de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 10 mars 2020, ce dernier regrettant le fait que les dispositions relatives à la discipline des magistrats soient éparpillées dans plusieurs textes législatifs.

Sur base de cette remarque, le projet de loi n°7323 a été scindé en deux projets distincts :

- le projet de loi n°7323A portant sur l'organisation du Conseil national de la justice. Ce texte précise la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement du futur organe ;
- le projet de loi n°7323B portant sur le statut des magistrats. Ce projet de loi prévoit les règles communes en matière d'accès, de nomination, de formation, de déontologie, de détachement, de discipline et de mise à la retraite. Il régit également l'exercice des attributions du Conseil national de la justice à l'égard des membres de la magistrature. En outre, les propositions visant le ministère public sont intégrées dans le texte sur le statut des magistrats.

Le texte de la proposition de révision n°7575 du chapitre VI. de la Constitution, adopté en 1^e lecture en date du 20 octobre 2021, prévoit la consécration constitutionnelle du Conseil national de la justice (ci-après « le Conseil »).

L'institution de ce nouvel organe s'inscrit dans l'effort d'octroyer davantage de transparence à la justice et de renforcer sa légitimité. L'institution d'un tel conseil est d'ailleurs préconisée par le Conseil de l'Europe.

Le Conseil doit veiller au bon fonctionnement de la justice, sans porter atteinte à l'indépendance de cette dernière. Ainsi, le Conseil ne peut ni intervenir directement ni indirectement dans une procédure judiciaire, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision de justice.

Les attributions du Conseil sont les suivantes :

- émettre des recommandations en matière de recrutement et de formation ;
- proposer les nominations au Grand-Duc ;
- 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 ;
- élaborer les règles déontologiques et surveiller leur respect ;
- introduire la procédure disciplinaire et la procédure de la mise à la retraite.

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

Les justiciables qui estiment qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire les concernant le comportement adopté par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peuvent adresser une plainte disciplinaire au Conseil.

Le Conseil peut ordonner des enquêtes lorsqu'il a connaissance de faits susceptibles de mettre en cause le bon fonctionnement de la justice.

Il peut présenter des recommandations en vue d'améliorer le fonctionnement de la justice, du Conseil ou concernant le statut des magistrats, attachés de justice et référendaires de justice ainsi que du personnel de justice.

Le Conseil sera composé de neuf membres, dont six magistrats à élire selon les modalités fixées à l'article 3 du projet de loi, et 3 personnalités extérieures à la magistrature, dont un avocat qui doit exercer la fonction de bâtonnier ou de bâtonnier sortant. Le Grand-Duc nomme les membres du Conseil selon les conditions définies par la loi en projet.

Pour pouvoir siéger au Conseil, il faut être de nationalité luxembourgeoise, jouir des droits civils et politiques et présenter toutes les garanties d'honorabilité. La durée du mandat est de cinq ans, renouvelable une seule fois.

Finalement, le texte du projet de loi n°7323A définit le mode de fonctionnement du secrétariat, les missions du bureau du Conseil, la gestion budgétaire et les indemnités ainsi que les procédures disciplinaires mises en place à l'encontre des membres du Conseil.

*

III. Avis

a) Avis relatifs au projet de loi n°7323

Avis de la Chambre de Commerce (17.09.2018)

La Chambre de Commerce rappelle que dans son rapport de conformité réalisé dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation « *prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs* » de juin 2015, le GRECO recommandait notamment pour le Luxembourg : (i) de prendre des mesures pour introduire une gestion harmonisée des tribunaux qui réponde aux besoins de la transparence et qui limite les risques d'atteinte à l'intégrité générale des juges, et (ii) de mener à terme le projet d'introduction d'un dispositif destiné à assurer davantage l'indépendance et l'objectivité des décisions du parquet.

Le présent projet de loi, qui tend à consolider l'indépendance de la justice et à rendre son fonctionnement plus transparent et efficace, est par conséquent accueilli favorablement par la Chambre de Commerce.

Avis de la Cour administrative (07.11.2018)

De manière globale, la Cour voudrait saluer la mise sur orbite du projet de loi sous rubrique. Selon elle, il est certain que le fonctionnement interne des procédures de nomination des magistrats et le respect effectif du principe de l'indépendance de la magistrature se trouvent essentiellement garantis depuis de longues décennies, sans que ces procédures en tant que telles aient vraiment prêté à critique. Seulement, vu de l'extérieur, le système luxembourgeois a pu prêter à confusion et appeler des instances internationales à s'interroger, essentiellement

pour des questions d'apparence, sur l'indépendance effective de la magistrature au Grand-Duché. Rien que sous cette seule considération, le projet de loi sous rubrique se justifie éminemment, car il y va d'abord des apparences de l'indépendance de la justice luxembourgeoise telles qu'elles peuvent être perçues, à tort ou à raison, à partir de l'extérieur.

Ensuite, la Cour veut rendre attentif au fait qu'une réforme telle celle mettant en place le Conseil de la justice peut avoir des incidences directes sur le fonctionnement d'une juridiction à effectifs réduits, telle la Cour. Pour les détails relatifs aux plages d'interférence possibles, il est renvoyé au document parlementaire 7323/02.

La Cour propose de simplifier l'intitulé du futur conseil et revient sur l'importance qu'il revête la personnalité juridique.

Concernant la nomination des magistrats, la Cour estime que le projet de loi devrait soit entériner une compétence liée du Grand-Duc, soit prévoir que ce soit un représentant de la magistrature au plus haut niveau et, dans la logique du projet de loi par ailleurs, le président du Conseil de la justice qui contresigne la nomination effectuée par le Grand-Duc. Cette démarche novatrice correspondrait le mieux à un respect plein et entier du principe de l'indépendance de la justice, objectif ultime du projet de loi.

La Cour administrative propose de consacrer comme juridiction disciplinaire des magistrats la juridiction suprême du pays. Tandis que la Cour supérieure de justice voire la Cour de cassation est la juridiction suprême de l'ordre judiciaire et la Cour administrative est la juridiction suprême de l'ordre administratif, il s'agirait de retenir que la Cour constitutionnelle est la juridiction suprême, du moins en ce qui concerne la discipline des magistrats, en ce qu'elle est la seule juridiction du pays à regrouper des magistrats provenant à la fois de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif et ce au plus haut niveau.

La Cour administrative estime que l'autonomie budgétaire telle que la connaissent notamment le Conseil d'Etat et la Chambre des Députés devrait également aller de soi pour le Conseil de la Justice et les juridictions du pays.

La Cour accueille favorablement la présence d'un avocat et de deux membres non magistrats dans le futur Conseil de la Justice qui, précisément, n'est pas seulement un Conseil de la magistrature.

Avis de la Chambre des Salariés (27.11.2018)

Concernant la saisine du futur Conseil, la CSL estime que le texte de loi proposé n'est pas très clair. Il semble y avoir deux cas différents de saisine du Conseil: dysfonctionnement de la justice et comportement d'un magistrat dans l'exercice de ses fonctions qui peut être susceptible de recevoir une qualification disciplinaire. Néanmoins et selon la CSL, le texte proposé mérite d'être reformulé afin que ces deux cas d'ouvertures en résultent clairement. En outre, le projet de loi se contente de prévoir que « *le Conseil informe l'auteur de la doléance des suites réservées à celle-ci* ». La CSL est d'avis que le Conseil doit fournir une réponse motivée endéans un délai à fixer par la loi.

Concernant la composition du futur Conseil, la CSL est d'avis que le représentant à choisir par la Chambre des Députés parmi les personnes appartenant au monde académique devrait être un enseignant titulaire d'un diplôme de niveau universitaire en droit. La CSL est en outre d'avis que le salariat et le patronat doivent chacun aussi être représentés au sein du Conseil Suprême de la Justice et que de ce fait le nombre des membres du Conseil doit être porté de 9 à 11. En effet, étant donné que le Conseil a comme mission de recueillir et de traiter les plaintes des justiciables, les ressortissants des représentants des salariés et des employeurs sont directement concernés. Le représentant du salariat est à désigner ensemble par la Chambre des salariés et la Chambre des fonctionnaires et employés d'Etat et celui du patronat ensemble par la Chambre de commerce, la Chambre des métiers et la Chambre d'agriculture.

La CSL marque son accord au projet de loi sous réserve des remarques et demandes formulées.

Avis du Tribunal administratif (05.12.2018)

Selon le tribunal, un organe tel que le futur Conseil doit impérativement veiller à éviter deux écueils majeurs, à savoir le corporatisme et la politisation, tout en assurant nécessairement la protection de l'indépendance de la justice. Or, de ce point de vue, si le projet soumis à avis constitue indéniablement une amélioration par rapport au projet tel qu'esquissé dans la « note sur l'indépendance de la justice » du 16 mars 2017, force est toutefois de constater que ledit projet ne semble manifestement pas vouloir considérer la protection de l'indépendance de la justice en tant que priorité, mais semble plutôt vouloir entériner un contrôle de droit, sinon de fait sur la justice.

Il convient à cet égard de relever d'emblée que si le projet de loi sous analyse prétend s'inscrire dans la volonté du Gouvernement de consolider l'indépendance de la justice, c'est en vain que l'on recherche une consécration législative de cette volonté, le texte sous avis ne consacrant que l'indépendance fonctionnelle des magistrats du siège et du parquet. Or, l'indépendance de la justice va bien au-delà de l'indépendance d'un juge particulier dans l'exercice de ses seules attributions juridictionnelles, elle doit également couvrir l'indépendance organique de la justice en tant que troisième pouvoir.

La recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est à cet égard explicite : « *L'indépendance de chaque juge est protégée par l'indépendance du pouvoir ou de l'autorité judiciaire dans son ensemble et elle constitue, en ce sens, un aspect fondamental de l'Etat de droit* ».

De même, si le Conseil suprême de la justice doit assurer, aux termes du projet, l'indépendance fonctionnelle des magistrats, en se voyant doter de pouvoirs déterminés, il convient d'insister sur le fait que l'indépendance relève de plus grands enjeux que la simple nomination des magistrats ou la discipline interne.

Enfin, il convient encore de relever que si l'indépendance fonctionnelle des magistrats du ministère public constitue certes tant une innovation qu'une avancée, l'indépendance fonctionnelle nécessaire des magistrats du siège est d'ores et déjà reconnue par différents instruments internationaux.

Une comparaison avec les prérogatives et compétences attribuées au Bureau de la Chambre, organe de gestion du pouvoir législatif, qui outre la gestion des affaires de la Chambre et la discipline, se voit encore appelé à régler les questions financières et d'organisation concernant les députés, le parlement et ses organes, révèle le gouffre existant entre une réelle indépendance et celle, incomplète, telle que préconisée par les auteurs du projet de loi.

Pour le détail des remarques du Tribunal administratif, il est renvoyé au document parlementaire 7323/4.

Avis de la Cour supérieure de Justice (26.11.2018)

Quant à la composition du futur Conseil, la Cour supérieure de Justice ne peut marquer son accord avec la proportion des magistrats issus des juridictions administratives dans la composition du Conseil, à savoir deux sur six, cette représentation lui semblant largement surfaite. Par conséquent, la Cour propose de former un corps électoral commun, du judiciaire et de l'administratif, pour désigner les deux membres des juridictions assises.

En ce qui concerne les membres représentant la société civile et le monde académique, et pour éviter toute possibilité d'ingérence des pouvoirs politiques dans la désignation des membres composant le Conseil, la Cour s'oppose à la proposition formulée au projet de loi et elle suggère une désignation par voie de cooptation par les autres membres du Conseil. En ce qui concerne justement cette exclusion de la politique, la Cour considère qu'il ne suffit pas de viser les seuls détenteurs actuels d'un mandat politique, mais qu'il faut y ajouter également ceux qui ont exercé une fonction politique dans le passé en prévoyant un certain délai de carence.

La Cour insiste sur l'importance de la formation continue des magistrats avant d'insister que la nomination et la promotion de ces derniers devraient prendre la forme d'un acte officiel émanant du Grand-Duc et il importe que celui-ci soit lié par la proposition faite par le Conseil. Il est donc indispensable que le Gouvernement n'intervienne plus dans la nomination et la promotion des magistrats, mais que sur proposition du Conseil, le Grand-Duc prenne un arrêté de nomination conforme à cette proposition.

Or, le projet actuel entend maintenir le contreseing du ministre responsable. Par conséquent, le ministre aura la possibilité de refuser de contresigner l'arrêté pris par le Grand-Duc et donc de ne pas accepter le candidat proposé. Il est exact que ce refus devra être motivé, ce qui est, en principe, de nature à éviter une décision arbitraire. Néanmoins, il n'est pas précisé sur base de quelles considérations ce refus pourra porter. Il n'est pas non plus indiqué si un recours contre le refus peut être introduit par le candidat refusé. Par conséquent, la Cour se pose la question de savoir si on a vraiment gagné grand-chose du moment que la nomination du juge continue à dépendre du bon vouloir d'un représentant du pouvoir politique, qui, à la limite, pourra refuser tout candidat proposé jusqu'à ce que le candidat approprié lui soit proposé.

Par conséquent, la disposition du 3^e paragraphe de l'article 23 du projet de loi appelle les plus vives objections de la Cour qui propose, dès lors, de supprimer tout simplement ce paragraphe.

La Cour s'est également interrogée sur une éventuelle autonomie budgétaire du Conseil. Elle renvoie, à ce sujet, à une déclaration faite en 2017 par l'AHJUCAF (Association des hautes juridictions ayant en commun l'usage du français) relayée en 2018 par le Réseau des Présidents de Cours suprêmes. Cette déclaration, qui vaut pour les Cours suprêmes et que la Cour supérieure de Justice luxembourgeoise peut faire sienne, vaut, *mutatis mutandi*, également pour le Conseil.

Pour l'ensemble des remarques formulées par la Cour, il est renvoyé au document parlementaire 7323/4.

Avis du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg

Aux yeux du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, le projet de loi consacre sans aucun doute une avancée qu'il faut saluer. Toutefois, le tribunal aimerait voir des amendements dans le sens d'un renforcement de l'indépendance des juges et d'une plus grande transparence dans la gestion de leur carrière.

Premièrement, concernant la discussion relative à la nécessité d'inscrire ou non dans la Constitution le futur Conseil, le Tribunal ne partage pas l'avis du législateur. Puisque le Conseil doit être chargé de pouvoirs importants, il faut que sa légitimité démocratique soit au-dessus de tout doute. A ces fins, son institution doit être inscrite dans le texte constitutionnel pour garantir à tous l'accès à une justice impartiale. Le Tribunal rappelle dans ce contexte les recommandations du groupe de travail « Statut de la magistrature » ainsi que du CCJE dans son avis n°10 de 2007. De plus, il faudra prévoir dans la Constitution des détails quant aux modalités de composition, de nomination ainsi que des compétences du futur Conseil.

Deuxièmement, le Tribunal rejoint nombre d'autres avis en ce qu'il estime que le futur Conseil devra jouir d'une autonomie budgétaire. Il constate que si le Conseil tel que projeté dispose de pouvoirs certains en matière de nomination des magistrats, y compris de ceux du parquet, ce qui constitue une innovation de taille, ses pouvoirs en matière d'organisation et de fonctionnement des institutions judiciaires sont quasi-inexistants et ne contribuent pas ce faisant à renforcer l'indépendance tant souhaitée des juridictions.

Le Tribunal s'étonne de lire en page 36 de l'exposé des motifs que « *la gestion administrative et financière de la justice* » est exercée par le procureur général d'Etat. Il est de même surprenant de lire en page 37 que ces attributions continueraient à être exercées « *par le procureur général d'Etat, sous la responsabilité du ministre de la Justice* ». Ainsi, le texte soumis pour avis n'entend pas mettre fin à l'anomalie du cumul des fonctions attribuées au procureur Général d'Etat, à la fois chargé de requérir devant les juridictions et en même temps chef du personnel et responsable du budget de ces mêmes juridictions, cumul de compétences d'ailleurs prévu par aucune disposition légale.

Une telle situation n'existe dans aucun autre Etat de droit moderne. Par ailleurs, le groupe de travail « Statut de la Magistrature » avait proposé dans son rapport intermédiaire d'y mettre fin.

Troisièmement, le Tribunal revient sur l'absence de statut spécifique du magistrat. Le statut actuel de la magistrature de l'ordre judiciaire est régi essentiellement par deux textes : la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, qui contient quelques articles relatifs aux incompatibilités, à la discipline, à la mise à la retraite, aux absences et aux congés et vacances.

Or, il est indéniable que le magistrat de 2018, et son environnement, professionnel et privé, n'est plus celui de 1980, et encore moins celui de 1885 (loi du 18 février 1885 sur l'organisation judiciaire à l'origine de celle de 1980).

Une réflexion sur une refonte du statut du magistrat paraît dès lors incontournable ; le Luxembourg est l'un des seuls pays européens à ne pas disposer d'un statut moderne (France : réforme issue de la loi organique du 25 juin 2001 relative au statut de la magistrature et au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ; Belgique : dispositions inscrites dans le Code judiciaire, profondément réformées en 2001, 2014 et 2016 ; Allemagne, Deutsches Richtergesetz, réformé en 2015, etc...).

Or, l'instauration d'un Conseil rendra une telle réforme inéluctable. Il aurait dès lors été souhaitable de mener cette réforme concomitamment à celle du Conseil.

Pour la totalité des remarques formulées par le Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, il est renvoyé au document parlementaire 7323/5.

Avis du Tribunal d'arrondissement de et à Diekirch (26.11.2018)

Le Tribunal d'arrondissement de et à Diekirch se réfère à son avis antérieur et se limite à faire quelques observations en relation avec la composition du Conseil suprême.

Le fait que la composition du Conseil suprême comprend des membres nommés par la Chambre des députés pourrait faire naître une suspicion de prise d'influence directe ou indirecte du pouvoir politique sur les juridictions, du premier pouvoir sur le troisième. Le Tribunal propose dès lors que ces membres soient choisis par la Chambre des députés sur proposition du Conseil suprême ou de la Cour supérieure de justice, ou bien choisis par ces organes parmi plusieurs personnes proposées par la Chambre des députés. On pourrait également prévoir que ces membres « extérieurs » n'auraient pas pris part aux décisions concernant la carrière des magistrats et la discipline, ou bien n'y auraient qu'une voix consultative.

Quant à la présence d'un avocat dans le Comité suprême, le soussigné estime que celle-ci risque d'entraîner des difficultés au niveau de l'indépendance dite subjective des magistrats dans tout dossier dans lequel l'avocat en cause respectivement son étude occupera, et surtout au niveau des parties à un litige dans lequel l'autre partie sera assistée ou représentée par un avocat faisant partie d'un organe décidant des promotions des magistrats.

Finalement, il se pose encore la question de la représentativité du Conseil suprême par rapport aux juridictions nationales et partant la question si les deux arrondissements judiciaires ne devaient être représentés en son sein.

Avis conjoint du Parquet général et des parquets de Luxembourg et de Diekirch (18.12.2018)

Concernant la composition du futur Conseil national de la justice, les soussignés entendent approuver le projet quant au nombre de membres retenu nettement plus réduit par rapport à l'avant-projet du ministre de la Justice M. François Biltgen qui avait préconisé un Conseil national de la justice composé de quinze membres dont dix magistrats et cinq membres extérieurs à la magistrature, ce qui aurait été un organe trop important pour pouvoir se vouer efficacement à ses missions.

De leur avis, le législateur luxembourgeois a été bien conseillé de suivre les exemples de nos pays voisins, même si cette composition mixte se heurte à certaines critiques dans le milieu judiciaire. L'argument décisif militant en faveur de la présence d'un avocat au sein du Conseil est certainement celui que les avocats sont de loin ceux qui connaissent le mieux les magistrats et le fonctionnement de la Justice.

Un problème qui ne semble pas résolu est bien celui de l'avancement ou de la promotion ou tout simplement d'une nomination à une autre fonction d'un magistrat élu membre du Conseil suprême.

Concernant la procédure de nomination du représentant de la société civile et du représentant du monde académique à désigner par la Chambre des députés, les termes utilisés sont à ce point imprécis qu'on ne cerne pas en définitive quel doit être le profil de ces candidats.

Concernant la procédure de la désignation du représentant de la profession d'avocat, les soussignés donnent à considérer qu'alors que l'article 10 du projet dispose que pour siéger au Conseil il faut être de nationalité luxembourgeoise, bâtonnier ou bâtonnier sortant, il faut se rendre à l'évidence que le barreau est actuellement composé d'une majorité d'avocats non luxembourgeois ce qui n'exclut pas qu'un des futurs bâtonniers soit d'une autre nationalité.

Concernant une des missions principales du futur Conseil national de la justice, à savoir la nomination des magistrats, les soussignés émettent les plus vives objections. Le projet de loi dispose que le Conseil propose au Grand-Duc par décision motivée un candidat pour chaque poste vacant. Ce dernier n'est nullement lié par cette proposition, étant donné qu'il est en droit de refuser la nomination, certes par décision motivée. Dans pareil cas, le Conseil devra alors proposer un autre candidat.

Ainsi, le libellé du texte accorde au Grand-Duc, donc en fait au Gouvernement, le pouvoir de refuser toute nomination qui ne convient pas. Si le Conseil peut, en cas de refus, proposer un nouveau candidat, il n'y a aucune garantie que ce dernier ne soit pas à son tour refusé. Il est dès lors concevable d'imaginer que le Gouvernement refuse systématiquement tout candidat jusqu'à ce que le Conseil lui propose enfin le candidat souhaité par le deuxième pouvoir. Une telle procédure constitue une régression manifeste par rapport aux dispositions actuelles.

Pour l'intégralité des remarques formulées, il est renvoyé au document parlementaire 7323/5.

Avis du Groupement des Magistrats Luxembourgeois (25.01.2019)

Si le Groupement des Magistrats Luxembourgeois (ci-après « GML ») accueille en principe favorablement la création et l'instauration d'un Conseil suprême de la Justice, il se doit néanmoins de souligner que le projet à aviser est sujet à un certain nombre de critiques.

Quant aux articles 5 à 18 relatifs à la composition du futur Conseil, le GML relève que la présence d'un avocat en fonction au sein du Conseil risque de se heurter au devoir d'impartialité des magistrats ou du moins au sentiment d'impartialité tel que perçu par le public. Concernant les deux membres de la société civile, le GML ne s'y oppose pas, mais donne à considérer que leur élection par le pouvoir législatif est une prise de pouvoir indirecte sur la prise de décision par le pouvoir judiciaire. En ce qui concerne les incompatibilités, le GML estime qu'il est important de non seulement exclure les mandats publics conférés par voie d'élection, mais de stipuler également à l'article 11 que l'appartenance au Conseil est incompatible avec l'exercice d'une charge publique d'ordre politique, au sens large du terme, et/ou d'une fonction au sein d'un parti politique. Quant à l'élection des trois membres-magistrats, le GML est d'avis qu'il convient d'adapter le texte pour s'assurer que les deux arrondissements soient représentés au sein du futur Conseil national de la justice.

Quant aux articles 21 à 23 concernant les dispositions relatives aux nominations des magistrats, le GML concède qu'il est concevable que des postes soient attribués suivant la compétence professionnelle des différents candidats, mais s'interroge néanmoins sur la signification des termes « *compétences personnelles* » et « *mérites* », libellés de manière trop générale, imprécise et vague. A défaut d'une définition plus précise de ces critères par le législateur, le GML propose de les retirer du texte, afin d'éviter la prise en compte de critères purement subjectifs ; l'intention des auteurs du projet étant précisément d'introduire des critères objectifs de sélection, tels que recommandés par le GRECO.

Le GML constate encore que le Grand-Duc n'aura pas de compétence liée en matière de nomination, mais pourra examiner un refus, ce qui est contraire à la pratique actuelle. Partant, au lieu d'augmenter l'indépendance de la justice, tel que le voudrait l'objectif clairement exprimé du projet de loi, celui-ci marque sur ce point précis une régression indiscutable. Le GML est partant d'avis que le projet devrait être amendé afin de prévoir une compétence liée du Grand-Duc au niveau du processus de nomination des magistrats.

La section 5 institue un tribunal disciplinaire compétent pour juger en première instance les affaires disciplinaires visant les magistrats, et une Cour disciplinaire devant juger ces mêmes affaires en appel. Toutefois, seuls les magistrats du siège peuvent siéger au sein de ces juridictions disciplinaires (articles 28 (2) alinéa 2 et 29 (2) alinéa 2), à l'exclusion des membres des parquets et du Parquet général. Ceci aura pour conséquence que tous les magistrats seront toujours jugés par une juridiction disciplinaire exclusivement composée de magistrats du siège. Si cela peut paraître acceptable pour les magistrats du siège dans la mesure où ils seront jugés par leurs pairs, il n'en est pas de même pour les magistrats des parquets et du Parquet général.

Il serait partant souhaitable de prévoir que la juridiction disciplinaire doive comprendre un magistrat de l'ordre judiciaire si un magistrat de l'ordre judiciaire est visé, un magistrat de

l'ordre administratif si un magistrat de l'ordre administratif est visé, et un magistrat du parquet si un magistrat du parquet est visé.

Finalement, le GML se heurte à la définition selon lui totalement imprécise de la notion de « *faute disciplinaire* »

Avis de la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette (18.01.2019)

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

Selon la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette, il s'impose d'inscrire les missions du Conseil suprême de la justice, l'origine des membres le composant, la mise en place de critères concernant sa composition et le mode de désignation des membres dans la Constitution, alors que seul un ancrage constitutionnel est susceptible de garantir une protection de la légitimité et de l'autorité de cette institution contre les abus de pouvoir potentiels.

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

La Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette réitère ses observations en relevant que dans leur avis adopté conjointement (Avis N° 12 (2009) du CCJE et Avis N° 4 (2009) du CCPE), le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) avaient déjà souligné l'importance de garantir l'indépendance des juges et des procureurs, non seulement vis-à-vis du pouvoir exécutif, mais également les uns vis-à-vis des autres.

Concernant la présence dans le Conseil de membres extérieurs à la magistrature, la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette estime toutefois qu'il convient de ne leur accorder qu'une voix consultative pour toutes les décisions concernant la carrière et la discipline des magistrats.

S'agissant des incompatibilités des membres du Conseil, définies à l'article 11 du projet de loi, la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette estime qu'il convient de fixer une période de carence tant pour les candidats aux élections européennes et nationales, que pour les élus sortants après l'expiration de leur mandat politique.

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

Par ailleurs, la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette s'interroge si le nombre de membres, réduit dans le projet sous avis à neuf par rapport à quinze dans l'avant-projet de 2013, est adapté à l'ampleur des tâches du Conseil dont les membres ne siègent qu'à temps partiel et sans aucune dispense de leur activité ordinaire.

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

Quant à la nomination des magistrats, la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette est d'avis que les arrêtés de nomination devraient être contresignés par le Président du Conseil.

Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (04.04.2019)

La Chambre approuve les objectifs poursuivis avec le projet de loi, tout en faisant remarquer que les mesures projetées doivent être encadrées par des règles claires et précises.

À la lecture du texte sous avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que tel n'est toutefois pas toujours le cas. En effet, bon nombre des dispositions du projet de loi manquent de précision (par exemple celle introduisant une nouvelle définition de la faute disciplinaire) ou sont problématiques (telle la composition des juridictions disciplinaires), ce qui peut conduire à des insécurités juridiques, voire à des abus.

De plus, le texte comporte certaines dispositions qui ne sont pas du tout en phase avec l'objectif de consolider l'indépendance de la justice. Il en est ainsi par exemple de la composition du Conseil suprême de la Justice, le projet de loi prévoyant que cet organe comprend des représentants externes à la magistrature. Or, le CSJ aura pour mission, entre autres, d'intervenir en matière de recrutement, de promotion, de formation et de discipline des magistrats.

Pire encore, la CFEP estime que le texte comporte même des dispositions anticonstitutionnelles, à savoir celles prévues à l'article 23, traitant de la nomination des juges.

Pour le détail, il est renvoyé au document parlementaire 7323/08

Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg (30.09.2020)

Le Conseil de l'Ordre salue la création d'un Conseil de la justice, et que la composition du Conseil de la justice, avec une majorité de juges parmi ses membres, soit également ouverte à des personnes extérieures de la magistrature, dont un représentant de la société civile, un représentant du monde académique et un représentant de la profession d'avocat.

Le Conseil de l'Ordre salue donc qu'un représentant de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg ou du Barreau de Diekirch fasse partie de la composition du Conseil de la Justice. Il relève toutefois que le projet de texte de loi prévoit dans son article 10 que « *Pour pouvoir siéger au Conseil, il faut : 1° être de nationalité luxembourgeoise ; [...]* ».

Or, la loi modifiée sur la profession d'avocat du 10 août 1991 ne prévoit nullement cette condition de nationalité luxembourgeoise pour exercer la fonction de bâtonnier. Afin de garantir la condition de nationalité luxembourgeoise posée par le projet de texte dans son article 10, le Conseil de l'Ordre propose de ne pas limiter le choix des conseils réunis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg et de l'Ordre du Barreau de Diekirch aux bâtonniers ou bâtonnier sortants en exercice, mais de laisser la possibilité de pouvoir nommer un ancien bâtonnier.

b) Avis relatifs au projet de loi n°7323A

Avis de la Chambre de Commerce (16.12.2021)

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver les amendements parlementaires sous avis.

Avis de la Chambre des salariés (09.02.2022)

La CSL salue favorablement la scission du projet de loi n°7323 en une partie A et une partie B, ce qui tient partiellement compte de ses critiques émises dans son avis du 10 janvier 2019 sur le projet de loi n°7323 initial.

La CSL répète toutefois deux observations qu'elle avait formulées dans son avis initial au projet de loi n°7323 et dont il n'a pas été tenu compte dans les amendements qui lui ont été soumis.

Dans le cadre de la compétence exclusive pour recevoir et traiter les doléances au fonctionnement général de la justice et les plaintes disciplinaires à l'égard des magistrats, l'article 22 du projet de loi amendé, identique à l'article 36 du projet de loi initial, dispose que « *le Conseil informe les auteurs des suites réservées à la doléance et à la plainte disciplinaire* ». Même si la CSL partage l'opinion comme quoi cette information ne constitue pas une décision administrative et que les règles de la procédure administrative non contentieuse sont inapplicables, elle est toutefois d'avis que le texte devrait préciser que cette information doit intervenir dans un délai à fixer par la loi et contenir un minimum de précisions permettant au justiciable de retracer le bien-fondé de cette information.

En ce qui concerne la composition du Conseil national de la justice, la CSL réitère sa revendication comme quoi le salariat et le patronat doivent chacun aussi être représentés au sein du Conseil national de la justice et que de ce fait, le nombre des membres du Conseil doit être porté de 9 à 11. Etant donné que les partenaires sociaux jouent un rôle important dans la cohésion sociale de notre pays tant au niveau économique, politique et juridique et dans un

but de garantir la justice sociale à tous les niveaux, il est indispensable qu'ils soient représentés dans le Conseil national de la justice parmi les membres extérieurs à la magistrature. Le représentant du salariat est à désigner ensemble par la Chambre des salariés et la Chambre des fonctionnaires et employés d'Etat et celui du patronat ensemble par la Chambre de commerce, la Chambre des métiers et la Chambre d'agriculture.

Sous réserve des remarques formulées ci-avant, la CSL marque son accord aux amendements parlementaires du 15.10.2021.

Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (20.01.2022)

Le soussigné manifeste son 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.

Il s'oppose également, comme 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°, point b) du projet, parce que les expériences de nos voisins auraient montré que la crainte d'une ingérence politique dans les organes suprêmes de la magistrature est pleinement justifiée.

Il regrette, 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 ».

Finalement, en ce qui concerne les fautes disciplinaires, la procédure disciplinaire proposée par les auteurs du projet paraît trop lourde aux yeux du soussigné.

Avis de la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette (11.02.2022)

La Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette se félicite que l'amendement tend à rendre la composition du Conseil national de justice conforme aux standards européens. Toutefois, elle propose de composer le Conseil national de la justice de neuf membres effectifs, dont 6 magistrats à élire par leurs pairs, dans les conditions prescrites à l'article 3 du projet de loi.

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 Conseil alors que la Cour administrative et le tribunal administratif composés en tout de 28 magistrats seront représentés par 2 magistrats au Conseil 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 Conseil compte tenu du nombre des magistrats y affectés. Il convient encore de relever que si la composition du Conseil actuellement proposée devait rester maintenue, les magistrats affectés aux Justices de paix n'auront que peu de chance à se faire élire au Conseil alors que leur collège électoral est composé de plus de deux tiers de magistrats affectés aux deux tribunaux d'arrondissement.

Avis de la Justice de Paix de Luxembourg (14.02.2022)

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.

Avis conjoint du Parquet général et des Parquets des Tribunaux d'Arrondissement de Luxembourg et de Diekirch (02.02.2022)

Les Parquets approuvent la dénomination attribuée au nouvel organe de la justice, à savoir le Conseil national de la justice et rajoutent des remarques relatives aux amendements.

Amendement n°3 : Concernant la désignation des personnalités par la Chambre des députés, choisies en raison de leur formation et de leur expérience professionnelle, les soussignés remarquent qu'ils ne conçoivent pas exactement les activités professionnelles visées, permettant la désignation d'une telle personne en tant que membre du Conseil.

Amendement n°6 : 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 du bâtonnier, soit celle de bâtonnier sortant. La procédure de désignation n'a pas été précisée pour les Ordres des avocats et les Parquets supposent 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. En outre, ils se

posent des questions comme par exemple si le vote est secret ou si le vote par procuration est admis.

Amendement n°8 : Les Parquets trouvent que la vérification de la condition d'honorabilité des candidats, nommés par la Chambre des députés, par le président du Conseil est discutable car le Conseil n'est pas doté d'une fonction juridictionnelle. De plus, l'amendement proposé 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 de la consultation du casier judiciaire, de la consultation de l'application JU-CHA ou des dossiers d'enquête ou d'instruction ?

L'amendement n°9 reprend certaines incompatibilités entre les membres du Conseil et certains autres mandats. Ils remarquent 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.

L'amendement n°12 relatif à l'article 10 traite la question de la perte de la qualité de membre du Conseil lorsque les critères d'honorabilité ne sont plus remplis après une condamnation pénale d'une certaine gravité. Les Parquets demandent également une suspension pour les membres faisant 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.

Amendement n°13 : Les Parquets se posent la question s'il ne faudrait pas prévoir la raison de l'issue des élections en cas d'égalité des voix lors de l'élection du président et des deux vice-présidents du Conseil.

Amendement n°19 : Les Parquets se posent la question si le secrétariat du Conseil, traitant le dossier personnel du magistrat, devrait également traiter d'autres congés tels que le congé de maternité, le congé sportif ou le congé sans solde. Surtout parce que ces congés peuvent le cas échéant être indispensables à l'appréciation du Conseil pour la nomination d'un candidat à un poste à responsabilité.

L'amendement n°20 concerne les doléances que toute personne peut adresser au Conseil. Dans ce contexte, les Parquets se demandent si les doléances ayant trait au fond d'une procédure en cours devraient être déclarées irrecevables.

L'amendement n°21 traite le cas où 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. Dans ce contexte, les Parquets s'interrogent sur le traitement des classements sans suites, des dossiers qui sont classés « au reproduire » en attendant de nouveaux éléments ou de ceux qui ont fait l'objet d'un avertissement ou d'une tentative de médiation.

L'amendement n°34 concerne la mission du secrétaire général d'attester l'authenticité des décisions du Conseil et de surveiller leur exécution. Les Parquets s'interrogent de ce qui est précisément visé par cette authentification et constatent que cette formalité sinon l'exécution des décisions relèvent soit du président du conseil soit du secrétaire.

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. Les Parquets s'interrogent sur l'utilité d'une telle procédure complexe et propose de s'inspirer des modèles du Code judiciaire belge ou de la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature français.

Pour le détail, il est renvoyé au document parlementaire 7323A/04.

Avis du Groupement des Magistrats Luxembourgeois (23.03.2022)

Le Groupement des Magistrats Luxembourgeois (GML) salue le choix de la nouvelle dénomination de l'organe et rajoute une série de commentaires.

Concernant le chapitre 1^{er} relatif à la composition du Conseil, le GML approuve les amendements de maintenir à neuf le nombre des membres devant composer le Conseil, mais affiche sa réticence à la présence d'avocats au sein du Conseil, qui pourraient utiliser leur qualité de membre du Conseil pour exercer des pressions (directes ou indirectes) sur les magistrats. Leur présence constituerait ainsi une atteinte à l'indépendance subjective de la Justice, raison pour laquelle le GML préférerait 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 pour inviter les uns et les autres à plus de transparence.

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, eux-mêmes en partie issus de l'un des groupes professionnels du secteur de la justice. La nomination des membres extérieurs non-magistrats par une assemblée parlementaire peut comporter le risque d'une forme indirecte de politisation du Conseil. Dans ce cadre, le GML rappelle l'importance 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 Conseil.

Quant au second chapitre, consacré aux « compétences », le GML accueille favorablement le principe que le Conseil ait pour mission de réceptionner et traiter les doléances et plaintes justiciables. Il souligne néanmoins que le fait de formuler le droit de saisine des personnes aux articles 18 et 19 aussi générale tend à favoriser le dépôt de plaintes par des justiciables déçus ou désireux de se défaire d'un juge ressenti comme contrariant.

Concernant le troisième chapitre, consacré au « fonctionnement », le GML insiste 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. Il rappelle également 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 porté tant sur la création de cet organe que la révision du Chapitre VI de la Constitution.

Dans le quatrième chapitre consacré aux dispositions modificatives et finales, l'article 52 prévoit l'appartenance au Conseil de droit des actuels président de la Cour supérieure de justice, procureur général d'État et de la Cour administrative et ce à durée indéterminée. Le GML constate que cette disposition est en contradiction avec la volonté d'une élection de tous les membres magistrats telle que retenue à l'article 1^{er}, de même que d'un mandat limité dans le temps.

Pour le détail, il est renvoyé au document parlementaire 7323A/05.

Avis de la Cour Supérieure de Justice

Concernant l'article 1^{er}, la Cour Supérieure de Justice prend acte du choix politique concernant la composition du Conseil national de la justice et du poids accordé aux différentes composantes de la magistrature.

Quant à l'article 2, la Cour suggère d'inscrire au paragraphe 2, point b), que les membres du Conseil désignés par la Chambre des Députés soient soumis, au cas où il devait s'agir de membres du Barreau, aux mêmes conditions que celui désigné directement par les Barreaux.

Concernant l'article 3, la composition des collèges électoraux ne prend pas en considération les membres de la CRF et les attachés de justice, dont il paraît toutefois nécessaire de prévoir leur inclusion dans l'un ou l'autre collège.

Quant à l'article 6, la Cour s'interroge sur l'utilité et la justification de l'inégalité de traitement des candidats luxembourgeois et des candidats à multiples nationalités, qui doivent non seulement soumettre un extrait du casier judiciaire luxembourgeois, mais également des États dont ils ont en outre la nationalité. La Cours propose de modifier l'article 6, paragraphe 1^{er}, point 1^o, comme suit :

« 1^o 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 »

Concernant l'article 8, la Cour suggère d'inclure une règle car le texte ne prévoit pas de solution si pour une raison ou une autre deux ou plusieurs membres élus ou désignés devaient se trouver dans une situation d'incompatibilité.

Quant à l'article 9, la Cour soulève un problème en lien avec l'article 52 prévoyant la présence d'office dans la première composition du Conseil national de la justice des présidents de la Cour supérieure de la justice, de la Cour administrative et du procureur général d'État. Le mandat se terminera à leur départ à la retraite ce qui ne coïncidera pas avec l'échéance des mandats de 5 ans des autres membres.

L'article 12 prévoit le 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 Conseil.

Dans le contexte de l'article 17, la Cour s'interroge sur la procédure disciplinaire applicable aux attachés de justice à titre définitif car ils sont soumis aux mêmes contraintes déontologiques que les magistrats et il ne semble guère compatible qu'ils soient soumis à la procédure disciplinaire de la fonction publique.

L'article 34 définit le quorum de présence à cinq membres, sans autres distinctions. Compte tenu de l'importance accordée au niveau de la composition du Conseil à une présence majoritaire de magistrats, la Cour estime toutefois indispensable que cette exigence se reflète au regard du quorum de présence.

Quant à l'article 46, la Cour n'entrevoit pas les raisons pour lesquelles, en cas de faute disciplinaire reprochée à un membre du Conseil, le bureau devrait proposer au président de saisir le comité de déontologie, cette étape intermédiaire compliquant inutilement le processus.

Pour le détail, il est renvoyé au document parlementaire 7323A/06.

Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (17.05.2022)

Concernant l'article 1^{er}, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (CFEP) estime que le dossier sous avis ne fournit pas d'arguments convaincants pour justifier que les trois chefs de corps de la magistrature ne seront plus d'office membres du Conseil et qu'ils doivent être élus. Ils demandent par conséquent de revenir à la version initiale du texte sur ce point.

La CFEP évoque que le texte manque de précision en ce qui concerne les qualifications professionnelles à remplir par les deux personnalités qualifiées désignées par la Chambre des Députés. Le texte devrait déterminer l'étendue de l'expérience professionnelle que doivent avoir les candidats et définir les activités extra-professionnelles à considérer dans le choix de ceux-ci. En outre, la CFEP réitère sa demande de supprimer le représentant de la profession d'avocat au Conseil national de la justice, sinon d'adapter au moins le texte dans le sens que l'avocat ne pourra pas participer aux délibérations visant des questions de personnel de la magistrature.

Quant aux articles 8 et 36, la Chambre fait remarquer que la notion « *ménage de fait* » n'est pas définie par la loi au Luxembourg, ce qui risque de poser un problème de preuve. Selon la Chambre, les amendements concernant l'article 16 ne reprennent plus la mission de garantir l'indépendance de la justice, du ministère public et des magistrats du siège dans l'exercice de leurs fonctions.

Concernant l'article 45, la Chambre se demande ce qu'englobe la notion floue de « *autorité morale* » dans le contexte du choix des membres du comité de déontologie. Il manque selon elle des précisions concernant l'expérience demandée.

Pour le détail, il est renvoyé au document parlementaire 7323A/07.

IV. Avis du Conseil d'Etat

Dans son deuxième avis complémentaire du 31 mai 2022 portant sur le projet de loi n°7323A qui est issu de la scission du projet de loi initial n°7323, le Conseil d'Etat signale qu'il avait relevé, dans son premier avis du 12 novembre 2019 sur le projet de loi initial, que « *si un ancrage constitutionnel ultérieur d'un organe créé par la loi ne soulève pas d'obstacles juridiques, il convient toutefois d'examiner la compatibilité des nouveaux dispositifs légaux prévus avec les textes constitutionnels existants* ». *Si la création par la voie légale d'un Conseil national de la justice ne posait pas de problème juridique de principe, c'est surtout la procédure de nomination des magistrats prévue qui, aux yeux du Conseil d'État, était partiellement incompatible avec le dispositif constitutionnel en vigueur* ».

Le Conseil d'Etat approuve par conséquent la nouvelle approche choisie du législateur telle qu'elle découle des amendements parlementaires.

Quant à la scission du projet de loi initial et la volonté du législateur, le Conseil d'Etat approuve ce choix de « [...] *vouloir aller plus loin dans le regroupement des matières que ne l'avait recommandé le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 10 mars 2020 sur le projet de loi initial. Au lieu de se limiter à regrouper dans un seul texte les règles relatives à la discipline des magistrats, les auteurs ont opté pour l'élaboration d'une loi unique portant sur le statut des magistrats qui « ne déterminera pas seulement le régime disciplinaire de la magistrature, mais également les règles communes en matière d'accès à la magistrature, d'incompatibilités, de nomination, de déontologie, de détachement et de mise à la retraite* ». »

Le Conseil d'Etat dresse le constat que le projet de loi n°7323A vise à légiférer sur la composition du Conseil national de la justice et que les auteurs des amendements prennent largement en compte les recommandations et observations formulées préalablement par la Haute Corporation. Aussi la structure du projet de loi n°7323A est accueillie favorablement, étant donné qu'elle vise à améliorer la lisibilité du texte de loi.

Quant à la composition du Conseil national de la justice, le Conseil d'Etat constate que « *[l]e président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'État et le président de la Cour administrative faisaient d'office partie du Conseil, les trois autres magistrats étant élus par leurs « pairs* ». *Dans son avis complémentaire précité du 10 mars 2020, le Conseil d'État avait formulé une opposition formelle à l'encontre de certains passages de l'ancien article 5 pour avoir utilisé des formulations différentes de celles employées dans d'autres articles du projet de loi, le texte étant ainsi incohérent et source d'insécurité juridique* ».

De plus, la Haute Corporation prend acte de « [...] *la volonté affichée par les auteurs des amendements de rendre « conforme aux standards européens la composition du Conseil national de la justice* ». »

Quant à la composition des six collèges électoraux et le mode de votation des personnes éligibles, le Conseil d'Etat « [...] *note que chaque électeur disposera de deux voix, un candidat pouvant être crédité d'une ou de deux voix, un mode de votation qui semble inspiré des élections législatives ou communales pour les communes votant à la proportionnelle. Il s'interroge sur les raisons du changement opéré par rapport au projet de loi initial qui retenait*

le principe du « un électeur – un vote ». En l'absence de toute explication fournie au commentaire de l'amendement, le Conseil d'État se prononce pour le maintien du mode de votation initialement proposé, qui semble plus conforme aux usages de votation, chaque électeur devant opérer un choix parmi plusieurs candidats ».

Quant au contrôle de la condition d'honorabilité des candidats à désigner par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat juge utile de s'inspirer de « *la législation sur le médiateur, une fonction qui requiert également de son titulaire qu'il présente toutes les garanties d'honorabilité.*

En permettant expressément de prendre en considération des faits relatés dans des procès-verbaux de police, n'ayant pas encore conduit à une condamnation voire une inculpation, le texte va beaucoup plus loin que ce qui est actuellement prévu en matière de nominations proposées par la Chambre des députés, comme par exemple les nominations pour les postes de président, vice-président ou de conseiller à la Cour des comptes. Se pose aussi la question de l'information de la Chambre et de ses moyens d'agir en cas de survenance d'une instruction visant un des membres du Conseil nommés par elle. Par conséquent, le Conseil d'État préconise de s'en tenir à la consultation du casier judiciaire.

Il n'est pas envisageable que la Chambre des députés se voie refuser les documents et qu'elle ne puisse pas elle-même contrôler l'honorabilité du candidat qu'elle propose ».

Quant à la cessation du mandat de membre du Conseil dans l'hypothèse d'une condamnation pénale, le Conseil d'Etat considère « [...] *qu'il faudrait viser les condamnations à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis pour une infraction intentionnelle, excluant de ce fait les infractions non intentionnelles. Par ailleurs, il y aurait lieu de supprimer tout seuil de peine* ».

Quant aux attributions du Conseil national de la justice à l'égard des magistrats, il regarde d'un œil critique le texte amendé, tel que suggéré par la Commission de la Justice et relève que « *le texte amendé diffère sur certains points du texte initial dans la définition du périmètre de ces attributions à l'égard des magistrats par rapport à ce qui était prévu dans le projet de loi initial. Ainsi il n'est pas question de direction et de surveillance de la formation, mais de recommandations en matière de recrutement et de formation. Le Conseil est appelé à émettre des avis en matière de détachement des magistrats. Alors que le texte initial disposait que le Conseil avait compétence pour déterminer les règles de déontologie des magistrats le nouvel article vise « l'élaboration » des règles déontologiques et la surveillance de leur respect. Dans son avis complémentaire précité du 10 mars 2020, le Conseil d'État s'était opposé formellement à l'ancien texte de l'article 26, « dès lors que la loi en projet ne saurait investir le Conseil du pouvoir d'adopter un tel code qui revêt une nature réglementaire s'appliquant à des personnes externes au Conseil ». Il avait encore insisté sur la nécessité de conférer aux règles déontologiques un fondement juridique certain. Dans la mesure où le Conseil ne dispose, d'après le texte amendé, que d'une attribution d'élaboration, c'est-à-dire de proposition, le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle sur ce point. Se pose néanmoins la question de l'articulation de la disposition sous examen (« surveiller leur respect ») avec celle de l'article 18 du projet de loi n° 7323B (« veille à l'application des règles déontologiques par les magistrats »). Au regard de la contradiction de la disposition sous examen avec celle*

de l'article 18 du projet de loi n° 7323B, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. ».

Quant aux compétences et attributions du secrétaire général du Conseil national de la justice, il convient de noter que le Conseil d'Etat adopte une approche critique y relative et signale que « *[s]i le secrétaire général est le supérieur hiérarchique du personnel du secrétariat et s'il est appelé à diriger les travaux du secrétariat, l'amendement attribue au bureau la qualité de chef d'administration à l'égard du personnel, c'est-à-dire à un organe collégial. Ce dispositif ne correspond pas à l'organisation traditionnelle d'une administration. On ne la retrouve pas dans la loi précitée du 16 juin 2017, que les auteurs ont pourtant indiquée comme source d'inspiration du dispositif proposé.*

Cette organisation inhabituelle de la nouvelle administration ne respecte pas la règle de l'unité de direction, ce qui risque d'engendrer des confusions dans la prise des décisions. Les dispositions proposées sont source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État doit s'y opposer formellement ».

Dans son troisième avis complémentaire du 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever les trois oppositions formelles précédemment émises, et ce, en raison des amendements parlementaires qui apportent une réponse satisfaisante aux critiques soulevées.

Quant à la composition du Conseil national de la justice, suite aux amendements parlementaires du 21 septembre 2022, qui ne prévoient plus que les trois chefs de corps siègeront d'office audit Conseil, il y a lieu de soulever que le Conseil d'Etat marque son accord avec ce choix opéré par le législateur.

En ce qui concerne les élections et la question de savoir quel candidat occupera le poste *in fine* en cas d'égalité de voix avec un autre candidat, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la solution esquissée par la Commission de la Justice. Il note qu'en cas « *[...] d'égalité des voix, ce n'est plus l'ancienneté du candidat qui prévaut, mais l'âge biologique. Le Conseil d'État considère que la priorité basée sur l'âge biologique constitue une discrimination fondée sur l'âge, contraire à l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à son Protocole N° 12, et il doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous examen. L'opposition formelle pourrait être levée en recourant soit au régime initial donnant l'avantage au candidat le plus ancien en rang dans la magistrature, soit à un régime de tirage au sort ».*

Quant à l'article 8 du projet de loi amendé, visant la question de la survenance d'une incompatibilité légale dans le chef d'un des membres du Conseil national de la justice, la Haute Corporation maintient son opposition formelle, tout en signalant que « *[...] l'opposition formelle pourrait être levée en recourant soit à un régime de tirage au sort entre les deux membres, soit à un régime donnant l'avantage en fonction de l'ancienneté de service en tant que membre du Conseil. Cette dernière possibilité est toutefois exclue lorsque les membres concernés n'ont pas d'ancienneté en tant que membre du Conseil ou lorsqu'ils ont la même ancienneté. Serait également concevable un régime dans lequel le membre avec le plus d'ancienneté de service en tant que membre du Conseil est admis à siéger. En cas d'ancienneté égale entre les*

membres concernés, il serait procédé par voie de tirage au sort. Le Conseil d'État marque une préférence pour ce dernier régime. »

Au sujet de l'article 17 du projet de loi, le Conseil d'Etat indique que la terminologie employée est source d'insécurité juridique et maintient ses critiques y relatives. Il préconise une suppression de la disposition du projet de loi.

Enfin, quant à l'entrée en vigueur de la future loi, le Conseil d'Etat formule un libellé alternatif.

Dans son quatrième avis complémentaire, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever ses oppositions formelles.

Pour tout détail et toute observation complémentaire, il est renvoyé aux avis du Conseil d'Etat.

*

V. Commentaire des articles

Article 1^{er}

La volonté politique est de garantir la pleine conformité de la composition du Conseil national de la justice avec les standards européens suivant lesquels *« au moins la moitié des membres de ces conseils (de la justice) devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire »*. Ces standards européens seront transposés en droit luxembourgeois comme suit :

La composition du Conseil national de la justice sera hybride dans le sens qu'il y aura non seulement six magistrats, mais également trois personnalités extérieures à la magistrature, à savoir un avocat et deux représentants de la société civile. D'autre part, la composition du Conseil national de la justice respectera le pluralisme au sein de la justice luxembourgeoise. Premièrement, la coexistence de deux ordres juridictionnels au Grand-Duché se traduira par la participation de quatre magistrats de l'ordre judiciaire et de deux magistrats de l'ordre administratif aux travaux du Conseil national de la justice en qualité de membre effectif. Il n'y aura pas de chefs de corps siégeant *ex officio* au sein du Conseil national de la justice. Tous les représentants de la magistrature seront élus par leurs pairs. Deuxièmement, la composition reflètera la division de la magistrature luxembourgeoise en trois filières distinctes, qui seront représentées par deux magistrats du siège de l'ordre judiciaire, deux magistrats du parquet et deux magistrats de l'ordre administratif. Troisièmement, il y aura un équilibre entre la première instance et la deuxième instance. Chaque instance juridictionnelle sera représentée par trois magistrats.

La Haute Corporation est, en effet, hostile à la disposition transitoire en vue d'habiliter les titulaires actuels des fonctions de président de la Cour supérieure de justice, du procureur général d'État et de président de la Cour administrative de siéger comme membres de droit au sein du Conseil national de la justice, sans limitation de la durée du mandat. Une telle disposition transitoire a été proposée par la Commission de la Justice, or cette position est critiquée par le Conseil d'Etat qui note :

« Si le Conseil d'État peut partager le souci des auteurs de la proposition de pouvoir avoir recours à l'expérience de ces chefs de corps pour la mise en place de ce nouvel organe constitutionnel, il ne saurait suivre l'argumentation développée au sujet de la notion de « magistrats élus par leurs pairs », dans la mesure où les « élections » en question ont eu pour objet d'autres fonctions que celles de membre du Conseil national de la justice. Au moment où les candidatures des chefs de corps ont été soumises au vote pour proposition, il n'était pas question pour ces candidats de faire éventuellement partie du Conseil national de la justice, cet organe n'ayant pas encore été créé.

Le Conseil d'État rappelle que les auteurs des amendements ont déclaré vouloir rendre la composition du Conseil conforme aux standards européens en la matière. La recommandation du Conseil de l'Europe (CM/Rec) (2010) ne fait pas de distinction entre la composition initiale et la composition ultérieure du Conseil. La règle de l'élection de la majorité des membres magistrats par leurs pairs ne souffre dès lors pas d'exception. Le Conseil d'État doute fortement que le régime transitoire proposé est à tous égards conforme aux standards européens visant à garantir l'État de droit, selon l'argumentation développée par les auteurs des amendements eux-mêmes au commentaire de l'amendement. Dès lors, le Conseil d'État insiste à ce que soit renoncé à cette disposition transitoire. Il demande, sous peine d'opposition formelle, l'abandon pur et simple du paragraphe 2, cette dernière disposition étant incompatible avec le concept d'État de droit qui a servi de base à la recommandation du Conseil de l'Europe en la matière. »

Considérant l'opposition formelle, les membres de la Commission de la Justice recommandent la suppression de la disposition litigieuse. Les actuels titulaires des fonctions de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État et de président de la Cour administrative seront libres de se porter candidat ou non au mandat de membre du Conseil national de la justice. Comme le souligne à juste titre l'avis commun des parquets, l'élection du président de la Cour supérieure de justice, du procureur général d'État et du président de la Cour administrative en qualité de membre du Conseil national de la justice leur confèrera une « *légitimité démocratique* », qui se rajoutera à la « *légitimité fonctionnelle* ». Cela vaudra tant pour les actuels titulaires des fonctions en question que pour les futurs titulaires de celles-ci. Dans l'hypothèse où les chefs de corps en question ne se porteraient pas candidat pour le Conseil national de la justice, d'autres magistrats pourraient être incités à assumer des responsabilités dans le cadre de l'administration de justice. Cela permettrait une réduction de la charge de travail des chefs de corps, qui est très élevée en raison de leurs multiples tâches juridictionnelles et autres.

Comme suite à l'avis émis par la Cour supérieure de justice, le texte amendé mentionnera expressément les magistrats de la Cellule de renseignement financier (CRF) qui seront éligibles pour siéger au Conseil national de la justice en qualité de membre effectif. Vu l'avis commun des parquets, l'expression « *activités extraprofessionnelles* » est supprimée au niveau des critères de désignation. Enfin, les membres de la Commission de la Justice transposent une observation d'ordre légistique de la part de la Haute Corporation d'après laquelle les « *juridictions prennent une majuscule au premier substantif uniquement* ».

Enfin, il y a lieu de noter que l'amendement parlementaire recueille l'accord favorable du Conseil d'Etat.

Article 2

Parmi les neuf membres suppléants du Conseil national de la justice, il y aura six magistrats et trois personnalités extérieures à la magistrature. L'amendement vise à garantir le parallélisme des formes avec la disposition régissant les membres effectifs de cet organe constitutionnel.

Cet article ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Article 3

L'article 3 vise à préciser la composition des six collèges électoraux au sein de la magistrature. Comme suite à l'avis de la Cour supérieure de justice, les magistrats de la CRF seront intégrés dans le collège électoral des parquets auprès des tribunaux d'arrondissement. Toutefois, les référendaires de justice et attachés de justice (nommés à titre provisoire et à titre définitif) n'auront pas la qualité d'électeur, alors que ces agents ne font pas partie de la magistrature. Les chefs de corps seront chargés de l'organisation des élections. Les membres de la Commission de la Justice se rallient à l'avis du Conseil d'État qui *« se prononce pour le maintien du mode de votation initialement proposé, qui semble plus conforme aux usages de votation, chaque électeur devant opérer un choix parmi plusieurs candidats »*. Dès lors, chaque électeur disposera d'une seule voix.

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'État *« note encore qu'en cas d'égalité des voix, ce n'est plus l'ancienneté du candidat qui prévaut, mais l'âge biologique. Le Conseil d'État considère que la priorité basée sur l'âge biologique constitue une discrimination fondée sur l'âge, contraire à l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à son Protocole N° 124, et il doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous examen. L'opposition formelle pourrait être levée en recourant soit au régime initial donnant l'avantage au candidat le plus ancien en rang dans la magistrature, soit à un régime de tirage au sort. »*

Vu que plusieurs propositions de texte émanant du Conseil d'État prévoient d'ores et déjà le tirage au sort (voir articles 8, 11 et 29) et afin de garantir le parallélisme des formes, les membres de la Commission de la Justice recommandent d'intégrer le tirage au sort également au niveau du paragraphe 4 de l'article 3. Enfin, le texte amendé reprend une proposition d'ordre légistique du Conseil d'État au niveau du paragraphe 1^{er} de l'article 3.

Dans son quatrième avis complémentaire, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever l'opposition formelle précédemment émise.

Article 4

En ce qui concerne la condition de la nationalité luxembourgeoise à remplir par les représentants de la profession d'avocat, le Conseil d'État *« attire l'attention des auteurs du projet de loi sous avis sur le fait que la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat n'impose pas la condition de la nationalité luxembourgeoise pour assumer les fonctions de bâtonnier, ce qui peut causer problème dans l'hypothèse où les fonctions de bâtonnier ou de bâtonnier sortant, dans les deux ordres, seraient assumées par des Non-Luxembourgeois. »*

En se ralliant à la proposition faite par le Conseil de l'Ordre dans son avis du 30 septembre 2020, les membres de la Commission de la Justice recommandent de ne pas restreindre le choix aux bâtonniers et bâtonniers sortants en exercice, mais de permettre la désignation d'un ancien bâtonnier. Un tel dispositif élargira considérablement le réservoir de candidats possédant la nationalité luxembourgeoise. Enfin, les conseils réunis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch prendront leur décision à la majorité des membres présents et votants.

Le Conseil d'Etat note que « [...] par rapport au cercle très restreint des candidats initialement admis, il est proposé de l'élargir aux avocats ayant dans le passé exercé la fonction de bâtonnier de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg ou de l'Ordre des avocats de Diekirch.

Cette extension du périmètre des candidats potentiels permet de réduire considérablement le risque que la condition de nationalité prévue pour les membres du Conseil puisse constituer un obstacle dans la désignation du candidat par les conseils des deux ordres, un risque auquel le Conseil d'État avait rendu attentif dans son avis complémentaire précité du 10 mars 2020 ».

Article 5

L'article 5 fixe les conditions pour pouvoir siéger au Conseil national de la justice par les membres effectifs et suppléants. Considérant que les travaux au sein du Conseil national de la justice impliquent une participation à l'exercice de la puissance publique, le projet de loi exige la possession de la nationalité luxembourgeoise dans le chef des membres effectifs et membres suppléants. Outre la jouissance des droits civils et politiques, les membres devront présenter toutes les garanties d'honorabilité requises.

Article 6

L'article 6 vise le contrôle de l'honorabilité des candidats n'ayant ni la qualité de magistrat, ni celle d'avocat.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat fait observer que « *Les auteurs des amendements mentionnent un avis émis sur l'honorabilité des candidats qui ne lierait pas la Chambre des députés dans son choix. La procédure proposée suscite un certain nombre d'interrogations. Le fait que l'avis précité ne lie pas les députés, alors même que l'honorabilité constitue une condition légale pour pouvoir siéger au Conseil, peut conduire à des situations inextricables par la suite. Étant donné que le candidat à désigner doit présenter « toutes les garanties d'honorabilité », l'autorité qui le choisit doit être à même d'apprécier la validité de la candidature, l'honorabilité étant une question de recevabilité de la candidature au même titre que la nationalité et la jouissance des droits civils et politiques. D'ordinaire, le règlement de la Chambre des députés réserve l'appréciation de la recevabilité des candidatures au bureau de la Chambre des députés.*

Le Conseil d'État recommande de s'inspirer de la législation sur le médiateur, une fonction qui requiert également de son titulaire qu'il présente toutes les garanties d'honorabilité.

En permettant expressément de prendre en considération des faits relatés dans des procès-verbaux de police, n'ayant pas encore conduit à une condamnation voire une inculpation, le texte va beaucoup plus loin que ce qui est actuellement prévu en matière de nominations proposées par la Chambre des députés, comme par exemple les nominations pour les postes de président, vice-président ou de conseiller à la Cour des comptes. Se pose aussi la question de l'information de la Chambre et de ses moyens d'agir en cas de survenance d'une instruction visant un des membres du Conseil nommés par elle. Par conséquent, le Conseil d'État préconise de s'en tenir à la consultation du casier judiciaire.

Il n'est pas envisageable que la Chambre des députés se voie refuser les documents et qu'elle ne puisse pas elle-même contrôler l'honorabilité du candidat qu'elle propose ».

Par voie d'amendement, il est proposé de modifier le dispositif. Ce contrôle sera dorénavant calqué sur le dispositif proposé dans le cadre du projet de loi n° 7863 sur les référendaires de justice, tel qu'amendé par la Commission de la Justice en date du 22 juillet 2022. L'amendement parlementaire est motivé comme suit : *« Dans un souci de protection des données à caractère personnel, le texte proposé détermine le contenu de l'avis du procureur général d'État et prévoit la destruction de cet avis après un certain délai. À noter que les auteurs de l'amendement se sont inspirés de l'avis émis le 26 octobre 2021 par la Haute Corporation sur le projet de loi n° 7691. Dans un souci de garantir la sécurité juridique, il est jugé utile d'uniformiser la vérification de l'honorabilité pour tous les agents au service de la justice, ceci indépendamment de leur statut. »*

Les auteurs du présent amendement estiment que les représentants de la société civile au sein du Conseil national de la justice devront présenter les mêmes garanties d'honorabilité que les magistrats et autres agents affectés aux services de la justice, de sorte que la procédure de contrôle de l'honorabilité devra également être identique. Le texte amendé vise à régler le contenu et la destruction de l'avis du procureur général d'État qui aura une simple valeur consultative. À noter que la décision finale quant à l'honorabilité incombera à la Chambre des députés.

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé proposé et signale qu'il *« appartiendra à la Chambre des députés d'apprécier souverainement si les candidats remplissent la condition d'honorabilité dans le cadre de l'examen de recevabilité des candidatures. La procédure devra être déterminée par le Règlement de la Chambre des députés, la loi étant muette sur ce point ».*

Article 7

L'article 7 précise les mandats politiques et les fonctions judiciaires, qui sont incompatibles avec la qualité de membre du Conseil national de la justice. Conformément à l'avis du Conseil d'État, l'amendement prévoit une incompatibilité non seulement avec la qualité de membre de la Cour des comptes de l'Union européenne, mais également avec la fonction de juge de la Cour de justice de l'Union européenne, du Tribunal de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, une incompatibilité est proposée pour les juges de la Cour pénale internationale ainsi que pour les membres du collège du Parquet européen et les procureurs européens délégués. À noter que la Cour de justice Benelux n'est pas reprise dans la liste des incompatibilités pour le motif que ses membres n'y siègent pas à

temps plein et qu'ils continuent d'exercer leurs fonctions auprès des juridictions nationales. Par ailleurs, le texte amendé reprend la proposition du Conseil d'État de supprimer la référence aux concepts « état militaire » et « état ecclésiastique ». Après réexamen, les auteurs de l'amendement ne voient aucun obstacle de principe à ce que des notaires et huissiers de justice siègent au Conseil national de la justice. Par leur formation et leurs activités, ces officiers publics connaissent l'organisation et le fonctionnement de la justice luxembourgeoise, de sorte qu'ils sont susceptibles de présenter une valeur ajoutée pour les travaux du Conseil national de la justice.

Par voie d'amendement, il y a lieu d'aligner ces incompatibilités avec les dispositions prévues au sein des articles 28 et 29 du projet de loi n°7323B, portant sur la nouvelle composition du Tribunal disciplinaire des magistrats ainsi que de la Cour disciplinaire des magistrats.

A noter aussi que la référence au ministère public, parmi les incompatibilités a été supprimée et ce, en raison de la modification des articles 28 et 29 du projet de loi n°7323B.

Article 8

L'article 8 amendé vise à consacrer une proposition faite par la Cour supérieure de justice dans son avis. L'objectif est de renforcer la sécurité juridique par le règlement des incompatibilités se révélant en cours de route.

Dans son quatrième avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

Article 9

L'article 9 fixe la durée du mandat des membres du Conseil national de la justice.

Selon la proposition initiale, le terme du mandat des membres du Conseil national de la justice était de cinq ans renouvelable une seule fois tandis que celui des membres du bureau était de deux ans renouvelable une seule fois. Sans entrer dans le détail des cas de figure où un mandat ne serait pas achevé, on se trouverait normalement dans la situation où, après quatre années, une toute nouvelle équipe pourrait, le cas échéant, constituer le bureau et ce pour une seule année seulement. Une telle situation n'est pas souhaitable. Afin d'obtenir une meilleure cohérence avec la durée des mandats des membres du bureau, le texte amendé prévoit un nombre pair pour la durée du mandat des membres du Conseil national de la justice. Ce mandat aura une durée de quatre ans renouvelable une seule fois pour la même durée, c'est-à-dire un maximum de huit ans.

Pour le renouvellement du mandat de membre magistrat, une nouvelle élection sera requise au niveau de la magistrature. La Chambre des députés devra procéder à un nouveau vote pour le renouvellement du mandat des représentants de la société civile. Il en sera de même pour les conseils réunis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch. À noter que le texte amendé vise à simplifier le libellé de la disposition relative à la fin prématurée des mandats de membre effectif et de membre suppléant du Conseil national de la justice. En cas de fin prématurée d'un mandat, une nouvelle procédure d'élection et de désignation sera également nécessaire.

Article 10

Le Conseil d'Etat soulève « *la question de la perte de la qualité de membre du Conseil, en particulier de ceux représentant la société civile et le monde académique, lorsque les critères d'honorabilité ne sont plus remplis, en particulier après une condamnation pénale d'une certaine gravité. Le dispositif prévu n'envisage pas ce cas de figure* ». Pour arrêter le seuil de la condamnation pénale, les membres de la commission parlementaire se sont inspirés du statut général de l'article 49 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. Ainsi, le mandat de membre du Conseil prendra de plein droit fin en cas de condamnation à une peine privative de liberté d'au moins un an sans sursis ou à l'interdiction des droits énumérés par l'article 11 du Code pénal.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat examine la disposition amendée, tout en soumettant des interrogations y relatives.

L'article amendé suit la proposition du Conseil d'Etat en vue de « *viser les condamnations à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis pour une infraction intentionnelle, excluant de ce fait les infractions non intentionnelles. Par ailleurs, il y aurait lieu de supprimer tout seuil de peine.* » Conformément à une recommandation du Conseil d'État, l'amendement prévoit également « *la suspension du mandat en cas d'ouverture d'une instruction pénale contre un membre du Conseil* ». Par application du régime de droit commun, le membre effectif suspendu sera remplacé par son suppléant.

Article 11

L'article 11 régit l'élection du président et des vice-présidents du Conseil national de la justice.

Les membres de la Commission de la Justice suivent le Conseil d'État estimant « *que l'ajout au dernier alinéa de l'article 11, paragraphe 1^{er}, que l'élection au Conseil se fait « parmi ses membres effectifs » est superflue et peut être omise, la présidence et la vice-présidence, fonctions permanentes, ne pouvant être exercées par un membre censé uniquement remplacer un membre effectif.* »

Par ailleurs, les membres de la commission parlementaire se rallient au Conseil d'État qui « *comprend le régime de la suppléance, en dehors de l'hypothèse d'un remplacement ponctuel pour absence, en ce sens qu'en cas de vacance d'un poste de membre effectif, le suppléant le remplacera temporairement comme membre du Conseil en attendant la nomination d'un nouveau membre effectif. La désignation d'un nouveau membre effectif conduit, en cas de pluralité de candidatures, à la désignation d'un nouveau membre suppléant, ceci en vertu des dispositions de l'article 3 paragraphe 4 selon lesquelles « est élu membre suppléant le candidat qui est classé second* ». »

D'autre part, le Conseil d'État réitère son opposition formelle par rapport au critère de l'âge biologique. « *L'opposition formelle pourrait être levée en recourant soit à un régime de tirage au sort entre les deux membres, soit à un régime donnant l'avantage en fonction de l'ancienneté de service en tant que membre du Conseil. Cette dernière possibilité est toutefois exclue lorsque les membres concernés n'ont pas d'ancienneté en tant que membre ou*

lorsqu'ils ont la même ancienneté. Serait également concevable un régime dans lequel le membre avec la plus grande ancienneté de service en tant que membre est admis à siéger. En cas d'ancienneté égale entre les membres concernés, il serait procédé par voie de tirage au sort. Dans le cadre de la désignation du président et des vice-présidents, le Conseil d'État peut concevoir l'utilité de préférer le candidat avec le plus d'ancienneté de service en tant que membre du Conseil, celui-ci pouvant arguer de son expérience. »

L'article amendé reprend tel quel la proposition de texte formulée par le Conseil d'État.

Dans son quatrième avis complémentaire, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever l'opposition formelle précédemment émise.

Article 12

L'article 12 régit la durée des mandats de président et de vice-président.

Au paragraphe 1^{er}, la durée de ces mandats restera fixée à deux ans.

Au paragraphe 2, il est recommandé de reprendre la proposition du Conseil d'État, consistant dans la suppression du passage automatique de la fonction de vice-président à la fonction de président dans le cas où le mandat de président s'achèvera avant les trois ans. Dans le cas où les mandats prendront fin de manière prématurée, de nouvelles élections seront organisées.

Le paragraphe 3 vise à garantir une rotation au niveau de la présidence et de la vice-présidence.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé. Il fait observer que « [...] *La période de carence initialement fixée à deux ans est portée à trois ans, une proposition qui vise, selon ses auteurs, « à garantir une rotation au niveau de la présidence et de la vice-présidence ».* Aux yeux du Conseil d'État, rien n'empêche cependant un vice-président magistrat de devenir immédiatement président, ou un président d'exercer immédiatement à la suite de son mandat de président la fonction de vice-président, si cela est le résultat des élections internes au Conseil ».

Article 13

Dans le souci de garantir la bonne gouvernance du Conseil national de la justice et d'assurer la coordination de ses travaux, la mise en place d'un bureau au sein de cet organe est préconisée. Dans une première phase, il a été jugé utile de s'inspirer de l'article 13 de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État. Le bureau du Conseil national de la justice serait composé non seulement du président et des deux vice-présidents, mais également du secrétaire général qui participerait aux réunions du bureau avec voix consultative. L'association d'un non-magistrat à la gouvernance du Conseil national de la justice serait à regarder dans le sens d'une culture entretenue d'une confiance mutuelle entre les différents acteurs de la justice.

Le Conseil d'État n'est cependant pas favorable à la proposition « *visant à intégrer le secrétaire général au bureau du Conseil national de la justice alors qu'il n'est pas membre de cette institution. Il n'y assiste d'ailleurs qu'avec voix délibérative. Même si une disposition similaire se trouve à l'article 9 de la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un conseil économique et social, le Conseil d'État suggère de s'en tenir à la formulation de l'article 13 de la loi précitée du 16 juin 2017, qui paraît plus conforme aux usages pour l'organisation de ce type d'organes et par conséquent d'omettre la référence au secrétaire général.* »

Le secrétaire général du Conseil national de la justice ne sera pas membre du bureau. Dans un souci de garantir une bonne administration du Conseil national de la justice et d'assurer la continuité de ses travaux, le texte amendé vise néanmoins à prescrire la participation du secrétaire général aux réunions du bureau. À noter que le secrétaire général disposera uniquement d'une voix consultative. Le pouvoir décisionnel au sein du bureau appartiendra exclusivement au président et aux vice-présidents.

Article 14

L'article 14 régit la nomination des membres, du président et des vice-présidents du Conseil national de la justice. Le Grand-Duc exercera une compétence liée en matière de nomination dans le sens qu'il sera obligé de nommer les candidats désignés ou élus dans les conditions déterminées par le chapitre 1^{er} de la future loi.

L'article est amendé par la suite, pour y apporter la précision que le Grand-Duc disposera d'une compétence liée. En d'autres termes, le Grand-Duc sera légalement obligé de respecter les résultats du processus d'élection et de désignation des membres.

Article 15

Non seulement les membres du Conseil national de la justice seront assermentés, mais également le président et les deux vice-présidents ainsi que les autres membres du Conseil.

Article 16

La proposition de révision constitutionnelle n° 7575 détermine la mission générale du Conseil national de la justice (voir article 90, alinéa premier), qui sera de veiller au bon fonctionnement de la justice dans le respect de l'indépendance de la justice. Le rapport parlementaire précise que « *L'institution de ce nouvel organe s'inscrit dans l'effort d'octroyer davantage de transparence à la justice et de renforcer sa légitimité.* » Le rappel de la mission générale du Conseil national de la justice et des limites de son action dans la future loi est dans l'intérêt de la transparence législative et d'une bonne lisibilité du dispositif. Il s'agit de faciliter la lecture du texte législatif pour le citoyen non-juriste.

À noter que le rôle de gardien du bon fonctionnement de la justice sera limité tant par la future Constitution que par le pouvoir législatif. D'une part, le Conseil national de la justice sera constitutionnellement obligé de respecter l'indépendance de la justice, dont le champ d'application est déterminé par la proposition de révision constitutionnelle n° 7575 (voir article 83). Il s'agit non seulement de l'indépendance des juges dans l'exercice des fonctions juridictionnelles, mais également de l'indépendance du ministère public dans l'exercice des

recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du gouvernement d'arrêter des directives de politique pénale. D'autre part, la future législation pose deux limites à l'action du Conseil national de la justice. Il s'agit tant de l'interdiction d'intervenir directement ou indirectement dans une procédure judiciaire que de l'interdiction de remettre en cause le bien-fondé d'une décision de justice.

Par voie d'amendement, la Commission de la Justice a jugé utile de simplifier le libellé de l'article 16. Comme suite à l'avis de la Cour supérieure de justice, l'amendement prévoit le remplacement de l'expression « procédure judiciaire » par celle de « procédure juridictionnelle ». La finalité de l'amendement est d'insister sur le fait que la prohibition d'intervention du Conseil national de la justice vaudra non seulement pour les procédures pendantes devant les juridictions de l'ordre judiciaire, mais également pour celles pendantes devant les juridictions de l'ordre administratif.

Article 17

L'article 17 porte sur les attributions du Conseil national de la justice à l'égard des magistrats.

La Commission de la Justice a, dans une première phase, jugé utile à énumérer les attributions du Conseil national de la justice à l'égard des membres de la magistrature. Toutefois, l'exercice de ces attributions par le Conseil national de la justice serait réglementé par la future législation portant statut des magistrats.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son désaccord avec l'approche proposée par la Commission de la Justice. Il relève que le « [...] *texte amendé diffère sur certains points du texte initial dans la définition du périmètre de ces attributions à l'égard des magistrats par rapport à ce qui était prévu dans le projet de loi initial.*

Ainsi il n'est pas question de direction et de surveillance de la formation, mais de recommandations en matière de recrutement et de formation. Le Conseil est appelé à émettre des avis en matière de détachement des magistrats. Alors que le texte initial disposait que le Conseil avait compétence pour déterminer les règles de déontologie des magistrats le nouvel article vise « l'élaboration » des règles déontologiques et la surveillance de leur respect. Dans son avis complémentaire précité du 10 mars 2020, le Conseil d'État s'était opposé formellement à l'ancien texte de l'article 26, « dès lors que la loi en projet ne saurait investir le Conseil du pouvoir d'adopter un tel code qui revêt une nature réglementaire s'appliquant à des personnes externes au Conseil ». Il avait encore insisté sur la nécessité de conférer aux règles déontologiques un fondement juridique certain. Dans la mesure où le Conseil ne dispose, d'après le texte amendé, que d'une attribution d'élaboration, c'est-à-dire de proposition, le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle sur ce point.

Se pose néanmoins la question de l'articulation de la disposition sous examen (« surveiller leur respect ») avec celle de l'article 18 du projet de loi n° 7323B (« veille à l'application des règles déontologiques par les magistrats »). Au regard de la contradiction de la disposition sous examen avec celle de l'article 18 du projet de loi n° 7323B, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement ».

Considérant l'opposition formelle du Conseil d'État, les membres de la commission parlementaire recommandent de se limiter dans le cadre de la future législation portant organisation du Conseil national de la justice à une simple énumération des attributions de cet organe à l'égard des membres de la magistrature. Les modalités de l'exercice des attributions seront essentiellement régies par la future loi sur le statut des magistrats (voir projet de loi n° 7323B). Les membres de la commission parlementaire ont opté pour cette façon de légiférer, alors que la manière par laquelle le Conseil national de la justice exercera ses attributions à l'égard des magistrats concerne directement le statut de la magistrature. La finalité est de prévenir une contradiction de dispositions législatives et de renforcer ainsi la sécurité juridique.

D'autre part, la liste des attributions du Conseil national de la justice à l'égard des magistrats sera complétée par l'insertion des absences et congés, du service à temps partiel et du détachement. Cette proposition d'élargir le nombre d'attributions à l'égard des membres de la magistrature a pour origine l'avis commun des parquets qui estiment que *« 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. »*

La volonté politique est de faire du Conseil national de la justice un administrateur de la carrière et du statut des magistrats. Cela implique une centralisation des dossiers personnels des magistrats au niveau du Conseil national de la justice. Toutefois, le Conseil national de la justice ne sera pas compétent à l'égard des fonctionnaires, employés et salariés de l'État qui sont affectés aux services de la justice. Ces agents de l'État restent sous l'autorité du procureur général d'État respectivement du président de la Cour administrative en leur qualité de chef d'administration.

Article 18

À l'instar de ce qui est proposé par le Conseil d'État, l'article amendé vise non seulement à fusionner dans un seul article les dispositions figurant aux articles 33 et 34 du projet de loi initial, mais également à consacrer législativement l'expression *« doléance relative au fonctionnement général de la justice »*. Contrairement à la plainte disciplinaire visée à l'article 18 du projet de loi amendé, la présentation d'une doléance portant sur le fonctionnement général de la justice sera possible, même dans le cas où l'auteur de la doléance n'a pas la qualité de partie au procès. Vu que la plupart des auteurs de la doléance ne seront pas des professionnels du droit, l'indication des faits et griefs ne devra pas être détaillée. L'objectif de l'amendement est de prévenir des irrecevabilités. C'est la raison pour laquelle la terminologie de justiciable n'est pas employée au niveau de l'article 15 du projet de loi amendé. Parmi la liste des cas d'irrecevabilité, il y a lieu de supprimer *« la compétence d'une autorité »* pour le

motif que le Conseil national de la justice aura une compétence exclusive pour réceptionner et traiter les doléances précitées.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

Par la suite, le libellé est amendé par la Commission de la Justice afin de simplifier la terminologie employée.

Article 19

L'article 19 régit la plainte disciplinaire, déposée par le justiciable à l'encontre d'un magistrat devant le Conseil national de la justice. À titre d'exemple, le justiciable pourra faire état d'insultes et de propos dénigrants ou humiliants de la part du magistrat ayant traité son dossier. Si le dispositif proposé constitue une protection du justiciable, il ne s'agira pas de lui conférer un moyen de pression pour écarter un magistrat d'une procédure judiciaire. Sous peine d'irrecevabilité, le justiciable ne sera pas habilité à déposer une plainte disciplinaire au Conseil national de la justice lorsque le juge saisi n'a pas encore tranché l'affaire.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

Dans un souci d'harmonisation de la terminologie au niveau des articles 16 et 19 de la future législation, il est proposé de consacrer l'expression « *procédure juridictionnelle* ». Cette expression couvre non seulement les procédures devant les juridictions de l'ordre judiciaire, mais également celles devant les juridictions de l'ordre administratif.

Article 20

Pour répondre aux interrogations soulevées par le Conseil d'État concernant la définition des compétences, le texte amendé prévoit la compétence exclusive du Conseil national de la justice pour recevoir et traiter non seulement les doléances relatives au fonctionnement général de la justice, mais également les plaintes disciplinaires visant des magistrats. Le médiateur sera donc incompétent pour intervenir dans ces matières.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat fait observer qu' « *[a]fin d'éviter tout conflit de compétences, notamment avec celles que la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur réserve à cette institution et que la proposition de révision constitutionnelle n° 7777 s'apprête à élever au rang d'organe constitutionnel, le nouvel article 20 consacre la compétence exclusive pour recevoir et traiter les doléances relatives au fonctionnement général de la justice et des plaintes disciplinaires à l'égard des magistrats. Il y a lieu de rappeler qu'en vertu des missions générales dont il est investi, le médiateur peut être appelé à traiter une réclamation émanant d'une personne qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'une autorité n'a pas fonctionné conformément à la mission qu'elle doit assurer. Le Conseil national de la justice constitue une telle autorité. S'il est la volonté du législateur de l'exclure entièrement du champ de compétence du médiateur, il y a lieu de l'inscrire dans la loi* ».

Dans un souci d'harmonisation, il est proposé de consacrer la formulation « fonctionnement de la justice ». D'autre part, l'amendement a pour finalité l'exclusion intégrale du Conseil national de la justice du champ de compétence de l'Ombudsman.

Article 21

Comme suite à la recommandation du Conseil d'État, l'article 21 précise les mesures que le Conseil national de la justice pourra prendre à la suite d'une doléance ou d'une plainte disciplinaire.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat relève que « l'ancien article 36, paragraphe 1^{er}, s'était borné à prévoir une information à l'auteur d'une doléance des suites réservées à cette dernière. Les précisions apportées au texte sont la suite de remarques formulées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire précité du 10 mars 2020. Le nouvel article 22 reprend l'obligation d'informer les auteurs d'une doléance ou plainte disciplinaire. Le Conseil d'État, tout en réitérant sa position que la décision du Conseil ne tombe pas dans le champ d'application de la procédure administrative non contentieuse, estime que cette information doit être du moins sommairement motivée afin de garantir la transparence de la procédure.

Comme cela était déjà prévu au projet de loi initial, tout recours des auteurs de la doléance et de la plainte disciplinaire contre la décision du Conseil est formellement exclu. Le Conseil d'État rappelle que les législations de référence belge et français excluent également la possibilité de contester les décisions du Conseil ».

Par voie d'amendement, il est proposé d'adapter le texte dans le sens préconisé par la Haute Corporation. En cas de manquement de la part des fonctionnaires, employés et salariés de l'État affectés aux services de la justice, la compétence du Conseil national de la justice se limitera au renvoi devant le chef d'administration. Conformément au droit commun de la fonction publique, le déclenchement d'une procédure disciplinaire à l'égard de ces agents incombera au chef d'administration. Sont visés le procureur général d'État, le président de la Cour administrative et le secrétaire général du Conseil national de la justice.

Article 22

L'article en question précise l'obligation d'information des auteurs de la doléance et de la plainte disciplinaire.

Comme suite à l'avis de la Cour supérieure de justice, l'article amendé prévoit que le magistrat concerné par une doléance devra être informé des suites réservées à celle-ci au même titre que le plaignant. Considérant l'avis du Conseil d'État, les membres de la commission parlementaire proposent de consacrer l'obligation de motivation sommaire de l'information adressée par le Conseil national de la justice tant au plaignant qu'au magistrat concerné par une doléance. En matière de doléance et de plainte disciplinaire, le plaignant ne pourra ni agir en justice contre le Conseil national de la justice, ni saisir l'Ombudsman d'une réclamation contre cet organe. À noter que l'article en question n'a pour objet de réglementer ni l'information du magistrat visé par une plainte disciplinaire ni les voies de recours à la

disposition de celui-ci. Ces points seront réglés dans le cadre de la future loi sur le statut des magistrats dans le chapitre relatif à la discipline à la magistrature.

Article 23

L'article 23 concerne l'enquête diligentée par le Conseil s'il a connaissance de faits susceptibles de mettre en cause le bon fonctionnement de la justice, une matière traitée par les articles 37 et 38 du projet de loi initial.

Par voie d'amendement, la Commission de la Justice vise à répondre aux critiques formulées par le Conseil d'État qui recommande de s'inspirer du droit belge. Le Conseil national de la justice sera habilité à désigner plusieurs enquêteurs, ce qui pourra être nécessaire en cas de dysfonctionnement généralisé ou complexe. Pour définir les pouvoirs des enquêteurs, l'article 259bis16§3 du Code judiciaire belge constitue la source d'inspiration. Toutefois, les termes de « dossiers judiciaires », employés par le législateur belge, sont trop restrictifs pour la raison suivante : ce ne sont pas seulement les dossiers dont les juridictions sont saisies qui sont pertinents dans le cadre d'une enquête, mais également tout document administratif interne, tel que par exemple un plan de service, un organigramme ou une note de service.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat *« note qu'à l'article 23, paragraphe 2, point 3°, sont mentionnés les référendaires de justice, dont la fonction n'a pas encore été consacrée par une loi au moment de l'adoption du présent avis, et qui, par ailleurs, font partie des agents de l'État affectés aux services de la justice sous le statut, soit de fonctionnaire, soit d'employé de l'État. »*

Le projet de loi amendé abandonne la notion d'« injonction » et la remplace par celle de « recommandation », utilisée également par le droit belge, comme l'avait suggéré le Conseil d'État dans son avis complémentaire précité du 10 mars 2020 ».

Le texte amendé tient compte d'une autre critique formulée par le Conseil d'État qui note *« une division du Conseil national de la justice en deux « camps » distincts, les membres magistrats et les membres non-magistrats. Un tel compartimentage de ce nouvel organe constitutionnel dans son mode d'organisation risque de se refléter durablement également dans son mode de fonctionnement, ce qui risque d'être préjudiciable aux travaux de cette institution essentielle pour le bon fonctionnement de la justice. »*

Considérant la volonté politique de consacrer une stricte égalité entre les membres du Conseil national de la justice, l'enquête pourra être confiée tant à un membre magistrat qu'à un membre non magistrat. Il pourra s'agir d'un membre effectif ou d'un membre suppléant du Conseil national de la justice. Enfin, le texte amendé vise à simplifier le libellé de l'article en question.

Article 24

L'article 24 précise les mesures à prendre à la suite de l'enquête.

Le Conseil d'Etat constate que le Conseil national de la justice « *peut soit classer le dossier soit présenter une recommandation en vue d'améliorer le fonctionnement de la justice et introduire, si nécessaire, une procédure disciplinaire.*

Lisant cette disposition en combinaison avec le nouvel article 25, le Conseil d'État en déduit que ces « recommandations », remplaçant les « injonctions » du projet de loi initial et n'ayant pas de caractère obligatoire, s'adressent exclusivement aux chefs de corps et responsables de service.

Le Conseil d'État suggère de prévoir une autre suite que le Conseil peut réserver à l'enquête, à savoir la saisine du chef d'administration concerné, qui pourra prendre les mesures qu'il jugera utiles.

Il est proposé d'ajouter au point 2° de l'article 24 une lettre c) nouvelle, ayant la teneur suivante :

« c) renvoi au chef d'administration aux fins qu'il jugera utiles ».

Il résulte du commentaire de l'amendement que si un membre de la magistrature est visé, la procédure est engagée directement par le Conseil. Par contre, si d'autres agents de la justice sont visés, le chef d'administration compétent en sera informé. Sur la base du commentaire, le Conseil d'État lit le texte proposé en ce sens que le chef d'administration n'est pas légalement tenu de saisir le commissaire du Gouvernement chargé de l'instruction. Cette interprétation ne découle cependant pas avec l'indispensable clarté du texte de l'amendement. »

En l'absence de fonctionnement défectueux de la justice et d'indices susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, le Conseil national de la justice prononcera en effet le classement de l'affaire.

À l'instar de ce qui est recommandé par le Conseil d'État, le pouvoir d'injonction dans le chef du Conseil national de la justice sera supprimé et remplacé par le droit de formuler des recommandations afin d'améliorer le fonctionnement du service concerné. Par ailleurs, une procédure disciplinaire pourra être introduite par le Conseil national de la justice. En cas de manquement disciplinaire commis par un membre de la magistrature, le Conseil national de la justice engagera lui-même l'affaire disciplinaire par la saisine de la juridiction disciplinaire compétente. En cas de manquement disciplinaire dans le chef d'un membre, d'un greffe ou d'un secrétariat de parquet, le Conseil national de la justice informera le chef d'administration compétent, qui pourra saisir le Commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire. À noter que la recommandation et la procédure disciplinaire sont des mesures qui pourront être cumulativement ordonnées.

Par voie d'amendement, il est jugé utile de reprendre non seulement une observation d'ordre légistique de la Haute Corporation, mais également la proposition de créer une base légale en vue du renvoi devant le chef d'administration.

Article 25

L'objectif est d'attribuer au Conseil national de la justice un rôle consultatif tant à l'égard des services de la justice qu'à l'égard du pouvoir politique. Comme suite aux interrogations et réserves exprimées par le Conseil d'État concernant les injonctions du Conseil national de la justice, les membres de la commission parlementaire recommandent de conférer à cet organe un simple pouvoir d'adresser des recommandations aux différents services de la justice. Les destinataires des recommandations seront tant les services judiciaires que les services administratifs de la justice luxembourgeoise. Contrairement aux injonctions, les recommandations n'auront pas de caractère obligatoire. La finalité des recommandations est de convaincre les responsables concernés de la nécessité de résoudre les problèmes existants et de formuler des lignes directrices afin d'améliorer le fonctionnement du service, dont ils sont en charge. Dans le cadre du contrôle interne, la Cour supérieure de la justice et la Cour administrative conserveront le pouvoir de donner des injonctions afin d'assurer le bon fonctionnement du service des juridictions inférieures.

Article 26

L'article 26 prévoit l'habilitation du Conseil national de la justice d'adresser au pouvoir politique des recommandations pour les questions relevant de la justice au sens large. Des recommandations pourront être présentées soit dans le cadre des procédures législatives et réglementaires, soit en dehors de ces procédures. Le Conseil national de la justice pourra agir soit d'office, soit à la demande de la Chambre des députés ou du ministre de la Justice. À noter que les membres de la commission parlementaire ne recommandent pas de prévoir une saisine obligatoire et généralisée du Conseil national de la justice en vue d'aviser les projets de loi, propositions de loi et projets de règlement grand-ducal en relation avec la justice. Une telle saisine conduirait à un ralentissement des procédures législatives et réglementaires, ce qui pourrait avoir un impact négatif pour le fonctionnement de la justice.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé proposé. Cependant il, « [...] regrette que les auteurs des amendements aient supprimé les dispositions initiales relatives à la fonction du Conseil d'émettre un avis sur certains projets et propositions de loi ainsi que certains projets de règlement grand-ducal. Dans son avis complémentaire précité du 10 mars 2020, il avait même exprimé son souhait que la saisine du Conseil soit rendue obligatoire. L'argument avancé par les auteurs de l'amendement ne convainc pas le Conseil d'État, dans la mesure où la saisine du Conseil n'entraîne certainement pas un ralentissement des procédures dommageable au fonctionnement de la justice.

Le Conseil d'État interprète les dispositions sous examen en ce sens qu'il n'est pas exclu que le Conseil puisse formuler des recommandations dans les domaines visés par l'article 26 également, le cas échéant, de sa propre initiative, lors de l'examen de projets de textes législatifs ou réglementaires en discussion ».

Article 27

Comme suite aux réserves exprimées par le Conseil d'État, il est proposé de ne pas charger le Conseil national de la justice de la promotion et de la protection de l'image de la justice. Vu que le pouvoir constituant n'a pas repris la proposition gouvernementale de charger le Conseil national de la justice de la mission de défendre l'indépendance de la justice, les auteurs de l'amendement proposent de supprimer l'obligation du Conseil national de la justice de

communiquer en cas de diffusion d'informations portant atteinte à l'image de la justice ou à la réputation d'un membre de la magistrature.

Article 28

L'article 28 vise à garantir la publicité du rapport d'activités du Conseil national de la justice. Vu que le Conseil national de la justice constitue un organe extérieur du pouvoir judiciaire, il convient de faire une nette séparation entre le rapport d'activités de cet organe et le rapport d'activités des juridictions et parquets. Enfin, des adaptations d'ordre légistique sont opérées au niveau de l'article en question.

L'article sous rubrique ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Article 29

Le paragraphe 1^{er} de l'article 29 définit les missions du président du Conseil national de la justice. Dans un souci de garantir « *l'unité de la représentation* » du Conseil national de la justice, les membres de la commission parlementaire suivent le Conseil d'État dans sa recommandation de charger le président de la représentation de cet organe constitutionnel au niveau national, international et européen. D'une manière générale, il est souhaitable que le Conseil national de la justice accède au Réseau européen des conseils de la justice (REC) et participe activement à ses travaux.

Le paragraphe 2 prévoit le dispositif de remplacement du président de cet organe. Pour répondre aux reproches de « *risque de division* » et de « *compartimentage* », les règles de remplacement au niveau de la présidence ont été adaptées par voie d'amendement. Il est rappelé que la présidence pourra être exercée tant par un magistrat que par un non magistrat. Le critère proposé par la Commission de la Justice pour départager les intéressés sera l'ancienneté de service au niveau du Conseil national de la justice. En cas d'égalité de l'ancienneté de service, le critère de l'âge serait applicable en raison de son caractère objectif. L'amendement a eu pour ambition de garantir la prévisibilité lors du remplacement du président et de prévenir des luttes internes entre les membres pour assurer la présidence.

Cette proposition de texte s'est cependant heurtée à une opposition formelle émanant de la part du Conseil d'Etat qui y voit une discrimination fondée sur l'âge biologique du vice-président. Considérant l'opposition formelle au critère de l'âge biologique, les membres de la Commission de la Justice reprennent tel quel la proposition de texte formulée par le Conseil d'Etat. En outre, le texte amendé intègre la formulation résultant de l'article 12 de la législation portant organisation du Conseil d'État.

Dans son quatrième avis complémentaire, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever l'opposition formelle précédemment émise.

Article 30

Les membres de la Commission de la Justice suivent le Conseil d'État dans ses propositions non seulement de transférer du bureau au président la représentation du Conseil national de la justice, mais également d'enlever le secrétaire général de la composition du bureau. En

outre, le bureau ne sera plus compétent pour prendre les décisions relatives au personnel du Conseil national de justice, décisions qui seront de compétence du secrétaire général en raison de sa qualité de chef d'administration. Par ailleurs, la formation plénière du Conseil national de la justice sera compétente pour 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 de cet organe constitutionnel. En résumé, les attributions du bureau se limiteront à la détermination de l'ordre du jour, à la coordination des travaux et au règlement des finances. Enfin, le président se concertera préalablement avec les deux vice-présidents en vue de la détermination de l'ordre du jour des réunions du bureau.

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'Etat prend acte du libellé amendé et donne à considérer qu'à « *l'article 30, alinéa 4, le terme « concertation » implique que les vice-présidents pourraient intervenir activement dans la fixation de l'ordre du jour des réunions du bureau.* » Afin d'éviter tout blocage, le Conseil d'Etat suggère d'employer le terme « *consultation* ».

La Commission de la Justice fait sienne la recommandation du Conseil d'Etat et amende le libellé en ce sens.

Article 31

L'article 31 vise à consacrer l'autonomie administrative du Conseil national de la justice en tant qu'organe externe du pouvoir judiciaire. Le texte proposé vise à préciser la mission et la composition du secrétariat du Conseil national de la justice, qui fonctionnera de manière permanente.

Afin de lever l'opposition formelle du Conseil d'Etat, le texte amendé ne reprend plus les dispositions susceptibles de donner lieu à des conflits d'attribution, de sorte que le secrétariat aura exclusivement pour mission d'assister les membres du Conseil national de la justice dans le cadre de leurs travaux. À noter que le secrétariat bénéficiera d'un cadre du personnel propre, qui sera distinct du cadre du personnel de l'administration judiciaire et du greffe des juridictions de l'ordre administratif. Vu que le droit commun de la fonction publique autorise le détachement d'une administration à une autre, il est également proposé de supprimer le dispositif relatif au détachement du personnel de l'administration judiciaire et du greffe des juridictions de l'ordre administratif au secrétariat du Conseil national de la justice, alors qu'un tel dispositif est superfétatoire. En tant qu'organe externe des juridictions et parquets, le recours par le Conseil national de la justice à des agents détachés de l'administration judiciaire et du greffe des juridictions de l'ordre administratif devrait rester l'exception.

Par voie d'amendement il est précisé qu'outre l'assistance des membres du Conseil national de la justice, le secrétariat de cet organe pourra être chargé d'autres tâches, comme par exemple la gestion du dossier personnel des magistrats (voir projet de loi n° 7323B sur le statut des magistrats). Pour répondre à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la qualité de chef d'administration sera transférée du bureau au secrétaire général du Conseil national de la justice. La finalité est de respecter « *la règle de l'unité de direction* », soulignée par le Conseil d'Etat, et de prévenir des confusions au niveau de la gestion des ressources humaines du Conseil national de la justice.

Article 32

Dans un souci de garantir une bonne administration du Conseil national de la justice, la création de la fonction de secrétaire général auprès de cet organe a été décidée. À noter que le Conseil d'État et le Conseil économique et social disposent d'ores et déjà d'un secrétaire général. 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.

Considérant l'avis du Conseil d'État et les observations critiques y soulevées, les membres de la Commission de la Justice proposent une reformulation des conditions d'admission à la fonction de secrétaire général. La possession d'un master ou de son équivalent restera indispensable. Par le biais du profil, le bureau du Conseil national de la justice sera en mesure de préciser non seulement les matières dans lesquelles le diplôme universitaire devra être obtenu, mais également l'expérience professionnelle requise.

D'autre part, le texte amendé par la Commission de la Justice tient compte de l'opposition formelle que le Conseil d'État formule dans les termes suivants :

« Si le secrétaire général est le supérieur hiérarchique du personnel du secrétariat et s'il est appelé à diriger les travaux du secrétariat, l'amendement attribue au bureau la qualité de chef d'administration à l'égard du personnel, c'est-à-dire à un organe collégial. Ce dispositif ne correspond pas à l'organisation traditionnelle d'une administration. On ne la retrouve pas dans la loi précitée du 16 juin 2017, que les auteurs ont pourtant indiquée comme source d'inspiration du dispositif proposé.

Cette organisation inhabituelle de la nouvelle administration ne respecte pas la règle de l'unité de direction, ce qui risque d'engendrer des confusions dans la prise des décisions. Les dispositions proposées sont source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. »

Dans un souci de garantir l'unité de direction au sein du secrétariat du Conseil national de la justice, la qualité de chef d'administration sera transférée du bureau au secrétariat général. Comme suite à l'avis de la Cour supérieure de justice, le secrétaire général aura compétence exclusive pour authentifier les résolutions du Conseil national de la justice et pour surveiller leur exécution.

Article 33

L'article 33 régit les séances plénières du Conseil national de la justice. Le pouvoir de fixer l'ordre du jour sera transféré du président au bureau. En sa qualité de vice-président, le membre extérieur de la magistrature pourra non seulement demander la convocation d'une réunion du Conseil national de la justice, mais il participera également à la détermination de son ordre du jour. Enfin, deux membres effectifs auront le pouvoir de provoquer la tenue d'une séance plénière.

Article 34

L'article 34 porte sur le quorum à atteindre pour que le Conseil national de la justice puisse délibérer.

Dans un souci de sécurité juridique et de transparence législative, l'article amendé vise à préciser les règles de vote au niveau du Conseil national de la justice. La source d'inspiration est l'article 20 de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État. Pour atteindre le quorum, au moins cinq membres devront pouvoir voter. Le Conseil national de la justice statuera à la majorité des voix. Il n'y aura pas de majorité renforcée. Enfin, le contenu du procès-verbal sera précisé.

Le texte est par la suite adapté dans le sens recommandé par le Conseil d'État. Comme précisé par le Conseil d'État, « *le membre ne participant pas au vote est considéré comme n'étant pas présent (le vote d'abstention n'est pas prévu au paragraphe 2)* ».

Article 35

L'article 35 reprend une proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans le cadre de l'article 46 du projet de loi initial. À titre d'exemple, le Conseil national de la justice pourra entendre des experts et auteurs d'une doléance relative au fonctionnement général de la justice ou d'une plainte disciplinaire à l'égard d'un magistrat

Article 36

Cet article fixe des incompatibilités pour les membres du Conseil national de la justice. Il s'agit de prévenir des conflits d'intérêts.

Article 37

Cet article prévoit le secret professionnel au sein du Conseil national de la justice, qui sera protégé par le droit pénal.

Article 38

L'article 38 contient une base légale pour élaborer le règlement d'ordre intérieur du Conseil national de la justice.

Article 39

L'objectif de l'article 39 est de consacrer l'autonomie financière du Conseil national de la justice. Vu que le Conseil national de la justice sera un organe autonome du pouvoir judiciaire, l'allocation des moyens financiers ne saurait dépendre du bon vouloir d'une autorité judiciaire. C'est la raison pour laquelle le Conseil national de la justice aura une section propre dans les lois budgétaires. L'amendement régit non seulement l'élaboration et l'adoption des propositions budgétaires du Conseil national de la justice, mais également l'exécution de son budget. Le dispositif proposé a pour origine l'article 39 de la loi du 16 juin 2017 sur

l'organisation du Conseil d'État. À noter que l'exécution budgétaire sera précisée par le règlement d'ordre intérieur du Conseil national de la justice.

Article 40

Cet article prévoit l'inscription annuelle de la dotation au profit du Conseil national de la justice dans les lois budgétaires, ce qui implique la création d'une section propre dans ces lois.

Article 41

L'autonomie financière du Conseil national de la justice s'accompagnera d'un mécanisme de contrôle interne et de contrôle externe. L'article 41 a pour objet de régler le contrôle interne de l'exécution budgétaire au sein du Conseil national de la justice.

Le paragraphe 1^{er} détermine les intervenants lors du contrôle interne de l'exécution budgétaire. La commission des comptes sera assistée par un réviseur d'entreprise. Vu que le bureau sera chargé de l'exécution budgétaire, le président et les vice-présidents du Conseil national de la justice ne pourront participer au contrôle interne de l'exécution budgétaire. Plus particulièrement, les membres du bureau ne pourront participer ni à la désignation du réviseur d'entreprise, ni à la décision sur l'apurement des comptes. Le détail de la procédure de contrôle interne sera fixé par le règlement d'ordre intérieur du Conseil national de la justice.

Le paragraphe 2 prévoit la composition de la commission des comptes. L'amendement tient compte de l'avis de la Haute Corporation qui « *se demande si le souci permanent d'une représentation strictement proportionnelle des membres magistrats et des autres membres dans tous les sous-ensembles du Conseil et de veiller à ce que la présidence soit assurée en tous temps par un magistrat est de mise ou si cette rigidité structurelle n'est pas de nature à nuire à l'émergence d'un véritable organe collectif veillant au bon fonctionnement de la justice au Luxembourg. Il suggère ainsi d'abandonner la proposition que la commission doive être présidée par le membre le plus ancien en rang dans la magistrature.* » Les trois membres de la commission des comptes seront choisis parmi les membres effectifs et suppléants du Conseil national de la justice. Une composition à deux magistrats et un non magistrat ne sera plus requise. Vu la stricte séparation entre l'exécution budgétaire et le contrôle de l'exécution budgétaire, le texte amendé prévoit une incompatibilité entre la qualité de membre de la commission des comptes et les qualités de président et de vice-président du Conseil national de la justice. Les membres de la commission des comptes ne seront plus élus à une majorité renforcée, de sorte qu'une majorité simple suffira. La commission des comptes pourra être présidée par un magistrat ou par un non magistrat. Il appartiendra aux membres de la commission des comptes d'élire le président de celle-ci.

D'autre part, le Conseil national de la justice fera l'objet d'un contrôle externe. Aux termes de l'article 105 de la Constitution, la Cour des comptes est « *chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'État* ». Le Conseil national de la justice constitue un organe de l'État. La Cour des comptes sera donc compétente pour contrôler la gestion financière du Conseil national de la justice. En tant que contrôleur externe, la Cour des comptes examine non seulement la légalité et la régularité des dépenses, mais également la bonne gestion financière des deniers publics. Ainsi, le contrôle de la Cour des comptes porte donc sur l'économie, l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, sans pour autant pouvoir se prononcer sur l'opportunité des dépenses. À noter que la Cour des comptes décide

de sa propre initiative de la date et de la méthode de ses contrôles qui s'effectuent soit sur place, soit à distance. Tout document ou toute information que la Cour des comptes estime nécessaires à l'accomplissement de sa mission lui sont communiqués à sa demande. Lors des contrôles, la Cour des comptes prend toutes les dispositions pour garantir le secret de ses investigations. Le contrôle de la Cour des comptes fait l'objet d'un examen contradictoire avec les contrôlés. Cette procédure se fait par écrit. La Cour des comptes fait part des constatations et recommandations qui se dégagent de ses contrôles au contrôlé afin que celui-ci présente ses observations dans un délai fixé par la cour.

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé. Il donne à considérer que « [...] *les membres du bureau ne peuvent pas participer aux délibérations relatives à la désignation du réviseur d'entreprises et à l'apurement des comptes. Par ailleurs, ils ne peuvent ni être membres de la commission des comptes ni participer à l'élection de ses membres. Le Conseil d'État relève que ces règles sont plus strictes que celles applicables au Conseil d'État pour ce qui est du modèle choisi pour déterminer le contrôle financier, telles qu'elles découlent de sa loi organique et son règlement d'ordre intérieur du 13 décembre 2017* ».

Article 42

L'article 42 règle la question de l'indemnisation des membres du Conseil.

A noter que le Conseil d'Etat s'était opposé formellement à l'encontre du libellé initialement proposé par les auteurs du projet de loi.

Les membres de la Commission de la Justice jugent utile de régler l'intégralité de l'indemnisation par la voie législative, de sorte que l'adoption d'un règlement grand-ducal fixant le taux des indemnités ne sera plus requise. Le taux des indemnités devra être suffisamment élevé non seulement pour favoriser la présentation d'un nombre suffisant de candidats compétents et motivés, mais également pour rémunérer à sa juste valeur la charge de travail, qui sera importante en raison des nombreuses attributions du Conseil national de la justice, ainsi que les contraintes en termes de disponibilité et d'engagement personnel. Le président, les vice-présidents et les autres membres effectifs du Conseil national de la justice bénéficieront d'une indemnité forfaitaire et mensuelle. Les membres suppléants du Conseil national de la justice toucheront uniquement des jetons de présence.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever son opposition formelle.

Article 43

L'article 43 a pour objet de définir la faute disciplinaire. La source d'inspiration est l'article 24 de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État. L'énoncé des règles déontologiques applicables aux membres du Conseil national de la justice fera l'objet d'un texte législatif, tandis que leur mise en œuvre donnera lieu à un texte réglementaire.

La disposition sous rubrique ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Article 44

L'article 44 détermine les sanctions disciplinaires visant les membres du Conseil national de la justice. Il reprend les peines prévues à l'article 25 de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État.

La disposition sous rubrique ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Article 45

À l'instar de ce qui est prévu par l'article 26 de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, l'institution d'un comité de déontologie est recommandée. L'amendement précise la composition du comité de déontologie, la désignation de ses membres, la durée du mandat et l'indemnisation.

La disposition sous rubrique ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Article 46

L'article 46 régit l'engagement de la procédure disciplinaire.

Par voie d'amendement, la Commission de la Justice se rallie à l'avis de la Cour supérieure de justice :

« 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'oppose toutefois à un tel pouvoir d'appréciation, qui serait en définitive un droit de véto, 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. »

Le texte amendé reprend la proposition de texte émanant de la Cour supérieure de justice, tout en précisant l'article en question dans le sens préconisé par la Haute Corporation. Sera exclusivement visée la faute disciplinaire, commise dans l'exercice de la fonction de membre du Conseil national de la justice. Il ne s'agira donc pas de la faute disciplinaire, telle que définie

par la future loi sur le statut des magistrats (voir projet de loi n°7323B) respectivement par la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

Cet amendement ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Article 47

L'article 47 régit l'instruction de l'affaire disciplinaire.

Par voie d'amendement, la Commission de la Justice se rallie à l'avis de la Cour supérieure de justice :

« 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. »

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

Article 48

L'article 48 régit le prononcé des sanctions disciplinaires.

Le libellé de l'article sous rubrique fait suite à une observation soulevée par la Cour supérieure de justice, qui *« 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). »*

Ainsi, le président du Conseil national de la justice ne disposera d'aucun pouvoir de sanction disciplinaire. Le Conseil national de la justice prononcera l'avertissement, la réprimande et l'exclusion temporaire des fonctions. Le Grand-Duc prononcera la révocation d'un membre sur proposition du Conseil national de la justice. Il est superfétatoire de préciser dans la future loi que le Conseil national de la justice statuera en séance plénière. En effet, toutes les décisions du Conseil national de la justice seront adoptées en séance plénière, sauf celles que la future loi réservera expressément à un autre organe de ce conseil, comme par exemple le bureau.

Article 49

L'article 49 prévoit un recours en réformation contre les sanctions disciplinaires.

La disposition relative aux voies de recours contre les sanctions disciplinaires est précisée par voie d'amendement parlementaire. L'avertissement, la réprimande, l'exclusion temporaire des

fonctions et la révocation pourront faire l'objet d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif. L'appel contre le jugement du Tribunal administratif sera introduit devant la Cour administrative. Dans le cadre d'un recours en réformation, les juridictions de l'ordre administratif examineront tant la légalité de la sanction disciplinaire que l'opportunité de cette sanction.

Article 50

L'article 50 régit la présidence du Conseil national de la justice dans le cas où le président de cet organe fera l'objet d'une procédure disciplinaire.

Considérant la volonté politique d'assurer une stricte égalité entre les membres du Conseil national de la justice, la présidence pourra être assurée par un magistrat ou un non magistrat en cas de poursuite disciplinaire contre le président de cet organe. La finalité de l'amendement est de faire échec au reproche de « *compartimentage* » et de « *risque de division* ».

Article 51

L'article 51 contient une disposition modificative de la législation fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. À l'instar du secrétaire général du Conseil d'Etat et de celui du Conseil économique et social, la fonction de secrétaire général du Conseil national de la justice sera classée au grade 17. Le titulaire de cette fonction bénéficiera d'une majoration d'échelon pour fonctions dirigeantes de vingt-cinq points indiciaires. Vu que le secrétaire général du Conseil national de la justice exercera une fonction dirigeante au sens de 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'État, sa nomination sera faite pour une durée renouvelable de sept ans.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé, tout en soulignant une erreur de renvoi dans le texte de la loi future.

La Commission de la Justice opère une rectification du libellé conformément à une observation d'ordre légistique du Conseil d'État.

Article 52

La finalité des articles 52 à 54 est de consacrer législativement les dispositions transitoires appropriées, afin que le Conseil national de la justice puisse exercer ses fonctions dès le premier jour de sa création.

A défaut de dispositions transitoires, le Conseil national de la justice ne deviendrait opérationnel qu'après le laps de temps nécessaire pour procéder à la nomination des membres du conseil, à l'élection par ces derniers de son président et de ses vice-présidents et, surtout, au recrutement de son secrétaire général et de ses autres agents. Cette dernière opération, qui implique, conformément à l'article 32 du présent projet de loi, la détermination de profils de fonction, de la publication d'appels à candidatures, l'organisation d'entretiens individuels avec les candidats, la sélection et la nomination de ces derniers, prendra

nécessairement un certain temps, soit de façon prévisible plusieurs mois. Or, dans cette attente aucune nomination de magistrat ne pourrait avoir lieu, ce qui provoquerait des difficultés inextricables et une situation de blocage.

Il existe donc une nécessité pratique impérieuse d'assurer que le Conseil national de la justice puisse être en mesure de fonctionner dès l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle, à partir de laquelle les nominations de magistrats devront nécessairement s'effectuer sur sa proposition.

L'instauration de ces dispositions transitoires n'est pas mise en échec par une éventuelle objection tirée de ce que le Conseil national de la justice n'existe qu'à partir de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle. En effet, le présent projet de loi ne sera soumis au vote du Parlement qu'après que celui-ci aura définitivement approuvé la révision constitutionnelle par le second vote imposé par l'article 114 de la Constitution. Ce projet de loi ne sera donc soumis au Parlement qu'au moment où la révision constitutionnelle sera irrévocablement adoptée. À ce moment, si le Conseil national de la justice n'existe pas encore, il sera cependant certain qu'il existera le premier jour du sixième mois qui suivra la publication de la révision au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. L'existence du Conseil national de la justice ne sera donc, à ce moment, subordonnée à aucun aléa. Vu que la création du Conseil national de la justice sera certaine, rien n'interdira au législateur de préparer cette entrée en vigueur certaine future en anticipant la désignation des personnes qui le composeront et la nomination du personnel qui assistera ces dernières.

Cette anticipation n'est pas contraire à la Constitution, qui confère à la loi la mission de régler la composition et l'organisation du Conseil suivant les conditions que la loi déterminera (article 90, alinéa 2, futur, de la Constitution). L'anticipation constitue la condition pour assurer que la révision constitutionnelle puisse effectivement entrer en vigueur le jour à partir duquel elle s'applique. Il s'entend que le Conseil national de la justice ne commencera l'exécution de ses missions qu'à partir de cette entrée en vigueur, les dispositions transitoires ayant pour seul objet de créer les conditions assurant cette exécution à partir de cette date. Les dispositions transitoires ne visent pas à permettre au Conseil national de la justice d'anticiper l'exercice de ses missions constitutionnelles, mais elles se limitent à lui permettre d'exercer ses fonctions de façon effective à partir de l'entrée en vigueur de la révision.

A noter que la Haute Corporation adopte une approche plus nuancée en matière des dispositions transitoires requises. Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'Etat est d'avis que « [...] le nouvel article 56 constitue, dans sa version amendée, une base légale suffisante pour permettre la mise en place du Conseil et de son secrétariat avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives au chapitre de la Justice. Dans son avis du 12 novembre 2019 sur le projet de loi n° 7323 initial portant organisation du Conseil suprême de la justice, le Conseil d'État a estimé que l'ancrage constitutionnel ultérieur d'un organe créé par la loi ne soulève pas d'obstacles juridiques dans la mesure où le texte de la loi n'est pas contraire aux textes constitutionnels existants. Or, la simple mise en place du Conseil et du secrétariat du Conseil ne se heurte à aucune disposition de la Constitution actuellement en vigueur ».

La Commission de la Justice prend acte de cette observation, cependant, elle juge utile de maintenir le chapitre 5 du projet de loi, contenant les articles 52 à 54 et portant sur les dispositions transitoires.

Quant à l'article 52 du projet de loi, il y a lieu de relever que celui-ci a pour objet la création d'une base légale en vue d'accomplir les formalités de désignation, d'élection, de nomination et d'assermentation des membres effectifs et membres suppléants avant l'entrée en vigueur du nouvel article 90 de la Constitution. Le dispositif proposé poursuit une finalité préventive. Le mandat de membre du Conseil national de la justice ne commencera qu'à partir de la création constitutionnelle de cet organe. Le jour de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle sera donc le point de départ non seulement pour le calcul de la durée du mandat (quatre ans renouvelable une seule fois), mais également pour le paiement des indemnités des membres.

Article 53

L'article 53 vise à permettre l'organisation anticipée de l'élection du président et des deux vice-présidents du Conseil national de la justice. Les mandats de président et de vice-président du Conseil commenceront le premier jour l'entrée en vigueur du nouvel article 90 de la Constitution.

Article 54

A l'article 54 du projet de loi amendé, il est mis en place un dispositif en vue d'entamer le processus de recrutement des agents du secrétariat du Conseil national de la justice avant l'entrée en vigueur du nouvel article 90 de la Constitution. L'assistance du secrétariat sera indispensable pour mettre les membres du Conseil national de la justice en mesure d'exercer leurs fonctions dès le premier jour de la création de cet organe constitutionnel.

Le paragraphe 1^{er} prévoit l'institution d'un comité qui sera compétent pour entamer le processus de recrutement non seulement du secrétaire général, mais également des autres agents du secrétariat, ceci indépendamment de leur statut.

Le paragraphe 2 vise à réglementer la procédure de recrutement du premier titulaire de la fonction de secrétaire général. Vu que l'article 32 de la future loi réservera au Conseil national de la justice le pouvoir de déterminer le profil de la fonction de secrétaire général et de proposer la nomination du titulaire de cette fonction au Grand-Duc, la création d'un mécanisme dérogatoire s'imposera. Dans un souci de garantir la sécurité juridique, l'amendement précise les missions du comité en question.

Le paragraphe 3 précise le moment à partir duquel la nomination du secrétaire général et d'un autre fonctionnaire du secrétariat sortira ses effets. Si la nomination a lieu après l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle, elle prendra effet, conformément au droit commun, de façon immédiate ou à la date fixée par l'acte de nomination.

Le paragraphe 4 règle la situation où le processus de recrutement ne sera terminé au jour de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle. Le texte proposé prévoit la transition entre le comité institué par l'article 54 et le Conseil national de la justice.

Article 55

L'article 55 du projet de loi confère à la future loi un intitulé de citation abrégé.

Article 56

L'article 56 porte sur l'entrée en vigueur du projet de loi n°7323A.

Le Conseil d'Etat note que « le nouvel article 56 constitue, dans sa version amendée, une base légale suffisante pour permettre la mise en place du Conseil et de son secrétariat avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives au chapitre de la Justice. Dans son avis du 12 novembre 2019 sur le projet de loi n° 7323 initial portant organisation du Conseil suprême de la justice, le Conseil d'État a estimé que l'ancrage constitutionnel ultérieur d'un organe créé par la loi ne soulève pas d'obstacles juridiques dans la mesure où le texte de la loi n'est pas contraire aux textes constitutionnels existants. Or, la simple mise en place du Conseil et du secrétariat du Conseil ne se heurte à aucune disposition de la Constitution actuellement en vigueur. »

La Commission de la Justice reprend tel quel la proposition de texte formulée par le Conseil d'État.

Pour prévenir des contestations lors de la mise en place du Conseil national de la justice, les membres de la Commission de la Justice recommandent le maintien des dispositions transitoires figurant aux articles 53, 53 et 54 du projet de loi amendé. Plus particulièrement, cette mesure de précaution vise à prévenir des actions en justice pour mettre en cause le résultat des élections et du recrutement.

*

V. Texte coordonné

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7323A dans la teneur qui suit :

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'État

Chapitre 1^{er}. De la composition

Art. 1^{er}. Le Conseil national de la justice, dénommé ci-après « Conseil », est composé de neuf membres effectifs, c'est-à-dire :

1° six magistrats, à élire dans les conditions prescrites à l'article 3, c'est-à-dire :

- a) un magistrat de la Cour supérieure de justice ;
- b) un magistrat des tribunaux d'arrondissement, des justices de paix et du pool de complément des magistrats du siège ;
- c) un magistrat du Parquet général ;
- d) un magistrat des parquets, du pool de complément des magistrats du parquet et de la Cellule de renseignement financier ;
- e) un magistrat de la Cour administrative ;
- f) un magistrat du Tribunal administratif ;

2° trois personnalités extérieures à la magistrature, c'est-à-dire :

- a) un avocat, à désigner dans les conditions déterminées par l'article 4 ;
- b) deux personnalités qualifiées en raison de leur formation et de leur expérience professionnelle, à désigner par la Chambre des députés à la majorité des deux tiers des suffrages de ses membres.

Art. 2. Le Conseil se complète par neuf membres suppléants, c'est-à-dire :

1° six magistrats, à élire dans les conditions prescrites à l'article 3, c'est-à-dire :

- a) un magistrat de la Cour supérieure de justice ;
- b) un magistrat des tribunaux d'arrondissement, des justices de paix et du pool de complément des magistrats du siège ;
- c) un magistrat du Parquet général ;
- d) un magistrat des parquets, du pool de complément des magistrats du parquet et de la Cellule de renseignement financier ;
- e) un magistrat de la Cour administrative ;
- f) un magistrat du Tribunal administratif ;

2° trois personnalités extérieures à la magistrature, c'est-à-dire :

- a) un avocat, à désigner dans les conditions déterminées par l'article 4 ;
- b) deux personnalités qualifiées en raison de leur formation et de leur expérience professionnelle, à désigner par la Chambre des députés à la majorité des deux tiers des suffrages de ses membres.

Art. 3. (1) Il y a six collèges électoraux, c'est-à-dire :

1° le collège électoral des magistrats de la Cour supérieure de justice ; ce collège élit le membre effectif visé à l'article 1^{er}, point 1°, lettre a), et le membre suppléant visé à l'article 2, point 1°, lettre a) ;

2° le collège électoral des magistrats des tribunaux d'arrondissement, des justices de paix et du pool de complément des magistrats du siège ; ce collège élit le membre effectif visé à l'article 1^{er}, point 1°, lettre b), et le membre suppléant visé à l'article 2, point 1°, lettre b) ;

3° le collège électoral des magistrats du Parquet général ; ce collège élit le membre effectif visé à l'article 1^{er}, point 1°, lettre c), et le membre suppléant visé à l'article 2, point 1°, lettre c) ;

4° le collège électoral des magistrats des parquets, du pool de complément des magistrats du parquet et de la Cellule de renseignement financier ; ce collège élit le membre effectif visé à l'article 1^{er}, point 1°, lettre d), et le membre suppléant visé à l'article 2, point 1°, lettre d) ;

5° le collège électoral des magistrats de la Cour administrative ; ce collège élit le membre effectif visé à l'article 1^{er}, point 1°, lettre e), et le membre suppléant visé à l'article 2, point 1°, lettre e) ;

6° le collège électoral des magistrats du Tribunal administratif ; ce collège élit le membre effectif visé à l'article 1^{er}, point 1°, lettre f), et le membre suppléant visé à l'article 2, point 1°, lettre f).

(2) Les élections sont organisées par les chefs de corps.

Les chefs de corps communiquent le procès-verbal des élections au Conseil.

Lorsque le chef de corps présente une candidature en vue d'être membre du Conseil, il charge un autre magistrat de l'organisation de l'élection.

(3) Les collèges électoraux ne peuvent prendre de décision que si la moitié au moins des électeurs se trouve réunie.

Chaque électeur a une voix.

Le scrutin est secret.

Le vote par procuration n'est pas admis.

(4) Les candidats sont classés dans l'ordre du nombre de voix obtenues.

Est élu membre effectif le candidat qui est classé premier.

Est élu membre suppléant le candidat qui est classé second.

En cas d'égalité des voix, le candidat élu est déterminé par voie de tirage au sort. Le chef de corps procède au tirage au sort.

Art. 4. (1) Pour pouvoir siéger au Conseil, l'avocat doit soit exercer la fonction de bâtonnier ou de bâtonnier sortant de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg ou de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch, soit avoir exercé une de ces fonctions.

(2) La désignation est faite par les conseils réunis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch, à la majorité des membres présents et votants.

(3) En cas de cessation de la fonction de bâtonnier ou de bâtonnier sortant après la désignation, l'avocat continue d'exercer le mandat de membre du Conseil.

Art. 5. Pour pouvoir siéger au Conseil, il faut :

- 1° être de nationalité luxembourgeoise ;
- 2° jouir des droits civils et politiques ;
- 3° présenter toutes les garanties d'honorabilité.

Art. 6. (1) La Chambre des députés apprécie l'honorabilité des candidats aux postes vacants au sein du Conseil sur base d'un avis à émettre par le procureur général d'État.

(2) Le procureur général d'État fait état dans son avis des :

- 1° inscriptions au bulletin N°2 du casier judiciaire ;
- 2° informations issues d'une décision de justice qui constate des faits relatifs à une condamnation pénale pour crime ou délit et pour laquelle la réhabilitation n'est pas déjà acquise au moment de la présentation de la candidature ;
- 3° informations issues d'un procès-verbal de police qui constate des faits susceptibles de constituer un crime ou délit lorsque ces faits font l'objet d'une procédure pénale en cours, à l'exclusion des faits ayant abouti à une décision d'acquiescement, de non-lieu ou de classement sans suites.

(3) Lorsque le candidat possède la nationalité d'un pays étranger ou qu'il réside ou a résidé sur le territoire d'un pays étranger, le procureur général d'État peut lui demander la remise d'un extrait du casier judiciaire ou d'un document similaire délivré par l'autorité publique compétente du pays étranger concerné.

Le procureur général d'État fait état dans son avis des informations issues de l'extrait du casier judiciaire ou d'un document similaire délivré par l'autorité publique compétente du pays étranger concerné.

(4) Pendant toute la durée où les faits en cause sont couverts par le secret de l'instruction prévu par l'article 8 du Code de procédure pénale, l'avis du procureur général d'État indique uniquement :

- 1° le nom, les prénoms, la date et le lieu de naissance du candidat ainsi que son numéro d'identification au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;
- 2° la qualification juridique des faits reprochés.

(5) L'avis du procureur général d'État est détruit endéans les six mois à compter du jour où la décision sur la candidature a acquis force de chose décidée ou jugée.

Art. 7. Ne peuvent être membres du Conseil :

- 1° les membres de la Chambre des députés, du Gouvernement et du Conseil d'État ;
- 2° les bourgmestres, échevins et conseillers communaux ;
- 3° les membres du Parlement européen, de la Commission européenne et de la Cour des comptes de l'Union européenne ;
- 4° les magistrats suivants :

- a) les juges de la Cour de justice de l'Union européenne, du Tribunal de l'Union européenne, de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour pénale internationale ;
- b) les membres du collège du Parquet européen et les procureurs européens délégués ;
- c) les membres du Tribunal disciplinaire des magistrats et de la Cour disciplinaire des magistrats.

Art. 8. 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.

Lorsqu'une telle incompatibilité est constatée, le membre admis à siéger est celui avec la plus grande ancienneté de service au Conseil. En cas d'ancienneté égale, le membre admis à siéger est déterminé par voie de tirage au sort. Le secrétaire général du Conseil procède au tirage au sort.

Art. 9. (1) La durée du mandat des membres du Conseil est de quatre ans.

(2) Le mandat est renouvelable une seule fois pour une durée de quatre ans.

(3) Le renouvellement du mandat se fait suivant les conditions du premier mandat.

(4) En cas de fin prématurée d'un mandat, le nouveau membre achève le mandat de l'ancien membre.

Art. 10. (1) Il est mis fin de plein droit au mandat de membre du Conseil dans les cas suivants :

1° la cessation de la fonction ou de la qualité en vertu de laquelle le membre siège au Conseil ;

2° la démission présentée par le membre ;

3° la survenance d'une incompatibilité au sens de l'article 7 en cours de mandat ;

4° la condamnation à une peine privative de liberté avec ou sans sursis, du chef d'une infraction intentionnelle.

(2) En cas d'ouverture d'une instruction judiciaire contre un membre du Conseil, son mandat de membre du Conseil est suspendu de plein droit.

Art. 11. (1) Le Conseil comprend un président et deux vice-présidents.

Parmi le président et les vice-présidents, il y a deux magistrats et un non-magistrat.

Le Conseil élit le président et les vice-présidents.

(2) Seuls les membres effectifs ont la qualité d'électeur.

Chaque électeur a une voix par poste vacant.

Le scrutin est secret.

Le vote par procuration n'est pas admis.

En cas d'égalité des voix, le candidat ayant le plus d'ancienneté de service en tant que membre du Conseil est élu. En cas d'ancienneté égale, le candidat élu est déterminé par voie de tirage au sort. Le secrétaire général du Conseil procède au tirage au sort.

Art. 12. (1) La durée des mandats de président et de vice-président est de deux ans.

(2) Les mandats sont renouvelables une seule fois pour une durée de deux ans.

(3) En cas de fin prématurée d'un mandat, le Conseil organise une nouvelle élection.

Art. 13. (1) Le bureau du Conseil se compose du président et des deux vice-présidents.

(2) Le secrétaire général du Conseil participe aux réunions du bureau avec voix consultative.

Art. 14. Le Grand-Duc nomme le président, les vice-présidents et les autres membres du Conseil qui sont élus et désignés dans les conditions déterminées par le présent chapitre.

Art. 15. 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 :

« Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité ».

Chapitre 2. Des compétences

Section 1^{re}. De la mission générale

Art. 16. (1) Le Conseil veille au bon fonctionnement de la justice dans le respect de son indépendance.

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

Section 2. Des attributions à l'égard des magistrats

Art. 17. À l'égard des magistrats, le Conseil exerce, dans les conditions déterminées par la loi, ses attributions en matière de recrutement, de formation, de nominations, de déontologie, de discipline, d'absences, de congés, de service à temps partiel, de détachement et de mise à la retraite.

Section 3. De la saisine directe par les citoyens

Art. 18. (1) Toute personne peut adresser au Conseil une doléance relative au fonctionnement de la justice.

(2) Sous peine d'irrecevabilité, la doléance contient :

1° l'identité, l'adresse et la signature de son auteur ;

2° l'indication sommaire des faits et griefs allégués.

(3) Sont irrecevables les doléances :

1° portant sur le contenu d'une décision de justice ;

2° dont l'objet peut ou pouvait être atteint par l'exercice des voies de recours ordinaires ou extraordinaires ;

3° déjà traitées et ne contenant aucun élément nouveau.

Art. 19. (1) Lorsque le justiciable estime qu'à l'occasion d'une procédure juridictionnelle le concernant le comportement adopté par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, il peut adresser une plainte disciplinaire au Conseil.

(2) La plainte disciplinaire indique sous peine d'irrecevabilité :

1° l'identité, l'adresse et la signature de son auteur ;

2° les éléments permettant d'identifier la procédure en cause ;

3° de manière sommaire les faits et griefs allégués.

(3) Sous peine d'irrecevabilité, la plainte disciplinaire :

1° ne peut être dirigée contre un magistrat du ministère public lorsque le parquet auquel il appartient demeure chargé de la procédure ;

2° ne peut être dirigée contre un magistrat du siège qui demeure saisi de la procédure ;

3° ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'une année suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure.

Art. 20. (1) Le Conseil est exclusivement compétent pour recevoir et traiter les doléances relatives au fonctionnement de la justice et les plaintes disciplinaires à l'égard des magistrats.

(2) Le médiateur n'a aucune compétence à l'égard du Conseil.

Art. 21. Le Conseil peut :

1° soit procéder au classement du dossier lorsque la doléance ou la plainte disciplinaire est irrecevable ;

2° soit faire les actes suivants :

- a) la réalisation d'une enquête ;
- b) la présentation d'une recommandation ;
- c) l'introduction d'une procédure disciplinaire contre un magistrat ;
- d) le renvoi au chef d'administration aux fins qu'il juge utiles.

Art. 22. (1) Le Conseil informe :

1° l'auteur des suites réservées à sa doléance ou sa plainte disciplinaire ;

2° le magistrat concerné par une doléance des suites réservées à celle-ci.

L'information doit être sommairement motivée en droit et en fait.

(2) L'auteur d'une doléance ou d'une plainte disciplinaire ne peut introduire contre l'information ni de recours juridictionnel ni de réclamation devant le médiateur.

Cette disposition est également applicable au magistrat concerné par une doléance.

Section 4. Des enquêtes

Art. 23. (1) Lorsque le Conseil a connaissance de faits susceptibles de mettre en cause le bon fonctionnement de la justice, il ordonne une enquête.

Il désigne, parmi ses membres, un ou plusieurs enquêteurs.

(2) L'enquêteur peut :

1° descendre sur les lieux afin de faire toutes les constatations utiles, sans toutefois procéder à une perquisition ;

2° consulter et se faire produire, sans déplacement, pour en prendre connaissance, des dossiers et documents ; l'enquêteur peut faire des copies d'extraits de pièces sans frais ;

3° entendre, à titre d'information et, le cas échéant, sous serment, des magistrats et agents de l'État affectés aux services de la justice ainsi que toute autre personne dont l'audition est

utile à l'enquête ; la personne entendue est autorisée à faire des déclarations qui sont couvertes par le secret professionnel.

(3) Pour chaque enquête, l'enquêteur rédige un rapport.

Le rapport d'enquête est communiqué au président du Conseil.

Art. 24. Sur base du rapport d'enquête, le Conseil peut :

1° soit procéder au classement du dossier ;

2° soit faire les actes suivants :

- a) la présentation d'une recommandation en vue d'améliorer le fonctionnement de la justice ;
- b) l'introduction d'une procédure disciplinaire contre un magistrat ;
- c) le renvoi au chef d'administration aux fins qu'il juge utiles.

Section 5. Du rôle consultatif

Art. 25. Le Conseil peut adresser aux chefs de corps et responsables de service des recommandations en vue d'améliorer le fonctionnement de la justice.

Art. 26. Le Conseil peut présenter à la Chambre des députés et au ministre de la justice, soit de sa propre initiative, soit à la demande de ces derniers, des recommandations visant :

1° l'organisation et le fonctionnement de la justice ;

2° l'organisation et le fonctionnement du Conseil ;

3° le statut des magistrats, attachés de justice et référendaires de justice ainsi que du personnel de justice.

Section 6. De la communication

Art. 27. Le Conseil communique dans les matières relevant de ses missions et attributions.

Art. 28. (1) Avant le 15 février de chaque année, le Conseil présente son rapport d'activités à la Chambre des députés et au ministre de la justice.

(2) Le rapport d'activités du Conseil est rendu public.

Chapitre 3. Du fonctionnement

Section 1^{ère}. De la manière de procéder

Art. 29. (1) Le président veille au bon fonctionnement du Conseil.

Il convoque le Conseil et dirige les débats.

Il assure la représentation du Conseil.

Il veille au respect des règles déontologiques par les membres du Conseil.

(2) En cas d'empêchement, le président est remplacé par les vice-présidents suivant leur ancienneté de service au niveau du Conseil.

Lorsque les vice-présidents ont la même ancienneté de service au niveau du Conseil, le vice-président remplaçant le président est déterminé par voie de tirage au sort.

Si les vice-présidents sont empêchés, la présidence est exercée par le membre effectif le plus ancien en service au niveau du Conseil.

Dans le cas où les membres effectifs ont la même ancienneté de service au niveau du Conseil, le membre effectif remplaçant le président est déterminé par voie de tirage au sort. Le secrétaire général du Conseil procède au tirage au sort.

Art. 30. (1) Le bureau fixe l'ordre du jour des séances plénières du Conseil.

Il coordonne les travaux du Conseil.

Il règle les questions financières du Conseil dans les conditions déterminées par le règlement d'ordre intérieur.

(2) Le président convoque le bureau soit de sa propre initiative, soit à la demande d'un vice-président.

Après consultation des vice-présidents, le président fixe l'ordre du jour des réunions du bureau.

Art. 31. (1) Le secrétariat du Conseil assiste les membres du Conseil dans l'accomplissement de leurs tâches.

Il exécute les autres tâches attribuées par la loi.

(2) Le cadre du personnel du secrétariat comprend un secrétaire général et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement, telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et des salariés de l'État selon les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

(3) Avant d'entrer en fonctions, le secrétaire général et les fonctionnaires énumérés au paragraphe 2 prêtent, entre les mains du président du Conseil, le serment visé à l'article 15.

Art. 32. (1) Pour pouvoir être nommé à la fonction de secrétaire général du Conseil, il faut :

1° remplir les conditions prescrites à l'article 5 ;

2° être titulaire d'un grade ou diplôme délivré par un établissement d'enseignement supérieur reconnu par l'État du siège de l'établissement et sanctionnant l'accomplissement avec succès d'un master ou de son équivalent.

(2) Le bureau du Conseil établit le profil recherché et fait publier un appel à candidatures.

La nomination à la fonction de secrétaire général est faite par le Grand-Duc sur proposition motivée du Conseil.

(3) Le secrétaire général dirige et surveille les travaux du secrétariat du Conseil.

Il a la qualité de chef d'administration.

Il établit les procès-verbaux des séances plénières du Conseil et des réunions du bureau.

Il atteste l'authenticité des délibérations du Conseil et surveille leur exécution.

(4) En cas d'empêchement du secrétaire général, ses fonctions sont assurées par le fonctionnaire le plus élevé en rang de la carrière supérieure du secrétariat du Conseil.

Art. 33. (1) Le président convoque le Conseil en séance plénière soit de sa propre initiative, soit à la demande d'un vice-président ou de deux membres effectifs au moins.

(2) Sauf dans les cas d'urgence, les convocations sont faites au plus tard huit jours avant les séances plénières du Conseil.

(3) Les convocations indiquent l'ordre du jour des séances plénières, qui est déterminé par le bureau du Conseil.

(4) Le secrétaire général participe aux séances plénières avec voix consultative.

Art. 34. (1) Le Conseil ne peut délibérer qu'en présence d'au moins cinq membres.

Les délibérations du Conseil sont arrêtées à la majorité des voix.

En cas d'égalité des voix, celle du membre qui préside le Conseil est déterminante.

(2) Le procès-verbal indique :

1° le nombre et le nom des membres qui ont participé au vote ;

2° le nombre de membres qui ont voté pour l'acte ;

3° le nombre de membres qui ont voté contre l'acte.

Art. 35. Le Conseil peut entendre toute personne susceptible de l'éclairer.

Art. 36. Les membres du Conseil ne peuvent siéger dans aucune affaire dans laquelle soit eux-mêmes, soit leurs parents ou leurs alliés jusqu'au quatrième degré inclus, leur partenaire légal ou les personnes avec lesquelles ils forment un ménage de fait, ont un intérêt personnel.

Art. 37. Les membres du Conseil et de son secrétariat ainsi que toutes les autres personnes qui concourent à ses travaux sont tenus au secret professionnel dans les conditions et en application des peines prévues par l'article 458 du Code pénal.

Art. 38. Le Conseil arrête son règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques de ses membres, qui sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal.

Section 2. Du budget et de l'indemnisation

Art. 39. (1) Les propositions budgétaires du Conseil sont élaborées par le bureau et soumises aux délibérations en séance plénière.

(2) Les règles internes pour l'exécution du budget du Conseil sont déterminées par le règlement d'ordre intérieur.

Art. 40. Le budget des recettes et des dépenses de l'État arrête annuellement la dotation au profit du Conseil au vu de l'état prévisionnel établi par ce dernier.

Art. 41. (1) L'examen de la comptabilité des fonds est confié à la commission des comptes, instituée au sein du Conseil.

La commission des comptes est assistée par un réviseur d'entreprises, à désigner annuellement par le Conseil.

Sur le rapport de la commission des comptes, le Conseil se prononce sur l'apurement des comptes.

Le président et les vice-présidents ne peuvent participer aux délibérations relatives à la désignation du réviseur d'entreprises et à l'apurement des comptes.

Les modalités d'opérer de la commission des comptes et la désignation du réviseur d'entreprises sont déterminées par le règlement d'ordre intérieur du Conseil.

(2) La commission des comptes est composée de trois membres du Conseil.

Le président et les vice-présidents du Conseil ne peuvent ni être membres de la commission des comptes, ni participer à l'élection des membres de cette commission.

Le Conseil élit les membres de la commission des comptes.

Les membres de la commission des comptes élisent le président de celle-ci.

Art. 42. (1) Il est accordé une indemnité de :

1° cent soixante points indiciaires par mois au président du Conseil ;

2° cent trente points indiciaires par mois aux vice-présidents du Conseil ;

3° cent points indiciaires par mois aux autres membres effectifs du Conseil.

(2) Les membres suppléants touchent un jeton de présence de vingt points indiciaires par séance plénière à laquelle ils participent.

(3) Les indemnités visées au présent article sont non pensionnables.

Section 3. De la discipline

Art. 43. Est qualifié faute disciplinaire 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 oeuvre dans les règles déontologiques pour les membres du Conseil.

Art. 44. Selon la gravité de la faute, les sanctions suivantes peuvent être prononcées :

1° l'avertissement ;

2° la réprimande ;

3° l'exclusion temporaire des fonctions, avec privation de l'indemnité pour une période de six mois au maximum ;

4° la révocation, qui emporte la perte du titre.

Art. 45. (1) Il est institué un comité de déontologie, composé de trois membres effectifs et de trois membres suppléants.

(2) Les membres du comité de déontologie sont 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.

(3) Les fonctions de membre du comité de déontologie sont incompatibles avec celles de membre du Conseil et de son secrétariat.

(4) Les membres du comité de déontologie ont droit au jeton de présence visé à l'article 42, paragraphe 2.

Art. 46. Lorsque le bureau est saisi ou a connaissance de faits susceptibles de recevoir la qualification de faute disciplinaire au sens de l'article 43, il saisit le comité de déontologie.

Art. 47. (1) Le comité de déontologie examine les circonstances de la faute alléguée.

Il entend les auteurs de la saisine, des tiers et le membre visé par la procédure.

(2) Le comité de déontologie établit un rapport dans lequel il présente les résultats de l'enquête, donne une évaluation sur les faits et formule des recommandations.

Il communique son rapport au Conseil.

Art. 48. (1) L'avertissement, la réprimande et l'exclusion temporaire des fonctions sont prononcés par le Conseil.

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

(2) Le membre concerné ne peut pas participer à la délibération du Conseil.

Le Conseil est valablement composé même si suite à l'exclusion temporaire ou la révocation d'un membre, le nombre requis de membres n'est plus atteint.

Art. 49. Les sanctions disciplinaires sont susceptibles d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif.

Art. 50. Si le président du Conseil est visé par la procédure disciplinaire, la présidence est exercée dans les conditions prévues à l'article 29, paragraphe 2.

Chapitre 4. Dispositions modificatives

Art. 51. La loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État est modifiée comme suit :

1° À l'article 12, paragraphe 1^{er}, alinéa 7, le point 16° prend la teneur suivante :

« 16° Les fonctions de secrétaire général du Conseil d'Etat, de secrétaire général du Conseil économique et social ainsi que de secrétaire général du Conseil national de la justice sont classées au grade 17. »

2° À l'article 17, alinéa 1^{er}, la lettre b) prend la teneur suivante :

« b) Pour les fonctionnaires énumérés ci-après, la valeur des différents échelons de leurs grades respectifs est augmentée de 25 points indiciaires :

« directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs, premier conseiller de légation, présidents, ministres plénipotentiaires, administrateurs généraux, commissaires, commissaire du Gouvernement adjoint chargé de l'instruction disciplinaire, colonel-chef d'état-major, inspecteur général adjoint de la sécurité dans la Fonction publique, inspecteur général de la sécurité dans la Fonction publique, Haut-Commissaire à la Protection nationale, lieutenant-colonel/chef d'état-major adjoint, lieutenant-colonel/commandant du centre militaire, vice-présidents, directeurs adjoints, inspecteur général de la Police, inspecteur général adjoint de la police, directeurs centraux de la police, médecins directeurs, représentant permanent auprès de l'Union européenne, secrétaire du Grand-Duc, secrétaire général du Conseil d'Etat, secrétaire général du Conseil économique et social, secrétaire général du Conseil national de la justice, secrétaire général du département des affaires étrangères, Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher. Bénéficient de la même mesure le médecin dirigeant chargé de la direction de la division de la santé au travail du secteur public et le médecin dirigeant de la division de la médecine de contrôle du secteur public, ainsi que les fonctionnaires classés aux grades M5, M6, M7 et S1. » »

Chapitre 5. Dispositions transitoires

Art. 52. (1) Avant l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI de la Constitution, les membres du Conseil :

1° sont désignés et élus dans les conditions suivantes :

- a) la Chambre des députés désigne deux membres effectifs et deux membres suppléants dans les conditions prescrites à l'article 1^{er}, point 2°, lettre b), et de l'article 2, point 2°, lettre b) ;
- b) les collèges électoraux des magistrats procèdent à l'élection de six membres effectifs et de six membres suppléants dans les conditions prescrites à l'article 3 ;
- c) les conseils réunis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch désignent un membre effectif et un membre suppléant dans les conditions prescrites à l'article 4 ;

2° sont nommés et assermentés dans les conditions prescrites aux articles 14 et 15.

(2) Le mandat de membre du Conseil prend effet le premier jour de l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI de la Constitution.

Art. 53. (1) Avant l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI de la Constitution, le président et les vice-présidents du Conseil :

1° sont élus dans les conditions déterminées par l'article 11 ;

2° sont nommés et assermentés dans les conditions déterminées par les articles 14 et 15.

(2) Les mandats de président et de vice-président du Conseil prennent effet le premier jour de l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI de la Constitution.

Art. 54. (1) Il est institué un comité chargé d'entamer, avant l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI de la Constitution, le processus de recrutement :

1° du secrétaire général du Conseil dans les conditions déterminées par le paragraphe 2 ;

2° des autres agents du secrétariat du Conseil.

Ce comité est composé des membres nommés en application de l'article 52.

(2) Par dérogation aux dispositions de l'article 32, le comité est chargé :

1° de déterminer le profil de la fonction de secrétaire général du Conseil ;

2° de faire publier l'appel à candidatures ;

3° d'organiser des entretiens individuels avec les candidats ;

4° de sélectionner les candidats en tenant compte de leur adéquation au profil recherché ;

5° de proposer la nomination d'un candidat au Grand-Duc.

(3) Si la nomination a lieu avant l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI de la Constitution, elle prend effet le premier jour de celle-ci.

(4) À partir du jour de l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI de la Constitution, les missions visées au paragraphe 2 sont assumées par le Conseil.

Chapitre 6. Dispositions finales

Art. 55. La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] portant organisation du Conseil national de la justice ».

Art. 56. La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, à l'exception du chapitre 2, qui entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI de la Constitution.

*

Charles Margue
Président-Rapporteur