

**N° 7323B<sup>20</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

## **PROJET DE LOI**

**sur le statut des magistrats et portant modification :**

- 1. du Code pénal ;**
- 2. du Code de procédure pénale ;**
- 3. de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;**
- 4. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;**
- 5. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;**
- 6. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;**
- 7. de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;**
- 8. de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales ;**
- 9. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 10. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat**

\* \* \*

### **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. ANTECEDENTS

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. 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 du projet de loi n°7323B.

Lors de la réunion du 20 décembre 2021, les membres de la Commission de la Justice ont examiné les dispositions relatives au projet de loi n°7323B et ils ont adopté une série d'amendements parlementaires y relatifs.

Le 9 mars 2022, les membres de la Commission de la Justice ont examiné une série d'amendements proposés par le groupe politique CSV. De plus, ils ont eu un échange de vues avec des représentants du pouvoir judiciaire.

Lors de sa réunion du 16 mars 2022, la Commission de la Justice a adopté une série d'amendements parlementaires.

Le 31 mai 2022, le Conseil d'Etat a émis son deuxième avis complémentaire portant sur le projet de loi scindé et amendé.

Le 28 septembre 2022, la Commission de la Justice a examiné l'avis prémentionné du Conseil d'Etat et elle a procédé à l'examen et l'adoption d'une nouvelle série d'amendements parlementaires.

En date du 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat a émis son troisième avis complémentaire sur lesdits amendements parlementaires.

Lors de la réunion du 30 novembre 2022, la Commission de la Justice a examiné l'avis prémentionné du Conseil d'Etat. De plus, la commission parlementaire a adopté une nouvelle 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°7323B.

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°7323B 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 arrêté le texte définitif de la proposition de révision de la Constitution n°7575 relatif à la Justice et régissant le Conseil national de la justice (ci-après « le 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, à côté des dispositions relatives au statut des magistrats, les dispositions relatives aux missions et à la composition du futur Conseil national de la justice. 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.

Le projet de loi n°7323B dédie un chapitre respectivement aux dispositions générales concernant le statut des magistrats, à la procédure de nomination, à la formation continue, à la déontologie, à la discipline et aux dispositions relatives au temps du travail. Pour chaque matière ainsi traitée, le texte définit l'articulation des dispositions prévues avec le futur Conseil national de la justice.

Ainsi, le Conseil émet des recommandations en matière de recrutement et de formation des attachés de justice. Quant au sujet de la formation continue des magistrats, le Conseil est informé de la participation des magistrats aux actions de formation continue et il en fait mention dans dossier personnel du magistrat concerné.

Concernant l'évolution des carrières des magistrats, le Conseil sera en charge de présenter, pour chaque poste vacant et par décision motivée, un candidat au Grand-Duc.

Il avisera également les détachements de magistrats auprès d'organisations internationales ou d'administrations.

En matière de discipline et de déontologie des magistrats, le Conseil déterminera les règles de déontologie, surveillera leur application par les magistrats et décidera du déclenchement ou non d'actions disciplinaires à l'encontre de magistrats. Ces actions disciplinaires seront renvoyées en première instance devant un tribunal disciplinaire et en appel devant une Cour disciplinaire, spécialement institués à cet effet par le présent projet de loi.

En outre, des propositions visant le ministère public sont intégrées dans le texte sur le statut des magistrats.

Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles.

### III. Avis

#### a) Avis relatifs au projet de loi initial n°7323

*Avis de la Chambre de Commerce  
(17.9.2018)*

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  
(7.11.2018)*

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  
(5.12.2018)***

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<sup>e</sup> 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  
(25.1.2019)***

Si le Groupement des Magistrats Luxembourgeois (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 doit 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 (18.1.2019)***

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  
(4.4.2019)***

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 insécurité 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  
(30.9.2020)***

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°7323B**

##### *Avis de la Cour administrative (7.2.2022)*

Dans son avis, la Cour administrative constate que les amendements parlementaires adoptés par la Commission de la Justice en date du 20 décembre 2021 et qui scindent en deux le projet de loi initial sont de nature à apporter un surplus de cohérence tout en rapprochant utilement la procédure disciplinaire mise en place par rapport à celle valant pour les fonctionnaires de l'Etat, apportant en même temps une distanciation adéquate et bienvenue par rapport au texte antérieur trop largement inspiré par la procédure pénale. La Cour constate par ailleurs que les amendements parlementaires tendent encore vers une juste mise en cohérence par rapport aux principes retenus dans le présent projet de loi et dans la proposition de modification constitutionnelle actuellement en procédure législative.

Elle estime que les trois réformes sont de nature à concrétiser une organisation juridictionnelle qui continuera, comme auparavant, de fonctionner autour de deux ordres juridictionnels distincts, l'ordre judiciaire et l'ordre administratif, néanmoins mis au diapason par des règles communes concernant notamment le statut des magistrats faisant partie du projet de loi sous analyse. La Cour peut essentiellement souscrire à cette vision des choses.

De manière générale, la Cour administrative exprime sa conviction qu'après plus d'une dizaine d'années de discussions, la solution finalement dégagée est la moins mauvaise qui puisse être trouvée actuellement compte tenu des circonstances. Il en serait de même du critère électif des magistrats, membres du futur Conseil national de la justice.

La Cour administrative reconnaît plus particulièrement la plus-value de la présence du Parquet général en tant qu'*amicus curiae* auprès de la Cour constitutionnelle à l'avenir.

À ce stade de quasi-aboutissement de la réforme, il convient selon la Cour administrative de ne pas perdre de vue, d'un côté, l'avancée consistante opérée, tout en se rendant compte qu'en termes d'indépendance de la justice, objectif majeur de la réforme, il reste une marge vers le haut. Ainsi, une vraie indépendance reflétée en toute apparence aurait pu comporter que les nominations, promotions et autres décisions comportant l'intervention du Chef de l'Etat se soient faites avec le contreseing non pas du ministre de la Justice, mais du Président du Conseil national de la justice. De même, en termes d'indépendance plus caractérisée, le Conseil national de la justice aurait pu se voir allouer la personnalité juridique ensemble avec un pouvoir réglementaire propre lui permettant notamment d'éditer lui-même le recueil des règles de déontologie et toutes autres dispositions d'organisation interne. Un futur Conseil national de la justice doté de la personnalité juridique pourrait de la sorte, selon la Cour administrative, fonctionner en tant qu'organe complètement indépendant.

Dans la mesure où l'avis demandé porte sur les amendements parlementaires, où les principes essentiels de la triple réforme en gestation rencontrent l'adhésion essentielle de la Cour administrative et où la combinaison des trois réformes est de nature à projeter dans le temps une plage utile restreinte eu égard au délai de six mois prévu pour la révision constitutionnelle du chapitre VI en vue de son entrée en vigueur, la Cour administrative s'est limitée à faire que certaines observations de détail.

Pour les observations plus ponctuelles exprimées par la Cour administrative au sujet d'amendements individuels, il est renvoyé à l'avis complet (document parlementaire 7323B/02).

##### *Avis du Tribunal administratif (9.2.2022)*

Au sujet des conditions d'accès à la magistrature, et plus précisément l'exigence d'un service comme attaché de justice, le magistrat maintient formellement sa demande de se voir à nouveau habilité à recruter des spécialistes en dehors de l'actuel système de recrutement. Il souligne l'importance de pouvoir intégrer directement (sous certaines conditions) des référendaires de justice dans la magistrature, ce qui permettrait de recruter des spécialistes, d'ores et déjà rompus au contentieux administratif et fiscal, en tant que magistrats, sans que ces derniers doivent se soumettre aux aléas du statut provisoire d'attachés de justice.

Le tribunal administratif formule plusieurs observations ayant trait à la nomination des magistrats. Il suggère notamment qu'il soit précisé expressément que ces dispositions soient non seulement applicables en cas de changement de juridiction, mais également en cas de changement d'ordre. Il estime que dorénavant, il sera clair qu'un changement de juridiction nécessitera tant l'aval du chef de corps de la juridiction de départ que celui du chef de corps de la juridiction de destination, aval dépendant du profil du candidat et de l'intérêt de service. Le tribunal administratif considère cette précision importante dans le contexte des problèmes de recrutement du tribunal administratif.

Concernant le paragraphe disposant que les magistrats peuvent participer à des actions de formation continue sur permission du chef de corps dont ils relèvent, le tribunal administratif estime que la disposition suggère que la formation continue constitue un droit dans le chef des magistrats. Le tribunal retient à cet égard qu'il s'agit toutefois également d'un devoir et d'une obligation, étant donné les évolutions régulières du droit applicable.

Le tribunal administratif maintient ses réserves en ce qui concerne l'instauration d'un « *coordinateur de la formation continue des magistrats* », laquelle ne saurait viser que la coordination administrative des programmes de formation, et non le contenu même de ces formations.

Le tribunal administratif maintient ses objections formelles en ce qui concerne l'absence de tout pouvoir réglementaire au bénéfice du Conseil national de la justice, n'étant pas d'accord que le pouvoir judiciaire soit obligé d'obtenir l'aval du pouvoir exécutif pour arrêter les règles déontologiques propres à la magistrature.

Le tribunal administratif a pris bonne note de la modification projetée à apporter à l'article 10, comportant la création d'un poste de premier conseiller supplémentaire au sein de la Cour administrative. Le tribunal administratif note que ce renforcement se fera au détriment du tribunal administratif, lequel, d'ores et déjà en situation persistante de sous-effectifs, perdra de ce fait l'un de ses membres les plus chevronnés, appelé à rejoindre la Cour administrative, sans que le tribunal administratif soit assuré de pouvoir compenser quantitativement ce départ.

Finalement, au sujet de la disposition permettant l'affectation, le détachement ou encore la nomination temporaire des membres des juridictions administratives notamment auprès « *d'un service, d'une administration ou d'un établissement public relevant de d'État ou d'une commune* », le tribunal estime que la disposition doit être lue de manière stricte, dans le sens que si un magistrat de l'ordre administratif est amené à collaborer à des travaux au sein de l'Administration, il le sera en qualité de magistrat, et non en tant que fonctionnaire étatique ou communal.

#### ***Avis du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch (14.2.2022)***

De manière générale, le Tribunal d'Arrondissement de Diekirch (ci-après « TAD ») constate que l'indépendance des magistrats a été renforcée. Il se pose la question si, au vu du grand nombre des amendements parlementaires, il aurait été peut-être plus judicieux de reformuler tout le projet de loi.

Au sujet de l'amendement visant à réglementer le processus électif en cas de vacances de postes de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État et de président de la Cour administrative, le TAD soulève la question de la valeur ajoutée du processus d'élection prévu, étant donné que les résultats des élections ont seulement une valeur consultative et que les magistrats de l'ordre judiciaire et administratif n'y participent pas. Si les élections sont maintenues, le TAD plaide pour ce que les magistrats du judiciaire ou de l'administratif puissent y participer.

Le TDA souligne qu'il faudrait limiter la compétence pour organiser la formation continue à un seul chef de corps ou son délégué, comme c'est le cas à l'heure actuelle pour le Parquet général.

Ayant trait aux dispositions précisant la faute disciplinaire, le TDA estime que l'appréciation de ladite faute pour un acte commis en dehors de l'exercice des fonctions devrait être strictement limitée afin d'éviter des abus discrétionnaires.

Concernant l'amendement prévoyant dans le chef du procureur d'État territorialement compétent l'obligation d'informer le Conseil national de la justice de l'ouverture d'une procédure pénale contre un magistrat, le TAD estime que la dénonciation au CNJ devrait soit se faire par la voie hiérarchique, soit directement par le chef de corps du magistrat concerné au CNJ. Il estime que la transmission du dossier pénal ne devrait pas être immédiate et automatique et être autorisée par le juge d'instruction ou le procureur selon l'état de la procédure pénale.

Selon le TDA, la modification de l'article 148 de l'organisation judiciaire n'est pas opportune telle que proposée qui prévoit que pour une absence d'un greffier de plus de trois jours la permission du procureur général est requise alors qu'il est plus loisible que ce soit le chef du corps ou le greffier en chef qui l'accorde.

Concernant la suppression de la condition d'âge minimum et la condition d'ancienneté de service pour les magistrats des justices de paix, le TAD relève d'une part, qu'une absence de changement d'affectation pour un juge de paix arrivant très jeune à ce poste et qui y resterait jusqu'à la retraite n'est pas dans l'intérêt du service de la justice. D'autre part, il estime qu'au cas où le législateur décide de supprimer ces conditions pour le juge de paix, il devrait également supprimer toutes les conditions similaires pour les postes de juge de la jeunesse, de JAF, de juge d'instruction, de juge unique en matière correctionnelle et à la chambre du conseil, et ce y compris pour les attachés ou les jeunes magistrats nouvellement nommés qui ne peuvent souvent pas postuler pour ces postes en raison de telles conditions.

Pour la totalité des observations formulées par le Tribunal d'Arrondissement de Diekirch au sujet des amendements, il est renvoyé à l'avis complet (document parlementaire 7323B/04).

***Avis conjoint du Parquet général et des Parquets des Tribunaux  
d'Arrondissement de Luxembourg et Diekirch (17.2.2022)***

Dans leur avis, le Parquet général et les Parquets des Tribunaux d'Arrondissement de Luxembourg et Diekirch (ci-après « les parquets ») notent qu'ils avaient déjà avisé le projet de loi n°7323 en date du 18 décembre 2018. Concernant le présent projet de loi, les autorités judiciaires ont déjà été amenées à émettre leurs observations dans le cadre de l'élaboration des présents amendements opérant la scission du projet de loi initial en deux projets séparés dont celui sous avis, de sorte que leur avis se limite à quelques considérations plus spécifiques.

Concernant l'amendement n°10 relatif à l'article 9 visant la vérification de l'honorabilité par le Conseil national de la justice, les parquets soulèvent quelques interrogations. Ainsi, ils notent que le Conseil n'est pas doté de fonction juridictionnelle et qu'il s'agit d'un organe constitutionnel, externe à l'administration judiciaire jouissant de l'autonomie nécessaire et devant veiller au bon fonctionnement de la justice dans le respect de son indépendance. Dans ce contexte, les parquets constatent que l'amendement ne précise pas les conditions d'accès du Conseil national de la justice au casier judiciaire des candidats. Les parquets notent par ailleurs que l'amendement en question se doit de prévoir le consentement du candidat à la consultation par le Conseil national de son casier judiciaire et que le CNJ devrait également figurer dans la liste des personnes pouvant demander ledit bulletin. Une autre interrogation des parquets au sujet de l'amendement n°10 porte sur la question si le CNJ pourra consulter l'application JU-CHA utilisée par le ministère public et ayant pour finalité principale la gestion du procès pénal ? Ils constatent qu'un tel accès n'est actuellement pas envisagé par le projet de loi n°7882 relatif à l'application JU-CHA. À cet égard, les parquets estiment qu'il convient de s'interroger si une telle utilisation de JU-CHA ne va pas au-delà des finalités de cette application et partant, si elle n'est pas contraire au cadre légal relatif à la protection des données actuellement en vigueur.

Concernant l'amendement n°13 prévoyant des élections à valeur consultative pour pourvoir au poste de président de la Cour supérieure de justice, du procureur général d'Etat ou de président de la Cour administrative, les parquets estiment que le fait de prévoir une élection simultanée pour le poste de membre effectif au Conseil national est à ce stade prématuré, car la nomination du chef de corps est à ce stade encore incertaine.

Constatant par ailleurs que les élections en vue de pourvoir au poste de chef de corps ont une valeur purement consultative, contrairement à celles au Conseil national de la justice et que le candidat au poste de chef de corps peut également souhaiter ne pas postuler en vue d'un mandat au sein du Conseil national, les parquets estiment qu'il est préférable d'omettre ce paragraphe et de pourvoir au poste de membre effectif au Conseil en application du régime de droit commun prévu par l'amendement n°5 relatif à l'article 3 du projet de loi n°7323A.

Concernant l'amendement n°60 point 16, les parquets constatent qu'il met fin à une discussion politique en prévoyant l'incompatibilité de la fonction de membre du Conseil d'Etat et de magistrat du siège respectivement de magistrat du ministère public. Si les parquets n'entendent pas critiquer cette décision politique, ils donnent à considérer néanmoins que la présence d'un membre issu du ministère public a toujours permis d'enrichir les avis rendus dans des matières juridiques techniques et

spécifiques. Les parquets craignent dès lors que la qualité des textes législatifs s'en ressentira et des difficultés d'application pratique apparaîtront. Ils jugent dès lors désolant que le Conseil d'Etat soit amené à se priver de compétences reconnues.

Pour les autres remarques et observations des parquets, il est renvoyé à l'avis sous revue en sa version intégrale.

### *Avis de la Cour Supérieure de Justice*

La Cour Supérieure de Justice salue l'initiative de vouloir élaborer un statut des magistrats qui s'applique de façon uniforme, tout en soulignant l'importance qu'il convient d'accorder à leur environnement de travail marqué, ces dernières années, par un accroissement en volume et en complexité des dossiers soumis. Notant qu'il en résulte inévitablement un allongement des délais de traitement des contentieux au préjudice des justiciables, la Cour reconnaît d'importants efforts faits par le passé, aussi bien en termes de recrutement à travers divers plans de recrutement pluriannuels qu'en termes d'aménagement des procédures juridictionnelles. Elle estime dès lors qu'il s'agit de persévérer dans cette voie, tout en prenant soin à élargir la réflexion à d'autres aspects influant sur l'administration de la Justice. A cet égard, la Cour suggère que dans un premier temps soit menée une réflexion sur la création de structures administratives nouvelles qui pourraient utilement décharger les magistrats de ces tâches non juridictionnelles, tout en maintenant le contrôle et la responsabilité entre leurs mains. Faisant référence au problème récurrent de l'absence de candidats en nombre suffisant pour les postes dans la magistrature, la Cour note qu'il conviendra de lire avec attention le rapport à venir de Monsieur le Président honoraire de la Cour supérieure sur l'attractivité de la profession de magistrat et d'en tirer les conclusions et initiatives qui s'imposent. Dès à présent, la Cour tient toutefois à attirer l'attention sur les aspects financiers tenant à la rémunération des magistrats.

Au-delà de ces remarques générales, la Cour aborde une série de dispositions individuelles projetées. Tout en renvoyant à l'avis intégral pour le détail de remarques, la présente section en reprendra certains éléments centraux.

Ainsi, au sujet de l'article 4, point 2, la Cour supérieure note qu'une introduction indirecte d'un effet rétroactif à toute modification du contenu de la formation des attachés de justice n'est guère compatible avec les exigences de sécurité juridique et de préservation des droits acquis.

Concernant l'article 8, paragraphe 2, alinéa 3, visant le dossier personnel du candidat destiné à recueillir divers avis et observations, admettant que ce dossier est tenu auprès du service des ressources humaines et consulté dans le cadre du processus de sélection, la Cour supérieure souligne qu'il y a lieu de prévoir dans le texte que cette consultation ne peut que porter sur un dossier expurgé des données personnelles qui sont étrangères à l'appréciation des compétences professionnelles et des qualités humaines des candidats sauf, le cas échéant, des rapports ou évaluations psychologiques ou psychiatriques qui pourraient être pertinents pour apprécier les aptitudes des candidats pour occuper certaines fonctions spécifiques sensibles.

Concernant l'article 20 instituant la possibilité pour le chef de corps de prononcer un « *rappel aux devoirs* », la Cour supérieure s'oppose à la mesure envisagée. A ce titre, elle énonce une série d'interrogations sur le ou les cas d'ouverture d'une telle procédure, sur la nature juridique de cette dernière ainsi que sur les possibilités de recours.

Concernant l'article 26 prévoyant la possibilité d'une suspension provisoire facultative, la Cour supérieure note que la compétence à cet effet varie selon la fonction du magistrat concerné par une procédure disciplinaire et que cette compétence est répartie entre le CNJ et les 12 chefs de corps. Aux yeux de la Cour supérieure, cette organisation est au plus haut point problématique, d'une part à cause d'un éparpillement des compétences et, d'autre part, parce que la compétence donnée aux chefs de corps entre en conflit avec l'obligation qui leur est faite par l'article 32 de dénoncer les éventuelles fautes disciplinaires au CNJ.

En outre, la Cour, notant qu'il faut mettre la pluralité de compétences en lien avec l'article 34 qui inclut un éventuel dossier pénal dans le dossier disciplinaire, souligne que cette disposition porte atteinte au secret de l'instruction pénale. Tout en estimant que cette atteinte se justifie sur le principe, la Cour supérieure pose néanmoins la question s'il est approprié d'étendre l'atteinte au profit de douze potentiels destinataires? Par conséquent, elle suggère de concentrer la compétence pour prononcer une suspension provisoire facultative entre les mains du seul CNJ, peu importe de quel magistrat il s'agit.

Concernant l'article 45 traitant de l'issue possible de l'instruction disciplinaire au niveau du CNJ, la Cour supérieure estime utile de prévoir, outre les solutions extrêmes du classement et du renvoi, la faculté pour le CNJ de solliciter un complément d'instruction, et d'énoncer cette faculté comme première décision possible.

Au-delà de ces remarques, l'avis de la Cour supérieure contient une série de suggestions de modification d'autres dispositions légales en lien avec le présent projet de loi. Pour le détail de ces suggestions, il est renvoyé à l'avis en sa version intégrale.

***Avis du Groupement des Magistrats Luxembourgeois  
(23.3.2022)***

Le Groupement des Magistrats Luxembourgeois (ci-après « GML ») constate avec satisfaction qu'il a été tenu compte de certaines de ses doléances exprimées dans ses avis précédents. Il salue l'abandon de la notion de « *responsables de service* », la redéfinition des critères de nomination, la précision de la « *faute disciplinaire* » et l'énumération des sanctions disciplinaires encourues.

En cas de vacance des postes de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'Etat et de président de la Cour administrative, le candidat sera sélectionné par le Conseil national de la justice, qui prendra « *également* » en considération le résultat des élections visées à l'article 12. Selon le GML, cela signifie que le Conseil national de la justice pourrait sélectionner pour un de ces postes un autre candidat que celui qui a été classé premier aux élections. Le GML estime qu'il faudrait rendre le résultat des élections obligatoire.

Le GML regrette que le Conseil national de la justice ne soit pas doté d'un pouvoir réglementaire. Il est d'avis que l'attribution d'un tel pouvoir aurait été en concordance avec le principe de l'indépendance des magistrats.

Au sujet de l'article 26 ayant trait à la suspension, le GML fait plusieurs propositions de précision. Il estime qu'il serait préférable de retenir que le procureur général d'Etat est compétent « *à l'égard des magistrats du parquet général...* », et que chaque procureur d'Etat n'est compétent que pour le parquet de son arrondissement. En ce qui concerne le sursis à exécution, il estime qu'il serait logique d'attribuer compétence aux mêmes organes et personnes que pour le prononcé de la suspension.

Le GML constate que les qualités de membre du tribunal disciplinaire des magistrats et de membre de la Cour disciplinaire des magistrats sont incompatibles avec la qualité de magistrat du ministère public. Il estime que cette incompatibilité n'est pas justifiée, étant donné que dans la version actuelle du texte les magistrats du ministère public n'assument ni le rôle de partie poursuivante ni le rôle de magistrat instructeur. Partant, le GML maintient son opposition concernant des juridictions disciplinaires composées uniquement de magistrats du siège.

Par ailleurs, le GML déplore l'incompatibilité prévue par le projet de loi entre les fonctions de magistrat et la fonction du membre du Conseil d'Etat.

Finalement, le GML salue la présence du Parquet général en tant qu'*amicus curiae* au niveau du contrôle de la conformité de la loi à la Constitution, ainsi que la création d'une commission du recrutement et de la formation des attachés de justice, que le GML considère comme une innovation importante au vu des difficultés que connaît la magistrature à recruter de nouveaux magistrats.

***Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics  
(17.5.2022)***

Concernant les articles 11 et 12, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (ci-après « CFEP ») analyse la nomination aux postes de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'Etat et de président de la Cour administrative et constate que le classement des candidats suite à l'élection n'a qu'une valeur consultative. Dans ce cadre, la Chambre s'interroge sur l'utilité d'organiser des élections si, par la suite, le Conseil national de la justice est libre de choisir le candidat qu'il veut.

Concernant les articles 27 à 31, la CFEP fait, dans un souci de sécurité juridique, remarquer que le texte instituant deux juridictions disciplinaires, devant juger les affaires disciplinaires concernant les magistrats, manque de précision concernant le fonctionnement des deux juridictions. Concernant la composition des juridictions disciplinaires, et dans un souci d'égalité de traitement et de garantie d'un

procès équitable, elle rajoute que la qualité de membre des juridictions est incompatible avec, entre autres, « *la qualité de magistrat du ministère public* », c'est-à-dire que les magistrats des parquets ne pourront pas siéger aux juridictions en question.

Au-delà de ces remarques, l'avis de la CFEP contient une série de suggestions de modification d'autres dispositions légales en lien avec le présent projet de loi. Pour le détail de ces suggestions, il est renvoyé à l'avis en sa version intégrale (document parlementaire 7323B/08).

#### ***Avis complémentaire du Groupement des Magistrats Luxembourgeois***

Le GML désapprouve l'amendement n°1 arguant que l'intervention des magistrats au Parquet général en tant qu'*amicus curiae* auprès de la Cour constitutionnelle aurait constitué une réelle plus-value.

Concernant l'amendement n°2, le GML salue l'intervention de l'État dans la procédure devant la Cour constitutionnelle, qui permet à l'administration concernée de défendre « *son* » texte de loi et de solliciter une modulation des effets d'un éventuel arrêt d'inconstitutionnalité afin de laisser au législateur un délai suffisamment long pour mettre la loi en conformité avec la Constitution.

#### ***Avis complémentaire du Parquet général***

Le Parquet général met en avant l'amendement n°13 suivant lequel les présidents de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative, ainsi que le procureur général d'État devraient à l'avenir être élus dans le cadre d'une sorte de suffrage universel auquel participeraient tous les magistrats du siège et des parquets. Cet amendement a été introduit dans le souci de tenir compte du point 27 de la Recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur « *Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités* », disposant que « *au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges par leurs pairs* ».

Selon le Parquet général, cet amendement modifie de façon profonde la nature de la procédure de nomination. C'est pourquoi, il regrette qu'une innovation d'une telle importance soit introduite sans avoir au préalable fait l'objet de consultations et réflexions. À leur avis, l'élection des candidats aux postes des chefs de corps visés constitue un non-sens, car les présidents de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative et le procureur général d'État ne sont pas des mandataires qui représentent les magistrats et veillent à la défense de leurs intérêts, mais sont appelés à surveiller ou contrôler les magistrats placés sous leur autorité dans l'intérêt du justiciable et du bon fonctionnement de la justice.

La proposition d'une élection des titulaires de ces postes par l'ensemble de la magistrature risque de provoquer une dérive corporatiste, favorisée par l'existence, au sein de la magistrature, de corps ayant une supériorité numérique à ce point écrasante qu'ils sont en mesure d'imposer le candidat choisi par eux. Le Conseil national de la justice devrait désigner les magistrats en question, de la même façon qu'il sera appelé à désigner tous les autres magistrats.

Dans cette optique, le Parquet général propose de faire abstraction de ces élections et retirer les articles 11, paragraphe 2, et 13.

Pour les observations plus ponctuelles exprimées par le Parquet général au sujet de l'amendement n°13, il est renvoyé à l'avis complet (document parlementaire 7323B/12).

\*

#### **IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

Suite à la scission du projet de loi n°7323 en deux projets de loi distincts, le Conseil d'Etat indique qu'il peut « *[...] souscrire à l'approche de technique législative adoptée par les auteurs des amendements suite à son avis complémentaire du 10 mars 2020 au sujet du projet de loi initial, il aurait préféré que l'ensemble des règles relatives à la composition, à la désignation et aux attributions du Conseil national de la justice fussent regroupées dans un seul texte de loi, tout comme il lui semble opportun de réunir dans un autre texte de loi les règles relatives à la discipline des magistrats, le cas échéant intégrées dans une loi générale sur le statut des magistrats* ».

Quant à la détermination du champ d'application *ratione personae*, prévue à l'endroit de l'article 2 de la loi en projet, la Haute Corporation signale que « *le magistrat du siège est nécessairement un magistrat de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, tandis que le magistrat « du ministère public » est nécessairement un magistrat de l'ordre judiciaire* ». Il propose une reformulation de ce dispositif. De même, une reformulation de l'article 3 est également proposée, et ce, afin de mieux définir ce que l'on entend par « *chef de corps* ».

Quant aux conditions d'accès à la magistrature, le Conseil d'Etat critique l'article 4 du projet de loi amendé et renvoie au risque d'insécurité juridique inhérent à ce libellé, alors que la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ainsi que la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif contiennent des conditions partiellement différentes. Le libellé proposé par les auteurs des amendements est sanctionné d'une opposition formelle. A ce titre, le Conseil d'Etat s'interroge « *[...] s'il est de l'intention des auteurs des amendements de maintenir certaines différences existant actuellement en matière de conditions d'accès à certains postes de la magistrature, telles que des conditions d'âge différentes s'appliquant à certains de ces postes. Dans la négative, il serait envisageable de faire figurer l'ensemble des conditions d'accès aux fonctions de magistrat dans la loi en projet, en veillant à supprimer les conditions figurant actuellement dans la loi précitée du 7 mars 1980 et dans la loi précitée du 7 novembre 1996* ».

Le nouvel article 9, portant sur le contrôle d'honorabilité des candidats, suscite des observations critiques de la part du Conseil d'Etat. S'il peut concevoir « *le but légitime poursuivi par cette autorisation d'accéder à des données à caractère personnel sensibles, à savoir le contrôle de l'honorabilité des candidats à un poste vacant dans la magistrature* », il relève cependant que le libellé proposé est source d'insécurité juridique et renvoie aux dispositions du règlement (UE) 2016/679. Il insiste à ce que le contrôle de l'honorabilité soit également expressément mentionné parmi les conditions de nomination d'un magistrat prévues à l'article 4 du projet de loi amendé.

Quant à l'article 11 du projet de loi qui porte sur l'évaluation des compétences professionnelles et qualités humaines des candidats qui entendent briguer un poste dans la magistrature, le Conseil d'Etat signale que le libellé proposé suscite un certain nombre d'interrogations, et il préconise une reformulation de celui-ci en regroupant les critères y évoqués et en apportant une plus grande transparence de ces critères pour les candidats.

L'article 13 constitue, aux yeux du Conseil d'Etat, « *une innovation majeure, en ce qu'il prévoit une élection, par des collègues électoraux, des candidats aux postes de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État et de président de la Cour administrative. Il s'agit, en réalité, d'un double vote : celui sur la candidature au poste en tant que tel, et celui sur la question de savoir si le futur titulaire sera membre du Conseil national de la justice ou non. Tandis que les résultats du premier vote n'ont, aux vœux des auteurs de l'amendement (au vu de leur commentaire) et en vertu de l'article 11 (amendement 12), qu'un caractère non contraignant pour le Conseil national de la justice, appelé à sélectionner les candidats aux postes vacants, les résultats du second vote seront contraignants* ».

La Haute Corporation déclare pouvoir « *marquer son accord avec le système d'un vote indicatif des différents collèges électoraux sur les candidatures aux trois fonctions les plus hautes dans la magistrature.* » Toutefois, la Haute Corporation est d'avis « *que le régime préconisé du double vote simultané n'est pas conforme aux recommandations internationales en la matière. Ce régime est encore susceptible de créer une inégalité non objectivement justifiée dans la désignation des membres magistrats du Conseil national de la justice. Les arguments actuels ne justifient pas la disposition au vu de l'article 10bis de la Constitution et le Conseil d'État doit par conséquent réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel, dans l'attente d'explications supplémentaires de la part des auteurs.* »

Quant à l'article 15, qui introduit la fonction de « *coordinateur du recrutement et de la formation des attachés de justice* », il s'agit d'une autre innovation de la loi en projet qui n'existe pas dans la législation actuelle. Il s'agit d'une nouvelle fonction, dont l'insertion dans un texte de loi est inopportune selon le Conseil d'Etat, qui « *[...] ne voit pas l'utilité de prévoir une telle disposition dans la loi, étant donné que les tâches desquelles est chargé le coordinateur de la formation continue relèvent de l'organisation interne* ». En outre, une série d'interrogations est soulevée par le Conseil d'Etat, qui évoque que « *l'article 15 nouveau, paragraphe 2, point 1°, dispose que le coordinateur de la formation continue des magistrats est chargé de réceptionner et « de traiter les demandes de participation à des actions de formation continue* ». L'article 14 nouveau, paragraphe 2, quant à lui, dispose que le chef

*de corps doit permettre la participation par des magistrats à des « actions » de formation continue. Le chef de corps donne-t-il son accord en amont de la demande de participation transmise au coordinateur ? Dans l'affirmative, il devrait être destinataire d'une demande préalable. Comment donne-t-il son accord ? Oralement ou par écrit ? Ou est-ce que le coordinateur transmet les demandes aux chefs de corps respectifs pour accord avant de continuer à traiter les demandes ? ».* Au vu de ces interrogations, il recommande une reformulation du libellé.

Quant à l'élaboration de règles déontologiques, auxquelles les magistrats seront soumis, le Conseil d'Etat recommande de reformuler l'article 17 amendé.

L'article 20 du projet de loi, tel qu'amendé, organise la procédure applicable lorsque le chef de corps a l'intention de prononcer un rappel au devoir à l'égard d'un des magistrats. Le Conseil d'Etat signale que seule la procédure applicable y est prévue. Le pouvoir en tant que tel du chef de corps de prononcer un rappel aux devoirs n'est pas consacré par la disposition sous examen, alors qu'il serait judicieux de prévoir ce pouvoir expressément dans le libellé de la loi en projet.

La notion de faute disciplinaire est mieux esquissée dans le cadre des amendements parlementaires, alors que les auteurs desdits amendements se sont inspirés du droit français. Si le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec cette proposition de texte, il est tout de même amené à se demander pour quelles raisons ils ont défini « [...] la violation d'une règle déontologique comme une catégorie à part de faute disciplinaire dans la mesure où les règles déontologiques ne sauraient être que des illustrations de cas de devoirs découlant de l'état de magistrat ». Il s'oppose formellement au libellé proposé et renvoie à l'article 14 de la Constitution, portant sur la légalité des délits et des peines, ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière.

La composition du tribunal disciplinaire suscite également des observations critiques de la part de la Haute Corporation, qui constate que les magistrats des parquets ne peuvent faire partie du tribunal disciplinaire. Le Conseil d'Etat y voit une violation du principe constitutionnel d'égalité devant la loi et insiste sur « [...] sur une modification de la disposition préindiquée, les tribunaux d'arrondissement pouvant être représentés tant par un magistrat du siège que par un magistrat appartenant au parquet, les membres de la magistrature debout étant également susceptibles de faire l'objet d'une procédure disciplinaire devant cette juridiction. Le Conseil d'Etat doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel en attente d'autres explications de la part des auteurs, la disposition risquant de créer une inégalité devant la loi au sens de l'article 10bis de la Constitution ». Les modalités du mandat des membres de cet organe font également l'objet d'observations critiques et le Conseil d'Etat préconise une reformulation du libellé.

En ce qui concerne le rôle du magistrat instructeur en matière disciplinaire, le Conseil d'Etat s'interroge sur les raisons justifiant le fait de pouvoir attribuer la fonction de magistrat instructeur à un magistrat retraité et se demande : « Cela signifie-t-il que les magistrats en exercice ne disposent pas de la sagesse, du savoir-faire, du recul, de l'impartialité et de l'indépendance nécessaires ? Se pose toutefois la question du statut légal des magistrats en retraite. Quel serait le régime disciplinaire de ces magistrats ? Qu'en est-il de la fixation de la rétribution ? ».

Quant à la question de l'incompatibilité de la fonction de magistrat instructeur avec les fonctions de membre du Conseil national de la justice, le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique cette disposition et estime que cette incompatibilité n'est pas objectivement justifiée par les auteurs des amendements. Il plaide en faveur d'une modification du libellé, bien qu'il est « évident que le magistrat instructeur, membre du Conseil national de la justice, ne pourra pas participer à la décision sur cette affaire (que ce soit la décision de renvoi ou la décision sur le fond) ».

Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat réserve le pouvoir de désignation du greffier de l'instructeur disciplinaire au procureur général d'Etat et insiste sur « une clarification administrative de l'agent concerné ».

En outre, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la fixation de la politique pénale par un organe autre que le Gouvernement. Le libellé suggéré par voie d'amendement « est contraire au nouveau texte constitutionnel, ce dernier accordant le droit d'arrêter des directives de politique pénale au seul gouvernement, et non pas à un membre particulier du gouvernement. La loi ne saurait transférer une telle attribution à un autre organe que celui désigné par la Constitution ».

Quant à la faculté de nommer un magistrat du parquet en tant que conseiller d'Etat, la Haute Corporation demande l'abandon de la proposition de créer une incompatibilité entre les fonctions de

magistrat du parquet et la qualité de membre du Conseil d'État. Cette demande est motivée comme suit :

*« Le Conseil d'État prend acte de ce revirement soudain de position, dans la mesure où ni au moment de l'introduction d'une incompatibilité entre la fonction de juge administratif et celle de conseiller d'État en 1996, ni au moment des diverses réformes de la législation sur le Conseil d'État et notamment celle ayant abouti à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, l'introduction de cette nouvelle incompatibilité n'a été retenue, voire proposée.*

*Le Conseil d'État tient à rappeler que l'arrêt Procola c. Luxembourg du 28 septembre 1999 de la Cour européenne des droits de l'homme avait conclu à une violation de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du fait de la confusion, dans le chef de quatre conseillers d'État, des fonctions consultatives et juridictionnelles. Le seul fait que certaines personnes exercent successivement, à propos des mêmes décisions, les deux types de fonction était considéré de nature à mettre en cause l'impartialité structurelle du comité du contentieux du Conseil d'État. Cet arrêt ne peut pas être interprété comme s'étendant aux membres des parquets, qui ne disent pas le droit.*

*Il est permis de rappeler qu'il n'est pas rare que des magistrats participent au processus de l'élaboration de projets de loi et de règlements. Il est même d'usage que les avis des juridictions et organes judiciaires consultés sur des projets de loi fassent l'objet d'une publication comme document parlementaire.*

*Une interprétation très stricte du principe invoqué de la séparation des pouvoirs ne risque-t-elle pas de conduire à un bannissement de telles pratiques, parfois ancrées dans la loi, jusqu'à présent jugées fort utiles pour assurer la qualité du travail législatif ? Le Conseil d'État rappelle, en outre, que certaines fonctions sont réservées par la loi à des magistrats, comme par exemple le poste d'inspecteur général qui dirige l'Inspection générale de la police.*

*S'y ajoute que les règles de fonctionnement du Conseil d'État combinées au code de déontologie applicable à ses membres règlent d'éventuels cas de conflits d'intérêts qui pourraient surgir, rendant inutile le recours systématique à des incompatibilités de fonctions.*

*Le Conseil d'État n'est pas convaincu du bien-fondé de l'amendement sous examen et suggère son abandon. »*

Quant à l'intervention de l'État devant la Cour constitutionnelle, la Haute Corporation exprime ses réserves et interrogations dans les termes suivants : *« Le nouveau dispositif proposé consiste à permettre à l'État, et non comme initialement prévu au ministère public, d'intervenir dans les procédures devant la Cour constitutionnelle. L'État, en la personne du ministre d'État, recevra notification de la question préjudicielle et aura la possibilité de déposer des conclusions écrites et de plaider par ses représentants en audience publique. Il deviendra partie au procès devant la Cour constitutionnelle.*

*D'après le commentaire, « la représentation de l'État devant la Cour constitutionnelle est indispensable, alors que l'effet immédiat de la déclaration d'inconstitutionnalité, moyennant l'inapplicabilité corrélative de la loi inconstitutionnelle et des règlements d'exécution, entraîne des conséquences très graves sur l'ordre juridique luxembourgeois. Dans un souci de garantir la sécurité juridique, l'État devra être mis en mesure de demander à la Cour constitutionnelle, dans toutes les affaires, le report des effets de la déclaration d'inconstitutionnalité, afin de permettre au législateur d'y remédier ». Il ressort également du commentaire, le texte proposé n'en faisant aucune mention, que les conclusions écrites de l'État devront porter sur plusieurs points, à savoir la question de la conformité de la loi à la Constitution, la question des effets de l'arrêt constatant l'inconstitutionnalité sur la législation et la question de la modulation éventuelle des effets d'un arrêt d'inconstitutionnalité.*

*Le Conseil d'État peut souscrire à l'idée d'une notification à l'État de toute question préjudicielle renvoyée devant la Cour constitutionnelle afin de prendre position sur un certain nombre de points et de fournir ainsi à la Cour constitutionnelle les éléments lui permettant de faire une application correcte des dispositions du paragraphe 6 de l'article 95<sup>ter</sup> de la Constitution introduit par la loi de révision du 15 mai 2020. Il s'interroge toutefois sur la nécessité de faire de l'État une véritable partie au procès devant le juge constitutionnel. Sa représentation lors des plaidoiries devant la Cour constitutionnelle par des délégués du Gouvernement est-elle vraiment indispensable ? Qu'en est-il de l'hypothèse de procès devant la Cour constitutionnelle devant laquelle interviendraient simultanément un représentant du Parquet général et un délégué du gouvernement ?*

*Le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas préférable de limiter l'intervention de l'État à la question des effets de l'arrêt à intervenir, qu'il s'agisse de la fixation d'un délai de prise d'effet ou de la détermination des conditions et des limites dans lesquelles les effets que la disposition déclarée institutionnelle sont susceptibles d'être remis en cause.*

*Le texte proposé devrait être amendé en ce sens et pourrait préciser, en outre, que l'intervention de l'État se borne expressément à ces questions, excluant toute intervention de l'État quant au fond de l'affaire.*

*Si néanmoins la Chambre des députés devait estimer que l'intervention de l'État dans l'examen d'une question préjudicielle doit également toucher la question de la conformité d'une disposition légale à la Constitution, le Conseil d'État suggérerait de s'inspirer de modèles étrangers qui associent également le pouvoir législatif aux procédures de contrôle de constitutionnalité devant le juge constitutionnel.*

*En droit comparé, on retrouve des systèmes de contrôle de la constitutionnalité des lois qui prévoient l'information de l'État, c'est-à-dire du gouvernement, mais aussi du parlement, en vue de prendre position par rapport à la question d'inconstitutionnalité soulevée. Le Conseil d'État suggère de s'inspirer de tels modèles plus « légers », qui permettent pourtant de réaliser les principaux objectifs visés par la réforme.*

*Le Conseil d'État se doit d'exprimer ses réserves quant à un allongement des délais de procédure, ce qui n'est pas dans l'intérêt du justiciable. »*

Dans son troisième avis complémentaire du 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever une partie des oppositions formelles précédemment émises. Il constate que sur plusieurs points, les auteurs des amendements suivent l'avis du Conseil d'Etat et ils reprennent les observations formulées par la Haute Corporation. Quant à la disposition portant sur le dossier personnel du candidat, elle a critiqué le fait que les avis et observations soient conservés pour une durée indéterminée. Au vu de l'amendement y relatif, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever l'opposition formelle.

Par l'ajout d'un nouveau paragraphe 2 à l'article 9, qui prévoit dorénavant le but légitime poursuivi par l'autorisation donnée au Conseil national de la justice pour accéder aux données à caractère personnel du candidat, l'opposition formelle du Conseil d'Etat précédemment émise peut être levée.

Le Conseil d'Etat salue le fait que les auteurs des amendements consacrent un article à part à la question de savoir sur base de quoi les compétences professionnelles et humaines sont appréciées.

Quant au mécanisme électoral prévu par la future loi, le Conseil d'Etat a soulevé toute une série de questions et d'interrogations y relatives. Il se montre en mesure de lever son opposition formelle, tout en examinant de manière critique le dispositif proposé et en s'interrogeant « *Si le classement des candidats est effectué en fonction du nombre total des voix obtenues, le procès-verbal de l'élection indique également les voix obtenues par les candidats « au sein de leur juridiction ou de leur parquet ». Cette façon de procéder ne risque-t-elle pas de compliquer outre mesure l'interprétation du résultat du vote sur les candidats aux fonctions de chef de corps dans l'hypothèse de résultats divergents ?* »

Quant à la formation continue des magistrats, le Conseil d'Etat est amené à s'interroger sur « *[...] la signification du terme « obligatoire » dans ce contexte. Quelles sont les conséquences du caractère obligatoire de la formation continue lorsque le magistrat ne s'y soumet pas ? La non-participation à la formation continue sera-t-elle passible de sanctions disciplinaires ? Les contours exacts de l'obligation ne sont pas non plus précisés. Quels types de formation sont obligatoires ? Combien d'heures de formation sont obligatoires ? La participation à la formation continue obligatoire est-elle une condition pour pouvoir être nommé à une autre fonction de magistrat, voire pour pouvoir monter en grade ? À cet égard, il est renvoyé, à titre d'exemple, à l'article 12, para- graphe 1er, alinéa 3, 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. Au vu de ces interrogations, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique, pour autant qu'il s'agit d'une formation « obligatoire »* ».

Quant à l'exclusion des membres des parquets de la composition du Tribunal disciplinaire et de la Cour disciplinaire, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé suggéré par la Commission de la Justice et renvoie au risque d'une violation du principe d'égalité devant la loi. En effet, il « *[...] estime que la disposition crée une différence de traitement entre les magistrats relevant du pool de complément des parquets et les magistrats de la Cellule de renseignement financier, d'une part, et les autres magistrats visés à la disposition sous examen, d'autre part. Dans la mesure où ces*

*deux catégories de personnes se trouvent dans des situations tout à fait comparables, la disposition sous avis se heurte au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10bis de la Constitution et tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle ».*

Quant au huis clos des audiences devant les juridictions disciplinaires, il convient de signaler que le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique le libellé proposé par la Commission de la Justice. Il demande que la disposition relative au huis clos, qui peut être ordonné lors des audiences, soit calquée sur l'article 64 de la loi du 16 avril 1979. Il soumet également une proposition de texte au législateur.

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

\*

## V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> vise à définir le champ d'application *ratione personae* de la future loi sur le statut des magistrats. Le libellé proposé reprend une proposition de texte du Conseil d'Etat.

### Article 2

L'article 2 vise à déterminer, dans la future loi, « *pour quel corps quel magistrat a la qualité de chef de corps* ». Il reprend la proposition de texte du Conseil d'Etat. La future loi sera applicable tant aux magistrats de l'ordre judiciaire qu'aux magistrats de l'ordre administratif. Elle couvrira tant la magistrature assise que la magistrature debout.

A noter que le libellé retenu par la Commission de la Justice reprend une proposition d'ordre légistique du Conseil d'Etat.

### Article 3

L'article 3 vise à charger le secrétariat du Conseil national de la justice de la gestion du dossier personnel des magistrats. Pour répondre à l'interrogation du Conseil national de la justice, il s'agit de « *dossier personnel prévu pour tout fonctionnaire de l'Etat* ». À titre de rappel, 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 secrétariat du Conseil national de la justice, qui chargé tant de leur conservation que de leur mise à jour.

Dans son troisième avis complémentaire du 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat constate que « *les auteurs consacrent un article à part au « dossier personnel du magistrat », tout en confirmant, dans leur commentaire, qu'il s'agit du dossier personnel prévu pour tout fonctionnaire de l'Etat. Ils ajoutent la précision, au paragraphe 2, que le dossier personnel est détruit dans les six mois à compter de la cessation de la fonction de magistrat. Au vu également des modifications introduites par l'amendement 8, l'opposition formelle formulée dans le deuxième avis complémentaire du 31 mai 2022 peut être levée* ».

### Article 4

Quant aux conditions d'accès à la magistrature, le Conseil d'Etat a émis, dans son deuxième avis complémentaire du 31 mai 2022, une opposition formelle à l'encontre du libellé proposé initialement, en raison d'une « *incohérence dans les textes étant source d'insécurité juridique* ».

Les membres de la Commission de la Justice proposent, d'une part, la suppression du texte relatif aux conditions d'accès à la magistrature. D'autre part, le texte amendé vise à prescrire la publication des appels à candidatures dans la magistrature, publication qui sera effectuée sur le site internet de la justice.

Dans son troisième avis complémentaire du 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat salue le fait que « *[...] les auteurs des amendements parlementaires du 29 septembre 2022 ont finalement fait le choix de supprimer toute référence aux conditions de nomination dans la loi en projet, l'article 4 se trouvant remplacé. Les conditions de nomination figurant à l'article 16 de la loi précitée du 7 mars 1980 et aux articles 12 et 59 de la loi précitée du 7 novembre 1996 sont donc maintenues. L'opposition formelle peut dès lors être levée. Le nouvel article 4 dispose que les appels à candidatures aux fonctions vacantes sont publiés sur le site internet de la justice et reprend ainsi l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, initial du projet*

*de loi, tout en supprimant la référence au Conseil national de la justice. Cette disposition n'appelle pas d'observation ».*

#### *Article 5*

Il est proposé de consacrer un article spécifique au profil recherché pour les postes vacants dans la magistrature. La détermination du profil sera facultative sauf pour les trois postes de chef de corps placés au sommet de la hiérarchie juridictionnelle. Finalement, les membres de la Commission de la Justice confirment l'interprétation du Conseil d'Etat suivant laquelle *« le profil indiqué ne constitue pas une condition affectant la recevabilité d'une candidature, mais un simple élément d'appréciation pris en compte dans la sélection des candidats, notamment en ce qui concerne le critère des compétences professionnelles ».*

A noter que le libellé retenu par la Commission de la Justice reprend une proposition de texte du Conseil d'Etat.

#### *Article 6*

L'article 6 amendé reprend une proposition du Conseil d'Etat visant à tenir compte du fait que *« les attachés de justice voulant obtenir une première nomination à une fonction de magistrat n'ont pas encore pu exercer une telle fonction. »* D'un point de vue légistique, le Conseil d'Etat est également suivi dans la mesure où *« il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir » ou les termes « être tenu » ».*

Dans son troisième avis complémentaire du 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

#### *Article 7*

Dans le cadre de la procédure de nomination des magistrats, le texte de la révision constitutionnelle n°7575 n'exige plus les avis de l'assemblée générale de la Cour supérieure de justice et de l'assemblée générale de la Cour administrative, sauf pour la désignation des membres de la Cour Constitutionnelle. Vu que le droit d'initiative en matière de nomination des magistrats sera dévolu au Conseil national de la justice dans le cadre du futur texte constitutionnel, les membres de la Commission de la Justice proposent de remplacer l'avis des assemblées générales par l'avis des chefs de corps concernés. Contrairement aux avis des assemblées générales, les chefs de corps seront légalement obligés de motiver leur avis.

Le libellé amendé reprend également une proposition du Conseil d'Etat. Une simplification du texte est proposée au paragraphe 2, car le mot « magistrat » couvre les fonctions de juge et de substitut.

Dans son troisième avis complémentaire du 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

#### *Article 8*

L'article 8 porte les compétences professionnelles et qualités humaines du candidat qui entend occuper une fonction vacante.

A noter que libellé initial a suscité des observations critiques de la part du Conseil d'Etat.

Par voie d'amendement, il a été décidé de subdiviser l'article 8 en trois paragraphes.

Le texte du paragraphe 1<sup>er</sup> est précisé dans le sens indiqué par le Conseil d'Etat.

Au paragraphe 2, il est proposé de reprendre les propositions du Conseil d'Etat consistant non seulement à limiter le cercle des personnes pouvant être consultées par le chef de corps, mais également à donner au candidat l'accès à tous les avis émis dans le cadre de la procédure de nomination.

Le texte du paragraphe 3 vise à répondre à l'opposition formelle du Conseil d'Etat pour non-respect de la réglementation européenne en matière de protection des données à caractère personnel. Les tâches du secrétariat du Conseil national de la justice en relation avec le classement et la destruction des avis et observations sont précisées.

Dans son troisième avis complémentaire du 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé et se montre en mesure de lever l'opposition formelle précédemment émise.

### Article 9

À l'article 9 du projet de loi, le texte règle l'honorabilité des candidats à un poste vacant dans la magistrature.

A noter que libellé initial a suscité des observations critiques de la part du Conseil d'Etat.

Le texte proposé est calqué sur celui prévu dans le cadre du projet de loi n°7323A portant organisation de la justice et du projet de loi n°7863 sur les référendaires de justice. La volonté politique est l'uniformisation du contrôle de l'honorabilité au sein de la justice. Le paragraphe 1<sup>er</sup> mentionne l'honorabilité comme condition de nomination dans la magistrature, mention qui est exigée par le Conseil d'État. Pour répondre à l'opposition formelle du Conseil d'État, l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 2 indique « *le but légitime poursuivi par cette autorisation d'accéder à des données à caractère personnel sensibles, à savoir le contrôle de l'honorabilité des candidats à un poste vacant dans la magistrature* ». L'alinéa 2 du paragraphe 2 précise les différents intervenants lors du contrôle de l'honorabilité. Il appartiendra au Conseil national de la justice de statuer sur l'honorabilité sur base d'un avis consultatif du procureur général d'État. Au niveau des paragraphes 3 à 5, le contenu de l'avis à émettre par le procureur général d'État lors du contrôle de l'honorabilité sera réglementé. Le paragraphe 6 fixe les tâches du secrétariat du Conseil national de la justice en relation avec le classement et la destruction de l'avis du procureur général d'État.

Le Conseil d'Etat salue le fait que les auteurs des amendements ont repris une observation faite précédemment et que le texte amendé « *fait état de la condition d'honorabilité pour pouvoir être nommé à une fonction de magistrat* ».

En outre, il constate avec satisfaction que « *[l]e paragraphe 2 de l'article 9 amendé prévoit dorénavant le but légitime poursuivi par l'autorisation donnée au Conseil national de la justice pour accéder aux données à caractère personnel du candidat. Or, cette précision était nécessaire au vu de la précédente formulation de l'article 9, qui prévoyait l'accès direct du Conseil national de la justice au casier judiciaire du candidat et à d'autres informations relatives à des faits qualifiés d'infraction pénale. Toutefois, l'article 9 a été reformulé par l'amendement sous examen, en disposant dorénavant que le Conseil national de la justice apprécie l'honorabilité du candidat « sur base d'un avis à émettre par le procureur général d'État », qui fait état, dans son avis, des inscriptions au bulletin N° 2 du casier judiciaire, des informations issues d'une décision de justice dans certaines hypothèses et des informations issues d'un procès-verbal de police dans certaines hypothèses. Le Conseil national de la justice n'a donc plus un accès direct à ces informations. Au vu du paragraphe 2, alinéa 2, et du paragraphe 3, le Conseil d'État propose la suppression de l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 2. L'opposition formelle formulée par le Conseil d'État peut être levée* ».

### Article 10

L'article 10 reprend une proposition du Conseil d'État indiquant que « *« l'entretien individuel » est obligatoire et non pas la seule convocation* ». En outre, l'utilisation du mot « *fonctions* » paraît plus adéquate que celle du mot « *postes* », alors que les chefs de corps concernés exercent une fonction déterminée par la loi.

A noter que le libellé retenu par la Commission de la Justice reprend une proposition de texte du Conseil d'État.

### Article 11

Par le biais d'un amendement parlementaire, il a été proposé d'introduire une élection à valeur consultative des candidats aux fonctions vacantes de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État et de président de la Cour administrative. Cette élection devait s'effectuer parmi des collègues électoraux composés respectivement des magistrats du siège de la Cour supérieure de justice, des magistrats du Parquet général et des magistrats de la Cour administrative. Il a été proposé de modifier la composition des collègues électoraux aux fins d'étendre ces derniers respectivement aux magistrats du siège de l'ordre judiciaire, aux magistrats des parquets et aux magistrats de l'ordre administratif.

Ces amendements portant sur l'article 11 étaient « *à lire en relation avec les articles 1<sup>er</sup> et 3 du projet de loi n° 7323A portant organisation du Conseil national de la justice, tel qu'amendé par la Commission de la justice en date du 15 octobre 2021* »

Ces articles avaient pour objet d'adapter la composition du Conseil national de la justice à la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui dispose qu'« au moins la moitié des membres [des] conseils [de la justice] devraient être des juges choisis par leurs pairs ».

Les amendements au projet de loi n°7323A prévoyaient donc que tous les six magistrats membres du Conseil national de la justice devaient être élus par leurs pairs. Ces amendements proposaient également que, parmi ces six magistrats, le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'État et le président de la Cour administrative devaient figurer d'office. Il se posait dès lors la question de savoir comment ces magistrats, bien que figurant d'office au Conseil national de la justice, pouvaient être considérés comme « choisis par leurs pairs ».

Aux fins de concilier la présence d'office de ces magistrats au Conseil national de la justice avec l'exigence d'une élection de ces derniers par leurs pairs, l'amendement proposait de subordonner la nomination même à l'un de ces trois postes à une élection : « Afin de pouvoir considérer le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'État et le président de la Cour administrative comme des magistrats élus par leurs pairs au sens de la recommandation précitée du Conseil de l'Europe, les auteurs de l'amendement recommandent la tenue d'un double vote et, le cas échéant, d'un triple vote ».

Dans le système proposé, les candidats aux postes en question devaient d'abord se soumettre à un vote s'exprimant sur leurs qualités pour être nommés à ces postes et ensuite à un vote s'exprimant sur leurs qualités pour siéger au Conseil national de la justice. En cas d'échec du candidat à ce deuxième vote, un troisième vote devait permettre d'élire un autre candidat comme membre du Conseil national de la justice.

Dans son deuxième avis complémentaire relatif au projet de loi n° 7323A, le Conseil d'État expose qu'il « ne comprend pas la mention explicite du président de la Cour supérieure de justice, du procureur général d'État et du président de la Cour administrative [comme membres d'office du Conseil national de la justice]. Il y a lieu de supprimer cette mention et d'écrire, à l'instar de ce qui est prévu pour la désignation des membres magistrats issus des juridictions inférieures, au point 1° : « a) un magistrat de la Cour supérieure de justice ; b) un magistrat du parquet près la Cour supérieure de justice ; c) un magistrat de la Cour administrative », ».

L'amendement 1 du 21 septembre 2022 reprend cette proposition. Son commentaire précise à ce sujet que : « 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. ». Vu que le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'État et le président de la Cour administrative ne siégeront plus d'office au Conseil national de la justice, que tous les membres magistrats du Conseil national de la justice seront élus par leurs pairs et que les exigences de la Recommandation du Conseil de l'Europe seront ainsi respectées, le maintien de l'élection prévue par les amendements 13 des 20 décembre 2021 et 28 septembre 2022 ne se justifie plus.

Cette élection, qui ne remplit donc plus la raison d'être pour laquelle elle avait été proposée, soulève par ailleurs de sérieuses difficultés, qui ont été exposées par le Parquet général dans son avis complémentaire et confirmées tant par le président de la Cour supérieure de justice que par le président de la Cour administrative.

L'élection proposée présente en outre la difficulté que, n'ayant plus la finalité de justifier la présence d'office des trois magistrats considérés au Conseil national de la justice, elle crée, pour la nomination de ces derniers, une inégalité de traitement non justifiée par rapport à celle des autres chefs de corps, à savoir les présidents des tribunaux d'arrondissement, les procureurs d'État, les juges de paix directeurs et le président du Tribunal administratif, pour lesquels une telle élection n'est pas prévue.

Les propositions de nomination aux fonctions de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État et de président de la Cour administrative se feront par le Conseil national de la justice, dans lequel chacun des corps dont ces postes sont issus, à savoir la Cour supérieure de justice, le Parquet général et la Cour administrative, n'auront qu'une seule voix sur neuf. Il n'y a donc pas lieu de craindre un poids excessif de ces trois corps dans la procédure de nomination du magistrat qui les dirigera.

Il appartiendra au Conseil national de la justice de sélectionner les candidats sur base de leurs compétences professionnelles et qualités humaines, de leur rang dans la magistrature ainsi que de leur honorabilité. Le Conseil national de la justice s'appuiera sur les différents avis émis par les chefs de

corps. Le Grand-Duc aura l'obligation légale de nommer le candidat proposé par le Conseil national de la justice.

À noter que la procédure de nomination du président de la Cour supérieure de justice, du procureur général d'État et du président de la Cour administrative déroge cependant au droit commun à deux niveaux : D'une part, l'élaboration et la publication du profil recherché pour les trois fonctions au sommet de la hiérarchie juridictionnelle constitueront une obligation légale pour le Conseil national de la justice. D'autre part, la tenue d'un entretien individuel des membres du Conseil national de la justice avec tous les candidats aux fonctions vacantes sera obligatoire.

Dans son quatrième avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé et constate que celui-ci « [...] a pour objectif l'abandon de l'élection à valeur consultative des candidats aux fonctions de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État et de président de la Cour administrative. Cette procédure avait été proposée une première fois par voie d'amendements parlementaires le 20 décembre 2021 et reformulée par amendement parlementaire communiqué le 29 septembre 2022 « afin de permettre au Conseil national de la justice de mesurer le degré de support du candidat au sein de la filière concernée de la magistrature et de ses différentes composantes ».

*Le Conseil d'État prend acte de ce changement de position de la part de la Commission de la justice. À ses yeux, le texte amendé ne permettra plus d'organiser des consultations électives au sein de la magistrature, au risque d'affecter la régularité des procédures de nomination ».*

#### Article 12

L'article 12 suit la proposition de la Haute Corporation « de préciser dans le dispositif légal sur base de quoi les compétences professionnelles et qualités humaines des candidats sont appréciées ». Dans un souci de renforcer la sécurité juridique et la prévisibilité pour les candidats aux postes vacants, les membres de la Commission de la Justice suggèrent de consacrer un article spécifique aux modalités d'appréciation des compétences professionnelles et qualités humaines. À noter que l'appréciation des compétences professionnelles et qualités humaines ne sera pas une fin en soi, mais il s'agira d'un instrument pour sélectionner le meilleur candidat pour occuper le poste vacant dans une optique d'assurer le bon fonctionnement de la justice. C'est la raison pour laquelle les membres de la Commission de la Justice suggèrent de compléter le texte proposé par la Haute Corporation par l'insertion du critère de l'adéquation de la candidature au profil recherché.

Dans son troisième avis complémentaire du 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé, tout en précisant qu'il a suggéré « [...] d'intégrer cette précision en tant qu'alinéa 2 à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>. Il convient de noter que l'honorabilité est un critère à part ».

#### Article 13

L'article 13, tel qu'amendé, prévoit la suppression pure et simple de la procédure d'élection du président de la Cour supérieure de justice, du procureur général d'État et du président de la Cour administrative. Dans un souci d'éviter une renumérotation des articles, les membres de la Commission de la Justice proposent une scission du texte de l'article 14 en deux articles séparés. L'article 13 régit le pouvoir du Conseil national de la justice de proposer au Grand-Duc les nominations des magistrats. En proposant la nomination d'un magistrat, le Conseil national de la justice prendra une décision dans la sphère administrative. Le Conseil national de la justice sera obligé de motiver sa décision.

#### Article 14

L'article 14 régit exclusivement le pouvoir de nomination du Grand-Duc. Il est rappelé que le Grand-Duc disposera d'une compétence liée en matière de nomination des magistrats dans le sens qu'il sera obligé de nommer le candidat proposé par le Conseil national de la justice. En d'autres termes, le pouvoir exécutif ne disposera d'aucune marge d'appréciation. En matière de nomination dans la magistrature, l'introduction d'un recours en annulation sera possible, de sorte que les juridictions de l'ordre administratif contrôleront exclusivement la légalité de la nomination. Il n'y aura aucun contrôle de l'opportunité de la nomination.

#### Article 15

L'article 15 a porté sur l'obligation de suivre des formations continues pour les magistrats.

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'Etat a examiné cette disposition d'un œil critique, en s'interrogeant « [...] sur la signification du terme « obligatoire » dans ce contexte. Quelles sont les conséquences du caractère obligatoire de la formation continue lorsque le magistrat ne s'y soumet pas ? La non-participation à la formation continue sera-t-elle passible de sanctions disciplinaires ? Les contours exacts de l'obligation ne sont pas non plus précisés. Quels types de formation sont obligatoires ? Combien d'heures de formation sont obligatoires ? La participation à la formation continue obligatoire est-elle une condition pour pouvoir être nommé à une autre fonction de magistrat, voire pour pouvoir monter en grade ? À cet égard, il est renvoyé, à titre d'exemple, à l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, 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. Au vu de ces interrogations, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique, pour autant qu'il s'agit d'une formation « obligatoire » ».

Considérant l'opposition formelle du Conseil d'État « pour insécurité juridique », il est proposé de renoncer au caractère obligatoire de la formation continue. Vu que le Conseil national de la justice sera informé des participations aux actions de formation continue, le texte proposé prévoit une mention au dossier personnel du magistrat.

La commission parlementaire recommande de légiférer à un stade ultérieur afin de rendre obligatoire la formation continue des magistrats. À l'instar de ce qui est prévu par la législation applicable aux fonctionnaires de l'État, l'accès à certaines fonctions dans la magistrature devra être conditionné par la participation à des actions de formation continue.

#### *Article 16*

En matière de formation continue des magistrats, l'article 16 vise à réglementer la répartition des compétences entre les chefs de corps, le Conseil national de la justice et le ministre de la justice. Cette répartition des compétences a pour double objectif de garantir non seulement la prise en considération des besoins spécifiques des juridictions et parquets par l'intervention des chefs de corps, mais également la coordination des travaux de formation continue par le biais du Conseil national de la justice.

Les chefs de corps seront chargés de l'organisation de la formation continue en tenant compte des spécificités et des disponibilités budgétaires. Ceux-ci autoriseront ou refuseront la participation aux actions de formation continue. Sur le plan administratif, les chefs de corps seront assistés dans leurs tâches par le personnel du secrétariat du Conseil national de la justice.

Le Conseil national de la justice sera chargé de la coordination des travaux dans le domaine de formation continue des magistrats. La fonction de coordination sera assurée à trois niveaux : Premièrement, le Conseil national de la justice sera habilité à adresser des recommandations tant aux magistrats qu'aux chefs de corps. Ces recommandations n'auront pas de caractère obligatoire. Deuxièmement, le Conseil national de la justice sera chargé du suivi des relations avec le ministre de la justice. Pour la conclusion de partenariats et de réformes en matière de formation continue, l'interlocuteur du Conseil national de la justice sera le ministre de la justice. Actuellement des partenariats existent avec l'École nationale de la magistrature (France), l'Institut de formation judiciaire (Belgique) et le Conseil d'Etat (France) pour ce qui est de la formation des magistrats de l'ordre administratif. Troisièmement, la coordination sera exercée par la participation aux travaux menés au sein d'instances internationales ou européennes. Dans ce contexte, le Conseil national de la justice remplacera le Parquet général au sein du Réseau européen de formation judiciaire (REFJ).

Le ministre de la justice procédera à la conclusion de conventions avec les prestataires de formation. Celui-ci agira sur proposition motivée du Conseil national de la justice et dans les conditions prescrites au nouvel article 16-2 de la législation sur les attachés de justice. La conclusion de conventions sera seulement requise pour les formateurs du secteur public non luxembourgeois et du secteur privé. De telles conventions ne seront pas nécessaires pour les formateurs du secteur public luxembourgeois, qu'ils appartiennent ou non à la magistrature. L'indemnisation des formateurs du secteur public luxembourgeois dans le cadre de la formation continue sera régie par l'article 16 de la législation sur les attachés de justice, telle que modifiée par la future loi sur le statut des magistrats.

A noter que le libellé retenu par la Commission de la Justice reprend une proposition d'ordre légistique du Conseil d'État.

### Article 17

En matière d'élaboration des règles déontologiques, l'article 17 reprend tel quel la proposition de texte émanant de la Haute Corporation.

### Article 18

L'article 18, dans sa version amendée, tient compte de l'opposition formelle que la Haute Corporation justifie par l'insécurité juridique découlant de la contradiction de deux dispositions législatives. Les membres de la Commission de la Justice rappellent leur approche pour légiférer. Le projet de loi n° 7323A contient un catalogue des matières dans lesquelles le Conseil national de la justice exercera des attributions à l'égard des magistrats, comme par exemple la déontologie. À cet égard, le texte de l'amendement parlementaire au projet de loi n° 7323A est rappelé : « **Art. 17.** *À l'égard des magistrats, le Conseil national de la justice 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.* » D'autre part, le projet de loi n° 7323B détermine les modalités de l'exercice d'attributions du Conseil national de la justice à l'égard des magistrats. En matière de déontologie, le Conseil national de la justice agira de trois manières, à savoir l'élaboration des règles, la surveillance de l'application des règles et l'émission d'avis. La déontologie fait incontestablement partie du statut de la magistrature. Vu que les pouvoirs du Conseil national de la justice en matière déontologique touchent directement au statut de la magistrature, les membres de la Commission de la Justice ont opté pour la réglementation de ces pouvoirs dans la future loi sur les magistrats. De l'avis des auteurs de l'amendement, l'article 18 de la future loi sur le statut des magistrats est compatible avec l'article 17 de la future loi portant organisation du Conseil national de la justice. À noter que l'amendement se limite à un remplacement des mots « *veille à* » par le mot « *surveille* ».

### Article 19

Dans le cadre de l'émission d'avis en matière de déontologie, le texte proposé est simplifié dans le sens préconisé par le Conseil d'État.

### Article 20

Comme suite au deuxième avis complémentaire du Conseil d'État, le pouvoir du chef de corps de prononcer un rappel au devoir sera formellement consacré dans le texte par voie d'un amendement parlementaire. Le rappel au devoir se fera en dehors de l'action disciplinaire. Le dispositif proposé est inspiré de l'ordre de justification du fonctionnaire de l'État. D'un point de vue procédural, l'amendement vise à préciser l'article 20 dans un souci de sécurité juridique et de transparence légale. À l'instar de ce qui est prévu pour l'ordre de justification du fonctionnaire de l'État, la procédure de rappel au devoir sera écrite dans le sens que le chef de corps demandera la prise de position du magistrat. Cette procédure comportera également un volet oral dans la mesure où le magistrat aura la faculté de demander un entretien individuel avec le chef de corps. Pour répondre aux interrogations soulevées par le Conseil d'État, l'entretien individuel sera complémentaire et postérieur à la prise de position écrite. Le refus du magistrat concerné de fournir une prise de position et de solliciter un entretien individuel ne fera pas échec à la procédure de rappel au devoir. Dans une telle hypothèse, le chef de corps prononcera le rappel au devoir sur base des éléments à sa disposition. Finalement, le secrétariat du Conseil national de la justice sera chargé du classement du rappel au devoir et de la prise de position dans le dossier personnel du magistrat concerné.

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'État préconise une adaptation du paragraphe 4 du libellé de l'article sous rubrique. La Commission de la Justice fait sienne la recommandation du Conseil d'État et modifie l'article dans le sens préconisé par la Haute Corporation.

### Article 21

L'article sous rubrique porte sur la faute disciplinaire.

En ce qui concerne la définition de la faute disciplinaire, il y a lieu de signaler que le Conseil d'État a examiné cette disposition d'un œil critique. Il fait observer que : « *Les auteurs expliquent s'être inspirés de la réglementation française en la matière, en l'occurrence de l'article 43 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Le Conseil d'État approuve le choix des auteurs de viser tant les actes commis dans l'exercice des fonctions que*

*ceux commis en dehors de l'exercice des fonctions, même si, pour cette dernière catégorie, l'appréciation doit évidemment être moins stricte. Le Conseil État constate que les concepts retenus dans la nouvelle définition restent aussi peu précis que ceux figurant dans le dispositif actuel. Il est vrai que la Cour constitutionnelle a accepté que la définition de la faute disciplinaire n'est pas soumise aux critères stricts de la détermination des éléments constitutifs d'une infraction. ».*

Dans un souci de garantir la sécurité juridique et de renforcer la prévisibilité pour les magistrats, les membres de la Commission de la Justice souhaitent préciser la définition de la faute disciplinaire. La source d'inscription de l'amendement reste le droit français, et plus particulièrement la proposition du Conseil supérieur de la magistrature d'adapter l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Dans sa teneur actuelle, l'article 43 de l'ordonnance précitée dispose dans ses alinéas 1<sup>er</sup> et 2 : « *Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire. Constitue un des manquements aux devoirs de son état la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive.* » Dans son avis remis au Président de la République le 24 septembre 2021, le Conseil supérieur de la magistrature « propose néanmoins de réécrire le premier alinéa de l'article 43 afin de le rendre plus lisible. Il s'agirait ainsi :

- *d'intégrer explicitement une liste des devoirs de l'état de magistrat résultant du statut : l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité et la probité, la loyauté, la conscience professionnelle, la dignité, le respect et l'attention portée à autrui, la réserve et la discrétion ;*
- *d'y ajouter les références aux obligations découlant d'autres dispositions du statut et faisant partie des devoirs de l'état du magistrat mais n'étant pas intégrés aux principes précités (en particulier les déclarations d'intérêts et les incompatibilités) ; de maintenir la référence au manquement à l'honneur mais de supprimer celle à la délicatesse, idée déjà contenue dans les notions de respect et d'attention portée à autrui, lesquelles emportent nécessairement le respect dû aux justiciables, qu'il n'y a donc pas lieu de citer expressément. ».*

Le texte amendé ne permet cependant pas de lever l'opposition formelle du Conseil d'Etat, qui estime que : « *Si le Conseil d'État peut se déclarer d'accord avec les précisions apportées au texte initial, il s'interroge sur la nécessité de définir la violation d'une règle déontologique comme une catégorie à part de faute disciplinaire dans la mesure où les règles déontologiques ne sauraient être que des illustrations de cas de devoirs découlant de l'état de magistrat, énumérés in extenso au point 2°.*

*En ce qui concerne le point 3°, le Conseil d'État relève qu'en vertu du principe de la légalité des peines consacré par l'article 14 de la Constitution, il est nécessaire « de définir les infractions en termes suffisamment clairs et de préciser le degré de répression pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la portée de ces dispositions », le principe de la spécification étant « le corollaire de celui de la légalité de la peine ». A cet égard, la Cour constitutionnelle a retenu « qu'en droit disciplinaire la légalité des peines suit les principes généraux du droit pénal et doit observer les mêmes exigences constitutionnelles de base ». Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour violation de l'article 14 de la Constitution, de supprimer le point 3° et d'ajouter au point 2° in fine le bout de phrase « tels que mis en oeuvre dans les règles déontologiques des magistrats ». Une formulation comparable est inscrite à l'article 24 de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État. ».*

Par conséquent, le point 2° a été amendé par la Commission de la Justice. De plus, il a été décidé de supprimer le point 3°.

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

#### *Article 22*

L'article 22 reprend les propositions faites par le Conseil d'État. L'avertissement restera la sanction disciplinaire la plus légère. Le magistrat rétrogradé sera nommé hors cadre. Enfin, les effets de la période de l'exclusion temporaire des fonctions sont précisés.

#### *Article 23*

Conformément à ce qui a été suggéré par le Conseil d'État, l'article 23 reprend le libellé résultant du statut général des fonctionnaires de l'État, tout en omettant le renvoi au critère du grade.

#### Article 24

L'article 24 vise à moderniser la terminologie en ce qui concerne la juridiction pénale.

#### Article 25

L'article 25 régit la suspension de plein droit de l'exercice des fonctions de magistrats. Au point 1°, la suspension de plein droit découle d'un jugement ou d'un arrêt ayant prononcé la réclusion criminelle ou une peine d'emprisonnement dans le chef du magistrat. Vu les difficultés de faire la différence entre les mots « porte » et « emporte » au niveau du point 3°, le texte amendé reprend exclusivement le mot « *emporte* ». Dans le cadre du point 4°, l'expression « *exclusion temporaire des fonctions* » est remplacée par celle de « *mise à la retraite* ».

#### Article 26

L'article 26 suit la proposition du Conseil d'État de supprimer le qualificatif « *provisoire* ». La suspension du magistrat pourra être prononcée à n'importe quel moment de la procédure disciplinaire, c'est-à-dire pendant l'engagement, l'instruction et le jugement de l'affaire disciplinaire.

Seuls le Conseil national de la justice et les chefs de corps pourront ordonner la suspension des magistrats. En sa qualité de chef de corps, le directeur de la CRF sera habilité à ordonner la suspension des magistrats de cette cellule. Comme suite aux réserves exprimées par le Conseil d'État, les membres de la Commission de la Justice renoncent à leur proposition initiale de conférer le pouvoir d'ordonner la suspension également aux magistrats instructeurs et juridictions disciplinaires.

#### Article 27

Cet article prévoit l'institution des deux juridictions disciplinaires des magistrats. Vu que le tribunal disciplinaire des magistrats et la Cour disciplinaire des magistrats seront communs à l'ordre judiciaire et à l'ordre administratif, les membres de la Commission de la Justice sont d'avis qu'un ancrage constitutionnel particulier pour les juridictions disciplinaires ne sera pas nécessaire.

#### Article 28

L'article 28 régit la composition et le fonctionnement du tribunal disciplinaire des magistrats.

La Haute Corporation a émis deux oppositions formelles pour violation du principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi. Ces oppositions formelles portent sur la composition et l'audience du Tribunal disciplinaire des magistrats.

Le Conseil d'État constate « [...] qu'aucun membre des parquets ne peut faire partie du tribunal disciplinaire, le point 1° du paragraphe 1er précisant que le membre émanant des tribunaux d'arrondissement doit être un magistrat du siège, tout comme les deux membres suppléants représentant ces tribunaux. Si une telle exclusion aurait eu du sens dans le dispositif initial, qui investissait le procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg de la fonction de « *ministère public* » auprès du tribunal disciplinaire, elle ne trouve pas de justification dans le cadre du nouvel dispositif dans lequel le parquet n'intervient plus dans les procédures disciplinaires.

Le Conseil d'État se doit d'insister sur une modification de la disposition préindiquée, les tribunaux d'arrondissement pouvant être représentés tant par un magistrat du siège que par un magistrat appartenant au parquet, les membres de la magistrature debout étant également susceptibles de faire l'objet d'une procédure disciplinaire devant cette juridiction. Le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel en attente d'autres explications de la part des auteurs, la disposition risquant de créer une inégalité devant la loi au sens de l'article 10bis de la Constitution. Une modification similaire s'impose à l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 3 ».

Quant aux autres dispositions proposées initialement, le Conseil d'État critique que l'article « ne contient aucune disposition réglant les conditions dans lesquelles les membres suppléants sont amenés à remplacer les membres effectifs. Le paragraphe 3 dispose d'ailleurs que le tribunal disciplinaire « *siège en formation de trois membres* » et qu'il doit toujours s'agir d'un magistrat du siège d'un tribunal d'arrondissement, un magistrat d'une justice de paix et d'un magistrat du tribunal administratif. Dans quelle hypothèse un magistrat suppléant intervient-il ? Lorsqu'un membre effectif est empêché ? Lorsque le membre effectif risque d'avoir un conflit d'intérêts ? Le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de préciser le texte sur ces points, la composition d'une instance disciplinaire pouvant avoir une incidence sur la régularité de la procédure ».

Pour répondre à la première opposition formelle, l'article amendé prévoit le rajout des magistrats de la Cellule de renseignement financier et de ceux du pool de complément des magistrats du parquet. Ces magistrats pourront être membres effectifs ou suppléants de la juridiction disciplinaire de première instance. La seule différence par rapport au texte proposé par le Conseil d'État réside dans l'emploi du singulier au niveau du terme « *parquet* ». Dans sa teneur nouvelle (voir amendement 21), l'article 33-1 de la législation sur l'organisation judiciaire prévoit la terminologie « *pool de complément des magistrats du parquet* ».

Considérant la deuxième opposition formelle, l'article amendé prévoit la création d'une base légale pour ordonner le huis clos. Le dispositif proposé est calqué sur l'article 64 de la législation fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. À l'instar du Conseil de discipline, le Tribunal disciplinaire des magistrats prononcera le huis clos soit à la demande du magistrat concerné, soit d'office dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale.

Le libellé amendé recueille l'accord favorable du Conseil d'État. Dans son quatrième avis complémentaire, le Conseil d'État se montre en mesure de lever les deux oppositions formelles précédemment émises.

#### *Article 29*

L'article 29 vise à régler la composition et le fonctionnement de la Cour disciplinaire des magistrats. Le Conseil d'État fait observer que les critiques soulevées à l'encontre de l'article 28 valent également pour l'article 29 du projet de loi sous rubrique.

La Commission de la Justice juge utile d'amender l'article sous rubrique, et de préciser que la juridiction disciplinaire d'appel comprendra trois membres effectifs et six membres suppléants. Celle-ci siègera en formation de trois membres. Vu que les appels sont généralement jugés en formation de trois magistrats, les membres de la Commission de la Justice proposent la suppression de la formation de cinq magistrats, qui a été initialement prévue en matière disciplinaire. Chaque formation devra comprendre deux magistrats du siège de la Cour supérieure de justice et un magistrat de la Cour administrative. À l'instar ce qui est prévu pour le tribunal disciplinaire des magistrats, le ministère public ne fera pas organiquement partie de la Cour disciplinaire des magistrats.

Le libellé amendé recueille l'accord favorable du Conseil d'État. Dans son quatrième avis complémentaire, le Conseil d'État se montre en mesure de lever son opposition formelle.

#### *Article 30*

Vu la suppression de la procédure d'élection des trois chefs de corps, une adaptation du renvoi aux dispositions régissant la nomination des magistrats est nécessaire. L'article 13 de la future loi, tel qu'amendé par la Commission de la Justice, sera également applicable aux membres des deux juridictions disciplinaires.

En résumé, les membres des juridictions disciplinaires relèveront du droit commun des nominations dans la magistrature avec une seule exception. Les magistrats des juridictions disciplinaires seront nommés à durée déterminée. Leur mandat de cinq ans sera renouvelable sans limitation de temps.

#### *Article 31*

L'article 31 du projet de loi vise les incompatibilités de la qualité du tribunal disciplinaire des magistrats et de membre de la Cour disciplinaire des magistrats.

A noter que le libellé initial a suscité des observations critiques de la part du Conseil d'État, qui « [...] ne voit pas de raisons objectives pouvant justifier l'incompatibilité générale frappant les magistrats du « ministère public ». Le Conseil d'État réitère sa réserve de dispense du second vote constitutionnel... ».

Le texte amendé précise les incompatibilités visant les membres des deux juridictions disciplinaires. Ceux-ci ne pourront ni exercer la fonction de magistrat du ministère public, ni siéger au sein du Conseil national de la justice.

#### *Article 32*

En matière disciplinaire, la saisine du Conseil national de la justice ne sera pas seulement ouverte à tous les chefs de corps, mais également au justiciable estimant « qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant le comportement adopté par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions est

*susceptible de recevoir une qualification disciplinaire* » (voir article 19, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet de loi n°7323A portant organisation du Conseil national de la justice, tel qu'amendé par la commission parlementaire).

Le libellé ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

#### Article 33

L'article 33 instaure une obligation pour signaler au chef de corps les fautes disciplinaires qui ont été commises ou découvertes lors d'une audience de la juridiction concernée.

#### Article 34

L'article 34 prévoit une obligation d'information du Conseil national de la justice en cas d'ouverture d'une procédure pénale contre un magistrat.

L'article amendé tient compte de l'opposition formelle qui est motivée par un risque de contrariété du dispositif proposé avec les « *principes de l'État de droit* » et le « *principe de secret de l'instruction* ». Dès lors, il n'y aura pas de base légale pour la jonction du dossier pénal au dossier disciplinaire.

#### Article 35

La proposition de révision constitutionnelle n°7575 du chapitre relatif à la justice (voir article 90 de la future Constitution) prévoit que « *Les attributions du Conseil national de la justice dans les procédures disciplinaires contre les magistrats sont déterminées par la loi.* » Vu que le futur texte constitutionnel mentionne le Conseil national de la justice comme seule autorité disciplinaire, les membres de la Commission de la Justice en déduisent que l'intention du pouvoir constitutionnel est de réserver à cet organe constitutionnel un rôle prédominant en matière de la discipline des magistrats. Dans sa version initiale, le projet de loi n'est pas conforme à la volonté du pouvoir constitutionnel, alors que ce texte vise à attribuer au Conseil national de la justice comme seul pouvoir la saisine de la juridiction disciplinaire et qu'il prévoit son dessaisissement dès cette saisine.

D'autre part, le texte du projet de loi initial présente les inconvénients suivants. Si la proposition initiale était adoptée par le législateur, les plaintes disciplinaires des justiciables seraient transmises automatiquement par le Conseil national de la justice au tribunal disciplinaire des magistrats. En cas de saisine automatique de la juridiction disciplinaire, le magistrat mis en cause se trouverait passablement fragilisé. Une juridiction composée de cinq magistrats, comme la Cour de cassation ou la Cour administrative, serait rapidement paralysée. C'est la raison pour laquelle le Conseil national de la justice aura le pouvoir d'ordonner une instruction disciplinaire, qui sera réalisée à charge et à décharge du magistrat mis en cause. Cette instruction disciplinaire permettra donc un filtrage des affaires.

La volonté politique est d'attribuer au Conseil national de la justice un rôle prédominant en matière disciplinaire. Les pouvoirs du Conseil national de la justice consisteront dans :

- la décision d'ouverture d'une instruction disciplinaire soit d'office, soit à l'issue d'une dénonciation d'un chef de corps ou d'une plainte disciplinaire d'un justiciable ; toutefois le Conseil national de la justice n'accomplira pas lui-même les actes de l'instruction disciplinaire ;
- la saisine du tribunal disciplinaire des magistrats sur base des résultats de l'instruction disciplinaire et conformément au principe de la légalité des poursuites disciplinaires ;
- la réquisition de l'application des sanctions disciplinaires devant les deux juridictions disciplinaires ;
- le droit d'interjeter appel contre la décision de première instance.

A noter que le libellé tient compte d'une adaptation d'ordre terminologique proposée par le Conseil d'Etat.

#### Article 36

La procédure disciplinaire doit être distinguée autant que possible de la procédure pénale, afin de ne pas discriminer inutilement les magistrats par rapport notamment aux fonctionnaires publics.

L'article 36 énonce que le Conseil national de la justice délègue un de ses membres pour faire les actes de l'instruction disciplinaire, à la condition qu'il accepte cette délégation.

Les membres de la Commission de la Justice suivent le Conseil d'État dans sa proposition de supprimer l'incompatibilité entre la fonction de magistrat instructeur en matière disciplinaire et l'appartenance au Conseil national de la justice. Le Conseil d'État estime qu'il est « parfaitement possible de confier les devoirs d'instruction à un membre du Conseil national de la justice. » Vu la volonté politique de réaliser une stricte égalité entre les membres du Conseil national de la justice, la fonction d'instructeur disciplinaire pourra être assurée soit par un membre magistrat, soit par un membre non magistrat. Il pourra s'agir d'un membre effectif ou d'un membre suppléant du Conseil national de la justice. Vu que la fonction d'enquêteur du Conseil national de la justice (voir projet de loi n° 7323A) pourra être confiée à un membre non magistrat, il n'y a aucune raison objective pour régler différemment la question de la fonction d'instructeur disciplinaire. En effet, l'enquêteur aura exactement les mêmes pouvoirs que l'instructeur disciplinaire. Pour assurer la pleine application du principe d'impartialité, le recours à un membre externe de la magistrature pour accomplir les actes de l'instruction disciplinaire à l'égard d'un magistrat présenterait l'avantage que ce membre du Conseil national de la justice ne serait pas exposé à d'éventuelles contraintes et pressions découlant de l'esprit de corps de la magistrature. En définitive, il appartiendra aux membres du Conseil national de la justice de choisir l'instructeur disciplinaire. Sous l'empire du texte amendé, la question du recours aux services d'un magistrat retraité ne se pose plus.

Contrairement au projet de loi initial, les fonctions d'engagement et d'instruction des affaires disciplinaires ne seront plus séparés. Le texte amendé a pour finalité le renforcement des pouvoirs du Conseil national de la justice, qui sera chargé non seulement de l'engagement des affaires disciplinaires, mais également de l'instruction de celles-ci en accordant à un de ses membres une délégation pour accomplir les actes de l'instruction disciplinaire. Toutefois, le Conseil national de la justice ne participera au jugement des affaires disciplinaires, fonction qui sera réservée au Tribunal disciplinaire des magistrats et de la Cour disciplinaire des magistrats. L'intervention du Conseil national de la justice devant les juridictions disciplinaires se limitera à requérir l'application des sanctions disciplinaires et à former appel. Vu que le Conseil national de justice ne sera pas de juridiction, cet organe juridictionnel ne prononcera pas lui-même les sanctions disciplinaires.

Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'État réserve le pouvoir de désignation du greffier de l'instructeur disciplinaire au procureur général d'État et insiste sur « une clarification administrative de l'agent concerné ». Préalablement à la désignation du greffier, le procureur général d'État sera obligé de consulter le magistrat instructeur. Le Conseil national de la justice n'interviendra pas dans la désignation du greffier de l'instructeur disciplinaire. Le procureur général d'État devra choisir le greffier de l'instructeur disciplinaire parmi les greffiers au service des juridictions de l'ordre judiciaire. Le greffier de l'instructeur disciplinaire ne pourra être choisi ni parmi le personnel du secrétariat du Conseil national de la justice, ni parmi les secrétaires du Parquet général et des parquets, ni parmi les greffiers des juridictions de l'ordre administratif.

#### *Article 37*

En ce qui concerne le nouvel article 37, le Conseil d'État suggère de s'en tenir à la formule généralement utilisée qu'une instruction se fait à charge et à décharge de la personne visée et de supprimer le bout de phrase « *avec un soin égal* », contenu initialement dans le libellé proposé qu'on ne retrouve dans aucun autre texte de loi en matière disciplinaire.

Les membres de la Commission de la Justice reprennent la proposition du Conseil d'État et ils jugent utile également de consacrer législativement l'indépendance de l'instructeur disciplinaire dans l'exercice de ses fonctions. Aucune instruction ne pourra être donnée à l'instructeur disciplinaire.

#### *Article 38*

L'article 38 amendé reprend le texte proposé à l'article 23, paragraphe 2, du projet de loi n°7323A portant organisation du Conseil national de la justice, tel qu'amendé par la commission parlementaire. Les pouvoirs conférés à l'enquêteur du Conseil national de la justice seront également attribués au magistrat instructeur. À noter que les membres de la Commission de la Justice renoncent à l'expertise disciplinaire, qui figure dans le projet de loi initial. En effet, l'expertise disciplinaire n'est prévue ni dans le cadre de la procédure disciplinaire visant les fonctionnaires publics, ni par les législations belge et française sur le statut des magistrats.

*Article 39*

Cet article régit les témoignages en matière disciplinaire. Vu que les témoins seront légalement autorisés à faire des déclarations couvertes par le secret professionnel, il convient de supprimer la référence à l'article 458 du Code pénal.

*Article 40*

Cet article régit l'audition du magistrat mis en cause disciplinairement. Les éléments constitutifs de la convocation sont précisés.

*Article 41*

Cet article consacre le droit du magistrat mis en cause de se faire assister par un avocat lors de l'instruction et du jugement de son affaire disciplinaire. Le magistrat mis en cause ne pourra donc pas se faire représenter par un avocat devant les juridictions disciplinaires, de sorte que sa présence physique lors des plaidoiries sera requise.

*Article 42*

Les membres de la Commission de la Justice proposent de suivre le Conseil d'État afin d'étendre à l'avocat le droit de prendre inspection du dossier.

*Article 43*

Vu que la terminologie « complément d'information » figure au Code de procédure pénale, il est proposé de la remplacer par les mots « complément d'instruction disciplinaire ». L'article amendé a pour finalité de mettre en évidence le fait que la procédure disciplinaire diffère de la procédure pénale.

*Article 44*

Le magistrat instructeur communiquera le rapport de l'instruction disciplinaire au Conseil national de la justice, et non pas au tribunal disciplinaire des magistrats comme initialement prévu.

*Article 45*

Cet article traduit le principe de la légalité des poursuites disciplinaires. Il s'agit de mettre en évidence le fait que le droit disciplinaire diffère du droit pénal qui connaît le principe de l'opportunité des poursuites pénales. Sur base des résultats de l'instruction disciplinaire, qui jouera un rôle de filtre, le Conseil national de la justice aura l'obligation légale de saisir le tribunal disciplinaire des magistrats dans le cas où les faits sont susceptibles d'être qualifiés comme faute disciplinaire. Dans le cas contraire, l'affaire disciplinaire devra être classée sans suite.

Le Conseil d'Etat indique qu'il « [...] comprend le libellé du nouvel article 45 en ce sens que si l'instruction disciplinaire confirme l'existence de faits susceptibles d'être qualifiés de faute disciplinaire, le Conseil national de la justice doit renvoyer l'affaire devant le tribunal disciplinaire des magistrats. Dans le cas contraire, il doit décider le classement sans suites de l'affaire. Le Conseil d'État se demande s'il n'y a pas lieu de prévoir une troisième hypothèse, à savoir celle d'un supplément d'instruction disciplinaire que le Conseil national pourrait ordonner, s'il devait estimer que, contrairement à l'avis du magistrat instructeur, l'instruction devrait encore être complétée avant d'être définitivement clôturée ».

La Commission de la Justice prend acte des observations formulées par le Conseil d'Etat. Elle juge utile d'amender l'article sous rubrique et d'insérer une disposition additionnelle sur la faculté d'ordonner un supplément d'information. Pour garantir le principe d'impartialité, la participation de l'instructeur disciplinaire aux décisions du Conseil national de la justice sera prohibée. Telle est également la position de la Haute Corporation déclarant qu'il est « évident » que l'instructeur disciplinaire « ne pourra pas participer à la décision sur cette affaire (que ce soit la décision de renvoi ou la décision sur le fond) ».

*Article 46*

À titre de rappel, le Conseil d'État estime que la « dualité de compétences entre le Conseil et le procureur d'État, même si elle ne se heurte pas à des obstacles juridiques de principe, risque de conduire à des problèmes dans la pratique, le procureur d'État étant amené à se positionner par

*rapport à une appréciation qui n'est pas la sienne et qui éventuellement ne sera plus défendue devant la juridiction disciplinaire, le Conseil n'assumant plus aucune compétence une fois la saisine opérée. ».*

A noter que le libellé initial avait été critiqué par le Conseil d'Etat, en raison de la différenciation qui est faite au niveau des membres ayant la qualité de magistrat au sein du Conseil national de la justice, et de ceux qui n'ont pas cette qualité.

L'article amendé suit l'avis de la Haute Corporation afin de pouvoir attribuer les réquisitions devant les juridictions disciplinaires et les déclarations d'appel non seulement à un membre magistrat du Conseil national de la justice, mais également à un membre non magistrat de cet organe constitutionnel. La volonté politique est de garantir une stricte égalité entre le membre magistrat et le membre non magistrat. Ces membres auront les mêmes droits et obligations.

#### *Article 47*

Cet article régit les convocations à l'audience et la communication du dossier disciplinaire.

#### *Article 48*

Cet article régleme la procédure applicable devant le tribunal disciplinaire des magistrats.

Le Conseil d'Etat constate que le « [...] *paragraphe 2 de l'article 48 nouveau dispose que le tribunal disciplinaire « peut ordonner un complément d'instruction disciplinaire soit d'office, soit à la demande du magistrat mis en cause ou du délégué du Conseil national de la justice ».* Il s'agit là d'un élément nouveau par rapport au projet de loi initial. L'article 218 du Code de procédure pénale dispose déjà, à son paragraphe 1<sup>er</sup>, que le président de la chambre criminelle « est investi d'un pouvoir discrétionnaire en vertu duquel il peut, en son honneur et en sa conscience, prendre toutes mesures qu'il croit utiles pour découvrir la vérité. »

*On retrouve une disposition telle que celle proposée dans le droit disciplinaire de la fonction publique, qui semble avoir inspiré les auteurs des amendements. Le Conseil d'Etat peut y marquer son accord.*

*Le Conseil d'Etat relève toutefois que le paragraphe 2, alinéa 2, prévoit que le tribunal disciplinaire « désigne un de ses membres en qualité de magistrat instructeur ». Or, en vertu de l'article 36 nouveau, paragraphe 3, la fonction de magistrat instructeur est incompatible avec la fonction de membre du tribunal disciplinaire. Afin d'éviter une telle incompatibilité dans le chef du magistrat membre du tribunal disciplinaire qui est appelé à procéder au complément d'instruction, le Conseil d'Etat suggère de remplacer, à l'article 48 nouveau, paragraphe 2, alinéa 2, les termes « en qualité de magistrat instructeur » par ceux de « pour procéder au complément d'instruction » ».*

En ce qui concerne le complément d'instruction disciplinaire, les membres de la Commission de la Justice reprennent une proposition de texte de la Haute Corporation.

#### *Article 49*

Les droits des magistrats seront renforcés par la création d'une voie de recours supplémentaire. L'opposition sera recevable non seulement contre les jugements rendus par défaut par le tribunal disciplinaire des magistrats, mais également contre les arrêts rendus par défaut par la Cour disciplinaire des magistrats. Le texte proposé vise à définir la décision rendue par défaut et à régleme la procédure d'opposition.

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

#### *Article 50*

Cet article régleme l'appel contre la décision rendue en première instance. Il vise à conférer le droit de former appel également au Conseil national de la justice. Vu que le ministère public n'interviendra pas en matière disciplinaire, son droit d'appel sera supprimé. À noter que le pourvoi en cassation contre l'arrêt de la Cour disciplinaire sera prohibé. Toutefois, l'opposition sera possible contre cet arrêt.

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

#### Article 51

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat a critiqué le fait que les « *droits des magistrats mis en cause sont suffisamment garantis par la possibilité de demander le sursis à exécution de la suspension* » devant le président de la Cour disciplinaire des magistrats. Par le biais d'un amendement parlementaire, il est proposé d'instaurer la faculté pour le magistrat suspendu de ses fonctions, de formuler une requête en sursis à exécution de la suspension. L'ordonnance rendue par le président de la Cour disciplinaire des magistrats ne sera susceptible ni d'opposition, ni d'appel, ni de pourvoi en cassation.

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

#### Article 52

L'article 52 régit les notifications et convocations par la voie du greffe.

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

#### Article 53

L'article 53 prévoit l'obligation de communiquer les décisions rendues en matière disciplinaire au ministre de la justice en sa qualité de responsable politique de la justice. La finalité est de mettre le pouvoir exécutif en mesure de prendre les éventuelles mesures d'exécution des décisions rendues en matière disciplinaire. Le recouvrement de l'amende disciplinaire sera effectué par le receveur de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. En plus, le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État devra exécuter les décisions disciplinaires ayant une incidence sur le traitement du magistrat condamné disciplinairement.

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

#### Article 54

Il est proposé de scinder l'article 54 initial en deux articles distincts. L'article 54 prévoit l'interdiction pour les magistrats de s'absenter lorsque le service va souffrir de leur absence. L'article 55 régit la procédure applicable pour pouvoir s'absenter.

#### Article 55

L'article en question prévoit les formalités d'autorisation préalable et d'information pour les absences des magistrats. À titre de rappel, le terme « absences » inclut les congés dits « spéciaux ». L'accomplissement des formalités d'autorisation préalable et d'information sera uniquement requis pour les absences supérieures à trois jours respectivement les absences supérieures à un mois. Aucune formalité n'est prévue pour les absences d'une durée inférieure ou égale à trois jours et pour les absences pendant les vacances judiciaires, sous réserve que le magistrat ne soit retenu par aucun service pendant ces vacances. En refusant l'autorisation de s'absenter à un magistrat, les chefs de corps et le Conseil national de la justice agiront dans la sphère administrative. Leurs décisions pourront faire l'objet d'un recours en annulation devant les juridictions de l'ordre administratif.

#### Article 56

Considérant l'opposition formelle « *pour atteinte à l'indépendance de la magistrature, formellement consacrée par le futur article 87 de la Constitution* », les membres de la Commission de la Justice recommandent le transfert du pouvoir décisionnel en matière de service à temps partiel du Grand-Duc au Conseil national de la justice. La décision du Conseil national de la justice portant refus du service à temps partiel est une décision administrative, qui pourra faire l'objet d'un recours en annulation devant les juridictions de l'ordre administratif.

Le libellé amendé recueille l'accord favorable du Conseil d'Etat. Dans son quatrième avis complémentaire, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever son opposition formelle.

#### Article 57

Pour assurer une bonne lisibilité du dispositif de détachement, l'article 57 du projet de loi amendé est subdivisé en trois paragraphes. Le paragraphe 1<sup>er</sup> détermine le champ d'application et les conditions de fond. Le détachement sera temporaire. L'accord du magistrat sera requis. Le paragraphe 2 détermine

la procédure de détachement. Le destinataire des demandes de détachement sera le Conseil national de la justice, qui traitera les dossiers. Le texte amendé prévoit l'avis motivé tant du chef de corps que du Conseil national de la justice. Le pouvoir décisionnel restera entre les mains du Grand-Duc. Le paragraphe 3 régit les effets du détachement. À l'instar de la législation actuellement en vigueur, la possibilité d'occupation du poste laissé vacant par un nouveau titulaire et le droit de réintégration dans la magistrature seront maintenus.

#### *Article 58*

Cet article régit la mise à la retraite de plein droit des magistrats. La condition d'âge reste inchangée.

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

#### *Article 59*

Cet article précise la procédure de la mise à la retraite en cas d'affection grave et permanente ne permettant plus au magistrat concerné de remplir convenablement ses fonctions.

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

#### *Article 60*

En ce qui concerne les adaptations du Code pénal, il est proposé de maintenir le texte du projet de loi initial. Ce texte n'a pas donné lieu à des observations de la part du Conseil d'Etat.

#### *Article 61*

##### *Point 1.*

L'article 16-2 du Code de procédure pénale précise le statut des magistrats du ministère public, qui relèvent d'un corps hiérarchisé. Si le ministre de la Justice ne pourra plus enjoindre au procureur général d'Etat de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites qu'il juge opportunes, il est proposé de maintenir l'obligation des magistrats du ministère public de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions émanant du chef de parquet. Le Conseil d'Etat note que « *le dispositif proposé reprend la logique de l'adage « la plume est servie, mais la parole est libre », qui circonscrit le rôle des membres du parquet par rapport au chef du parquet* ».

##### *Point 2.*

À l'article 18, paragraphe 2, du Code de procédure pénale, les relations entre le procureur général d'Etat et les procureurs d'Etat sont précisées. Comme proposé par le Conseil d'Etat, l'amendement ne mentionne plus le rôle d'animateur du procureur général d'Etat. Toutefois, l'action des procureurs d'Etat fera l'objet d'une coordination de la part du procureur général d'Etat.

##### *Point 3.*

Si le ministère public est indépendant *de facto*, son indépendance n'est pas garantie *de jure*. Selon la législation actuellement applicable, la fonction du ministère public est exercée sous l'autorité du ministre de la justice. L'indépendance du ministère public sera formellement inscrite dans la Constitution luxembourgeoise. La proposition de révision constitutionnelle n° 7575 prévoit que : « *Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du gouvernement d'arrêter des directives de politique pénale.* »

Cette consécration constitutionnelle de l'indépendance du ministère public devra être accompagnée par des adaptations au niveau du Code de procédure pénale et de la législation sur l'organisation judiciaire. Dans sa teneur actuelle, l'article 19 du Code de procédure pénale n'est pas conforme au futur texte constitutionnel sur l'indépendance du ministère public. C'est la raison pour laquelle il est recommandé de supprimer le pouvoir du ministre de la justice d'enjoindre au procureur général d'Etat « *d'engager des poursuites et de saisir la juridiction pénale de telles réquisitions que le ministre juge opportunes* ». Le ministre de la justice pourra exclusivement adresser au procureur général d'Etat des directives de politique pénale.

Le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique le libellé proposé. Il fait observer que « *L'adaptation de l'article 19 du Code de procédure pénale, investissant le ministre de la Justice du pouvoir d'adresser*

au procureur général d'État des directives de politique pénale fait suite à la consécration dans la Constitution, par la révision prévue, de l'indépendance du ministère public dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles (article 87, paragraphe 2, nouveau de la Constitution). L'article 87 nouveau, paragraphe 2, que la proposition de révision constitutionnelle n° 7575 se propose d'insérer dans la Constitution, dispose encore que le gouvernement a le droit d'arrêter des directives de politique pénale.

Le Conseil d'État estime que le texte de l'amendement est contraire au nouveau texte constitutionnel, ce dernier accordant le droit d'arrêter des directives de politique pénale au seul gouvernement, et non pas à un membre particulier du gouvernement. La loi ne saurait transférer une telle attribution à un autre organe que celui désigné par la Constitution. Le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Le Conseil d'État pourrait toutefois lever cette opposition formelle moyennant l'ajout, à l'article 19 nouveau du Code de procédure pénale, du bout de phrase suivant :

« [...], arrêtées par le Gouvernement en conseil. » »

Considérant l'opposition formelle, les membres de la Commission de la Justice reprennent tel quel la proposition de texte du Conseil d'État estimant que le texte du projet actuel « est contraire au nouveau texte constitutionnel, ce dernier accordant le droit d'arrêter des directives de politique pénale au seul gouvernement, et non pas à un membre particulier du gouvernement. La loi ne saurait transférer une telle attribution à un autre organe que celui désigné par la Constitution ». Afin d'harmoniser la terminologie employée, l'expression « magistrat du ministère public » est remplacée par celle de « magistrat du parquet » dans le cadre du présent projet de loi.

#### Point 4.

L'abrogation de l'article 421 du Code de procédure pénale est recommandée. En effet, le Conseil d'État estime que le texte proposé dans le cadre du projet de loi est « inutile », alors que « la loi modifiée du 18 février 1855 sur les pourvois et la procédure de cassation organise le droit du procureur général d'État d'introduire des pourvois en cassation ».

#### Article 62

À l'article 62 du projet de loi, il est proposé d'abroger l'article 6 de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation.

Le Conseil d'État a marqué son accord avec la suppression du pouvoir gouvernemental de déférer, par l'intermédiaire du procureur général d'État, à la Cour de cassation les excès de pouvoir commis par les juges.

#### Article 63

L'amendement reprend la proposition d'ordre légistique du Conseil d'État de regrouper les différents points prévoyant l'abrogation de certains articles de la législation sur l'organisation judiciaire. En outre, le texte amendé prévoit la modification des articles suivants :

##### Article 33, paragraphe 1<sup>er</sup>

L'article 33, dans sa version amendée, fait suite à un amendement du 29 septembre 2022, qui est commenté comme suit : « Quant au nombre de postes de premier avocat général, les auteurs de l'amendement confirment, pour autant que de besoin, le choix politique d'attribuer au Parquet général un nombre total de sept postes de premier avocat général. Le sixième poste de premier avocat général sera créé dans le cadre du projet de loi n°7863 sur les référendaires de justice. Le présent projet de loi vise à créer le septième poste de premier avocat général. Dans le contexte de la création d'un cinquième poste de conseiller à la Cour de cassation, le renforcement du Parquet général sera nécessaire pour pouvoir présenter, dans les délais requis, les conclusions devant la Cour de cassation. Dans l'hypothèse où le projet de loi n°7863 serait voté avant le présent projet de loi, il faudrait présenter, à un stade ultérieur, un amendement supplémentaire en vue de remplacer le chiffre « six » par le chiffre « sept ». »

Il est hautement probable que le projet de loi n° 7863A sur les référendaires de justice soit adopté en séance plénière du Parlement avant le projet de loi n° 7323B sur le statut des magistrats. Le texte amendé prévoit la création du septième poste de premier avocat général auprès du Parquet général.

*Article 40*

Au niveau de l'assemblée générale de la Cour supérieure de justice, l'amendement reprend une proposition du Conseil d'État.

*Article 64*

L'article 64 du projet de loi modifie la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Quant à la formulation des dispositions modificatives opérées, il convient de noter que celles-ci reprennent des observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

*Article 65*

*La position de la Haute Corporation par rapport à l'amendement visant l'article 10*

La Haute Corporation exprime ses réserves et interrogations dans les termes suivants :

*« Le nouveau dispositif proposé consiste à permettre à l'État, et non comme initialement prévu au ministère public, d'intervenir dans les procédures devant la Cour constitutionnelle. L'État, en la personne du ministre d'État, recevra notification de la question préjudicielle et aura la possibilité de déposer des conclusions écrites et de plaider par ses représentants en audience publique. Il deviendra partie au procès devant la Cour constitutionnelle.*

*D'après le commentaire, « la représentation de l'État devant la Cour constitutionnelle est indispensable, alors que l'effet immédiat de la déclaration d'inconstitutionnalité, moyennant l'inapplicabilité corrélative de la loi inconstitutionnelle et des règlements d'exécution, entraîne des conséquences très graves sur l'ordre juridique luxembourgeois. Dans un souci de garantir la sécurité juridique, l'État devra être mis en mesure de demander à la Cour constitutionnelle, dans toutes les affaires, le report des effets de la déclaration d'inconstitutionnalité, afin de permettre au législateur d'y remédier ». Il ressort également du commentaire, le texte proposé n'en faisant aucune mention, que les conclusions écrites de l'État devront porter sur plusieurs points, à savoir la question de la conformité de la loi à la Constitution, la question des effets de l'arrêt constatant l'inconstitutionnalité sur la législation et la question de la modulation éventuelle des effets d'un arrêt d'inconstitutionnalité.*

*Le Conseil d'État peut souscrire à l'idée d'une notification à l'État de toute question préjudicielle renvoyée devant la Cour constitutionnelle afin de prendre position sur un certain nombre de points et de fournir ainsi à la Cour constitutionnelle les éléments lui permettant de faire une application correcte des dispositions du paragraphe 6 de l'article 95ter de la Constitution introduit par la loi de révision du 15 mai 2020. Il s'interroge toutefois sur la nécessité de faire de l'État une véritable partie au procès devant le juge constitutionnel. Sa représentation lors des plaidoiries devant la Cour constitutionnelle par des délégués du Gouvernement est-elle vraiment indispensable ? Qu'en est-il de l'hypothèse de procès devant la Cour constitutionnelle devant laquelle interviendraient simultanément un représentant du Parquet général et un délégué du gouvernement ?*

*Le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas préférable de limiter l'intervention de l'État à la question des effets de l'arrêt à intervenir, qu'il s'agisse de la fixation d'un délai de prise d'effet ou de la détermination des conditions et des limites dans lesquelles les effets que la disposition déclarée inconstitutionnelle sont susceptibles d'être remis en cause.*

*Le texte proposé devrait être amendé en ce sens et pourrait préciser, en outre, que l'intervention de l'État se borne expressément à ces questions, excluant toute intervention de l'État quant au fond de l'affaire.*

*Si néanmoins la Chambre des députés devait estimer que l'intervention de l'État dans l'examen d'une question préjudicielle doit également toucher la question de la conformité d'une disposition légale à la Constitution, le Conseil d'État suggérerait de s'inspirer de modèles étrangers qui associent également le pouvoir législatif aux procédures de contrôle de constitutionnalité devant le juge constitutionnel.*

*En droit comparé, on retrouve des systèmes de contrôle de la constitutionnalité des lois qui prévoient l'information de l'État, c'est-à-dire du gouvernement, mais aussi du parlement, en vue de prendre position par rapport à la question d'inconstitutionnalité soulevée. Le Conseil d'État suggère*

*de s'inspirer de tels modèles plus « légers », qui permettent pourtant de réaliser les principaux objectifs visés par la réforme.*

*Le Conseil d'État se doit d'exprimer ses réserves quant à un allongement des délais de procédure, ce qui n'est pas dans l'intérêt du justiciable. »*

#### La position de la Haute Corporation par rapport à l'amendement visant l'article 11

La Haute Corporation exprime également des réserves et interrogations par rapport à la proposition de modification de l'article 11, ceci dans les termes suivants :

*« L'amendement parlementaire 3 du 18 mars 2022 introduit la possibilité d'une partie de se défendre en personne devant la Cour constitutionnelle dans les cas où le ministère d'un avocat de la liste I n'est pas obligatoire. D'après le commentaire, « il s'agit des matières qui sont de la compétence des justices de paix, y compris les tribunaux de police, et des juridictions de la sécurité sociale. Il en est de même du contentieux fiscal devant les juridictions administratives ».*

*Le Conseil d'État partage le souci des auteurs des amendements de « garantir le plein respect du principe général de l'accès à la justice ». Il se demande toutefois si la voie choisie pour réaliser ce but est la bonne. Il note que la procédure devant la Cour constitutionnelle reste écrite et soumise à des règles de forme et de délais. Le droit constitutionnel est une matière complexe, pas facilement accessible à des non-spécialistes. La représentation de la partie par un avocat confère dès lors certaines garanties au justiciable. Le Conseil d'État se demande si la modification proposée est vraiment dans l'intérêt du justiciable, intérêt qui ne saurait se résumer à une économie d'honoraires.*

*S'y ajoute que la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation continue d'imposer le ministère de l'avocat de la liste I dans les affaires de cassation, et ceci en toutes matières. Il existerait une disparité de représentation importante entre les affaires portées devant la Cour constitutionnelle et celles portées devant la Cour de cassation, les deux juridictions étant appelées à effectuer un contrôle en pur droit.*

*Le Conseil d'État souligne que comme l'idée de l'instauration d'un « amicus curiae » a été abandonnée, aucune autre partie intervenant devant le juge constitutionnel n'est en mesure de pallier les lacunes éventuelles des moyens juridiques développés par la partie non représentée par un avocat.*

*L'autre modification concerne la nouvelle fonction de délégué du gouvernement devant la Cour constitutionnelle. Le Conseil d'État peut s'en accommoder. Il estime toutefois que le recours à un avocat par l'État n'a de sens que dans l'hypothèse où l'intervention de l'État serait admise par la loi au-delà de la question des effets de l'arrêt à intervenir. En cas d'intervention de la Chambre des députés dans la procédure devant la Cour constitutionnelle, il faudra également lui reconnaître la faculté de se faire représenter par un mandataire voire, le cas échéant, par un avocat. »*

#### La position de la Commission de la Justice

Considérant les nombreuses réserves et interrogations exprimées par la Haute Corporation, les membres de la Commission de la Justice suggèrent un réexamen non seulement de la question de la représentation de l'État devant la Cour Constitutionnelle (voir article 10), mais également la question de la représentation du justiciable devant la Cour Constitutionnelle (voir article 11).

Ces questions ne sont pas liées ni à la révision constitutionnelle du chapitre sur la justice, ni au statut de la magistrature. C'est la raison pour laquelle les membres de la Commission de la Justice recommandent le retrait des propositions de modification des articles 10 et 11. Les questions de la représentation de l'État et du justiciable dans le domaine de la justice constitutionnelle pourraient être réexaminées après le deuxième vote de la révision constitutionnelle. Une telle approche éviterait des retards dans l'adoption aussi bien de la future loi sur le statut des magistrats que de la révision constitutionnelle.

D'autre part, l'article amendé se limite à une adaptation d'ordre légistique au niveau de l'article 29 relatif aux indemnités des membres de la Cour Constitutionnelle et de son greffe. Le taux d'indemnisation restera inchangé par rapport à celui proposé initialement par voie d'amendement parlementaire.

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'Etat « [...] prend acte que la Commission de la justice retire les propositions de modification des articles 10 et 11 de la loi modifiée du 27 juillet

*1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle. Un réexamen de ces propositions est envisagé après l'adoption définitive de la révision constitutionnelle ».*

#### *Article 66*

Au niveau de la modification de la législation sur les attachés de justice, le texte amendé transpose les observations d'ordre légistique du Conseil d'État. Dans un souci d'harmonisation de la terminologie, l'article 2-1 relatif au contrôle de l'honorabilité des candidats à un poste d'attaché est calqué sur les textes prévus dans le cadre du projet de loi n° 7863 sur les référendaires de justice (voir amendements parlementaires du 9 novembre 2022).

#### *Article 67*

Cet article reprend la proposition du Conseil d'État de préciser l'article 2 de la législation concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales par la référence expresse à une décision grand-ducale. En outre, l'avis conforme du Conseil national de la justice sera exigé.

#### *Article 68*

Pendant la période du 1<sup>er</sup> mai 2016 au 21 avril 2021, le nombre de postes auprès du SCAS a augmenté de 87 à 122. Dans le cadre de l'adaptation de l'article 77 de la législation sur l'organisation judiciaire, la fonction de directeur adjoint du SCAS sera créée. Vu le développement substantiel des effectifs du SCAS et l'ampleur des tâches à assumer par sa direction, il est recommandé de classer la fonction de directeur adjoint du SCAS au grade 16 et de reclasser le directeur du SCAS (actuellement grade 16) au grade 17. Dans un souci de garantir la sécurité juridique et la transparence législative, les membres de la Commission de la Justice préfèrent l'inscription formelle des fonctions de directeur et directeurs adjoints du SCAS dans la législation fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. À défaut de loi organique ayant pour objet de conférer formellement au SCAS le statut d'une administration, les qualités de « *directeur de différentes administrations* » et de « *directeur adjoint de différentes administrations* » pourraient être contestées dans le chef du directeur et du directeur adjoint du SCAS.

#### *Article 69*

Les membres de la commission parlementaire suivent la Haute Corporation qui est d'avis « *qu'au vu du fait que les absences et congés des magistrats, de même que la formation et la discipline sont réglés par la loi en projet, il conviendra de modifier l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, pour y inclure une référence à la présente loi.* » L'insertion d'une section consacrée à la modification de la législation fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et comprenant un article 69 implique une renumérotation des articles subséquents.

#### *Article 70*

Dans le cadre de l'indemnisation des différents acteurs de la procédure disciplinaire, l'amendement vise à préciser le cercle des bénéficiaires de l'indemnité de vacation et à simplifier le libellé.

Dans son troisième avis complémentaire du 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé.

#### *Article 71*

L'article 71 prévoit le versement rétroactif au 1<sup>er</sup> juillet 2021 de l'indemnité spéciale pour les magistrats des ordres judiciaire et administratif, qui sont affectés, détachés ou nommés à l'exercice soit d'une fonction internationale ou européenne, soit d'une fonction nationale non-judiciaire. Il est rappelé que cette indemnité spéciale a pour origine la loi du 15 juillet 2021 ayant pour objet le renforcement de l'efficacité de la justice civile et commerciale. La prime donne lieu à des divergences d'interprétation entre les administrations quant au cercle des bénéficiaires. Le paiement de la prime est refusé aux magistrats qui ne font pas l'objet d'un détachement au sens strict du droit de la fonction publique. La finalité de l'article amendé est de redresser une inégalité de traitement dans le chef des magistrats concernés.

*Article 72*

L'article 72 concerne la référence à la future loi sur les magistrats. Le libellé reprend une observation d'ordre légistique formulée par le Conseil d'Etat.

*Article 73*

En ce qui concerne l'entrée en vigueur de la future loi sur le statut des magistrats, les auteurs du texte ont fusionné deux propositions de texte émanant de la Haute Corporation. Il s'agit de la proposition formulée sous l'amendement 59 et de celle libellée au niveau des observations d'ordre légistique. Au niveau des dispositions qui entreront en vigueur avant l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle, le texte amendé tient compte de la nouvelle numérotation.

\*

**VI. TEXTE COORDONNE**

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°7323B dans la teneur qui suit :

\*

**PROJET DE LOI****sur le statut des magistrats et portant modification :**

- 1. du Code pénal ;**
- 2. du Code de procédure pénale ;**
- 3. de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;**
- 4. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;**
- 5. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;**
- 6. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;**
- 7. de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;**
- 8. de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales ;**
- 9. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 10. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat**

**Chapitre 1<sup>er</sup>. Dispositions générales**

**Art. 1<sup>er</sup>.** La présente loi s'applique aux magistrats de l'ordre judiciaire, qu'ils relèvent du siège ou du parquet, et aux magistrats de l'ordre administratif.

**Art. 2.** Sont chef de corps au sens de la présente loi :

- 1° pour les magistrats de la Cour supérieure de justice, le président de la Cour supérieure de justice ;
- 2° pour les magistrats des tribunaux d'arrondissement, les présidents des tribunaux d'arrondissement respectifs ;
- 3° pour les juges de paix, les juges de paix directeurs respectifs ;
- 4° pour les magistrats du Parquet général, le procureur général d'État ;

- 5° pour les magistrats des parquets, les procureurs d'État respectifs ;
- 6° pour les magistrats de la Cellule de renseignement financier, le directeur de la Cellule de renseignement financier ;
- 7° pour les magistrats de la Cour administrative, le président de la Cour administrative ;
- 8° pour les magistrats du Tribunal administratif, le président du Tribunal administratif.

## **Chapitre 2. Des nominations**

**Art. 3.** (1) Le dossier personnel du magistrat est conservé et tenu à jour par le secrétariat du Conseil national de la justice.

(2) Le secrétariat du Conseil national de la justice procède à la destruction du dossier personnel endéans les six mois à compter du jour de la cessation de la fonction de magistrat.

**Art. 4.** Les appels à candidatures aux fonctions vacantes dans la magistrature sont publiés sur le site internet de la justice.

**Art. 5.** (1) En cas de vacance des fonctions de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État ou de président de la Cour administrative, le Conseil national de la justice détermine le profil recherché.

(2) Pour les fonctions vacantes de magistrat autres que celles visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, la détermination du profil recherché est facultative.

(3) L'appel à candidatures et le profil sont publiés ensemble sur le site internet de la justice.

**Art. 6.** (1) Les candidats remplissent une notice biographique et indiquent leur expérience professionnelle, acquise avant l'entrée dans la magistrature et, le cas échéant, pendant l'exercice de la fonction de magistrat.

(2) Les candidatures sont transmises par la voie hiérarchique au président du Conseil national de la justice.

**Art. 7.** (1) En cas de candidature à une fonction vacante, le Conseil national de la justice sollicite l'avis motivé :

- 1° du chef de corps dont le magistrat relève au moment de la présentation de sa candidature ;
- 2° du chef de corps disposant de la vacance de poste lorsque le magistrat souhaite intégrer une autre juridiction, un autre parquet ou un autre service de la justice.

(2) Les dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup> sont également applicables lorsque l'attaché de justice postule à une fonction de magistrat.

**Art. 8.** (1) En vue de l'émission de l'avis visé à l'article 7, les compétences professionnelles et qualités humaines du candidat sont appréciées par le chef de corps dont il relève.

Lorsque le candidat a lui-même la qualité de chef de corps, l'appréciation des compétences professionnelles et qualités humaines est faite par :

- 1° le président de la Cour supérieure de justice à l'égard des présidents des tribunaux d'arrondissement et juges de paix directeurs ;
- 2° le procureur général d'État à l'égard des procureurs d'État et du directeur de la Cellule de renseignement financier ;
- 3° le président de la Cour administrative à l'égard du président du Tribunal administratif.

(2) Le chef de corps compétent peut solliciter les avis de tout magistrat et de tout agent de l'État affecté aux services de la justice.

Il émet son avis motivé.

Il communique son avis et, le cas échéant, les avis visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> au candidat.

Le candidat peut présenter ses observations endéans les dix jours à compter de la communication.

(3) Le secrétariat du Conseil national de la justice procède :

- 1° au classement des avis et observations dans le dossier personnel du candidat ;
- 2° à la destruction des avis et observations endéans les six mois à compter du jour où la décision sur la candidature a acquis force de chose décidée ou jugée.

**Art. 9.** (1) Pour pouvoir être nommé à une fonction de magistrat, il faut présenter toutes les garanties d'honorabilité.

(2) Le Conseil national de la justice peut accéder aux données à caractère personnel visées au présent article en vue du contrôle de l'honorabilité du candidat à un poste vacant dans la magistrature.

Il apprécie l'honorabilité du candidat sur base d'un avis à émettre par le procureur général d'État.

(3) 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.

(4) 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.

(5) 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.

(6) Le secrétariat du Conseil national de la justice est chargé :

- 1° du classement de l'avis du procureur général d'État dans le dossier personnel du candidat ;
- 2° de la destruction de l'avis du procureur général d'État endéans les six mois à compter du jour où la décision sur la candidature a acquis force de chose décidée ou jugée.

**Art. 10.** (1) En cas de vacance des fonctions de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État ou de président de la Cour administrative, le Conseil national de la justice convoque les candidats à un entretien individuel avec ses membres.

(2) Pour les fonctions vacantes de magistrat autres que celles visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, l'entretien individuel est facultatif.

**Art. 11.** Les candidats sont sélectionnés par le Conseil national de la justice sur base de leurs compétences professionnelles et qualités humaines ainsi que sur base de leur rang dans la magistrature.

**Art. 12.** Les compétences professionnelles et qualités humaines du candidat sont appréciées en tenant compte :

- 1° le cas échéant, de l'adéquation au profil visé à l'article 5 ;
- 2° de l'expérience professionnelle antérieure, telle que documentée dans la notice biographique visée à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup> ;
- 3° de l'avis motivé du chef de corps, sinon du magistrat visé à l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, points 1° à 3°, et, le cas échéant, des observations du candidat ;
- 4° des informations obtenues, le cas échéant, lors du contrôle de l'honorabilité visé à l'article 9 ;
- 5° le cas échéant, de l'entretien individuel visé à l'article 10.

**Art. 13.** Par une décision motivée, le Conseil national de la justice propose la nomination d'un candidat au Grand-Duc.

**Art. 14.** Le Grand-Duc nomme le candidat qui lui est proposé par le Conseil national de la justice.

### **Chapitre 3. De la formation continue**

**Art. 15.** (1) Le magistrat participe aux actions de formation continue sur autorisation préalable du chef de corps dont il relève.

(2) Le Conseil national de la justice est informé des participations aux actions de formation continue ; mention en est faite au dossier personnel du magistrat concerné.

**Art. 16.** (1) Les chefs de corps organisent la formation continue des magistrats.

Ils sont assistés dans leurs travaux par le secrétariat du Conseil national de la justice.

(2) Le Conseil national de la justice coordonne la formation continue des magistrats de manière suivante :

- 1° il présente des recommandations aux magistrats et chefs de corps ;
- 2° il assure les relations avec le ministre de la justice ;
- 3° il participe aux travaux menés au sein d'instances internationales ou européennes.

(3) Sur proposition motivée du Conseil national de la justice, le ministre de la justice peut conclure des conventions avec les prestataires de formation.

### **Chapitre 4. De la déontologie**

**Art. 17.** Les règles déontologiques des magistrats, élaborées par le Conseil national de la justice, sont déclarées obligatoires par un règlement grand-ducal.

**Art. 18.** Le Conseil national de la justice surveille l'application des règles déontologiques par les magistrats.

**Art. 19.** Tout magistrat peut saisir le Conseil national de la justice en vue d'avoir un avis sur une question de déontologie.

**Art. 20.** (1) Le magistrat peut être rappelé aux devoirs par le chef de corps dont il relève, en dehors de toute action disciplinaire.

(2) Lorsque le chef de corps entend prononcer un rappel aux devoirs, il communique au magistrat concerné les éléments qui l'amènent à agir et lui demande une prise de position à communiquer endéans les quinze jours.

(3) Si le magistrat concerné demande un entretien individuel avec le chef de corps dans sa prise de position, l'organisation d'un entretien individuel est obligatoire.

(4) À l'issue des formalités visées aux paragraphes 2 et 3, le chef de corps prononce le rappel aux devoirs et le transmet au Conseil national de la justice, accompagné, le cas échéant, de la prise de position.

(5) Le secrétariat du Conseil national de la justice classe le rappel aux devoirs et, le cas échéant, la prise de position dans le dossier personnel du magistrat concerné.

## **Chapitre 5. De la discipline**

### **Section 1<sup>re</sup>. De la faute disciplinaire et des sanctions disciplinaires**

**Art. 21.** Constitue une faute disciplinaire tout acte commis dans l'exercice ou en dehors de l'exercice de ses fonctions par lequel :

- 1° le magistrat peut compromettre le service de la justice ;
- 2° le magistrat méconnaît les devoirs de son état, à savoir l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, la probité, la loyauté, la conscience professionnelle, la dignité, l'honneur, le respect, l'attention portée à autrui, la réserve et la discrétion, tels que mis en œuvre dans les règles déontologiques des magistrats ;
- 3° le magistrat viole de manière grave et délibérée une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive.

**Art. 22.** Les sanctions disciplinaires sont :

- 1° l'avertissement ;
- 2° la réprimande ;
- 3° l'amende, qui ne peut être ni inférieure à un dixième d'une mensualité brute du traitement de base, ni supérieure à cette mensualité et qui est recouvrable au moyen d'une contrainte non susceptible d'opposition, à décerner par le receveur de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
- 4° la rétrogradation, qui consiste dans le classement du magistrat au grade immédiatement inférieur à son ancien grade avant la rétrogradation ou au grade précédant le grade immédiatement inférieur. Le grade et l'échelon de traitement dans lesquels le magistrat est classé sont fixés par la juridiction disciplinaire dont la décision doit aboutir au résultat que le traitement nouvellement fixé soit inférieur au traitement d'avant la sanction disciplinaire. Le magistrat rétrogradé est nommé hors cadre ;
- 5° l'exclusion temporaire des fonctions, qui peut être prononcée, avec ou sans privation partielle ou totale de la rémunération, pour une période de deux ans au maximum. La période de l'exclusion ne compte pas comme temps de service pour les biennales, l'avancement en traitement et la pension ;
- 6° la mise à la retraite ;
- 7° la révocation : la sanction emporte la perte de l'emploi, du titre et du droit à la pension, sans préjudice des droits découlant de l'assurance rétroactive prévue en matière de coordination des régimes de pension.

**Art. 23.** (1) L'application des sanctions disciplinaires se règle d'après la gravité de la faute commise, la nature des fonctions et les antécédents du magistrat mis en cause.

(2) Les sanctions disciplinaires peuvent être appliquées cumulativement.

**Art. 24.** (1) Les décisions de justice intervenues sur l'action publique ne forment pas obstacle à l'application des sanctions disciplinaires.

(2) En cas de poursuite devant une juridiction répressive, la juridiction disciplinaire peut suspendre la procédure disciplinaire jusqu'à la décision définitive de la juridiction pénale.

## Section 2. De la suspension

**Art. 25.** Est suspendu de plein droit de l'exercice de ses fonctions le magistrat :

- 1° détenu en vertu d'une condamnation pénale, pour la durée de sa détention ;
- 2° détenu préventivement, pour la durée de sa détention ;
- 3° contre lequel il existe une décision de justice non encore définitive, qui emporte la perte de l'emploi, jusqu'à la décision définitive qui l'acquitte ou ne le condamne qu'à une peine moindre ;
- 4° condamné disciplinairement à la mise à la retraite ou à la révocation par une décision non encore définitive, jusqu'à la fin de la procédure disciplinaire.

**Art. 26.** Par une ordonnance motivée, la suspension peut être prononcée à tout moment en cas de poursuite pénale ou disciplinaire par :

- 1° le Conseil national de la justice à l'égard du président de la Cour supérieure de justice, du procureur général d'État et du président de la Cour administrative ;
- 2° le président de la Cour supérieure de justice à l'égard des magistrats de cette cour et des présidents des tribunaux d'arrondissement ;
- 3° le procureur général d'État à l'égard des magistrats du Parquet général, des procureurs d'État et du directeur de la Cellule de renseignement financier ;
- 4° les présidents des tribunaux d'arrondissement à l'égard des magistrats de ces tribunaux ainsi que des juges de paix directeurs ;
- 5° les procureurs d'État à l'égard des magistrats des parquets près les tribunaux d'arrondissement ;
- 6° les juges de paix directeurs à l'égard des magistrats des justices de paix ;
- 7° le directeur de la Cellule de renseignement financier à l'égard des magistrats de cette cellule ;
- 8° le président de la Cour administrative à l'égard des magistrats de cette cour et du président du Tribunal administratif ;
- 9° le président du Tribunal administratif à l'égard des magistrats de ce tribunal.

## Section 3. Des juridictions disciplinaires

**Art. 27.** (1) Il est institué :

- 1° un Tribunal disciplinaire des magistrats, qui juge en première instance les affaires disciplinaires visant ceux-ci ;
- 2° une Cour disciplinaire des magistrats, qui juge en appel les affaires disciplinaires visant ceux-ci.

(2) Le Tribunal disciplinaire des magistrats et la Cour disciplinaire des magistrats sont communs aux juridictions de l'ordre judiciaire et à celles de l'ordre administratif.

**Art. 28.** (1) Le Tribunal disciplinaire des magistrats est composé de trois membres effectifs, c'est-à-dire :

- 1° deux magistrats des tribunaux d'arrondissement, des parquets, des justices de paix, de la Cellule de renseignement financier, du pool de complément des magistrats du siège ou du pool de complément des magistrats du parquet ;
- 2° un magistrat du Tribunal administratif.

Il se complète par six membres suppléants, c'est-à-dire :

- 1° quatre magistrats des tribunaux d'arrondissement, des parquets, des justices de paix, de la Cellule de renseignement financier, du pool de complément des magistrats du siège ou du pool de complément des magistrats du parquet ;
- 2° deux magistrats du Tribunal administratif.

(2) Les membres effectifs élisent le président et le vice-président du Tribunal disciplinaire des magistrats.

Le président est chargé de surveiller la bonne marche des affaires et d'assurer le fonctionnement du tribunal.

En cas d'empêchement du président, le vice-président le remplace.

Lorsque le président et le vice-président sont empêchés, la présidence est assurée par l'autre membre effectif et, à défaut, par le membre suppléant le plus ancien en rang dans la magistrature.

(3) Le Tribunal disciplinaire des magistrats siège en formation de trois membres, c'est-à-dire :  
1° deux magistrats de l'ordre judiciaire, qu'ils relèvent du siège ou du parquet ;  
2° un magistrat de l'ordre administratif.

Si le tribunal ne peut pas se composer utilement par ses membres effectifs, il se complète par les membres suppléants.

Lorsque le tribunal est dans l'impossibilité de se composer utilement par ses membres effectifs et membres suppléants, un remplaçant est nommé dans les conditions prescrites à l'article 30 pour la durée de l'affaire concernée.

Les affaires sont plaidées et jugées en audience publique. Toutefois, si le magistrat en formule la demande, le huis clos est prononcé. Le huis clos peut encore être prononcé dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale.

(4) Le greffe du Tribunal disciplinaire des magistrats est assuré par le greffier en chef du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg ou son délégué.

**Art. 29.** (1) La Cour disciplinaire des magistrats est composée de trois membres effectifs, c'est-à-dire :

1° deux magistrats de la Cour supérieure de justice ou du Parquet général ;  
2° un magistrat de la Cour administrative.

Elle se complète par six membres suppléants, c'est-à-dire :

1° quatre magistrats de la Cour supérieure de justice ou du Parquet général ;  
2° deux magistrats de la Cour administrative.

(2) Les membres effectifs élisent le président et le vice-président de la Cour disciplinaire des magistrats.

Le président est chargé de surveiller la bonne marche des affaires et d'assurer le fonctionnement de la cour.

En cas d'empêchement du président, le vice-président le remplace.

Lorsque le président et le vice-président sont empêchés, la présidence est assurée par l'autre membre effectif et, à défaut, par le membre suppléant le plus ancien en rang dans la magistrature.

(3) La Cour disciplinaire des magistrats siège en formation de trois membres, c'est-à-dire :  
1° deux magistrats de la Cour supérieure de justice ou du Parquet général ;  
2° un magistrat de la Cour administrative.

Si la cour ne peut pas se composer utilement par ses membres effectifs, elle se complète par les membres suppléants.

Lorsque la cour est dans l'impossibilité de se composer utilement par ses membres effectifs et membres suppléants, un remplaçant est nommé dans les conditions prescrites à l'article 30 pour la durée de l'affaire concernée.

Les affaires sont plaidées et jugées en audience publique. Toutefois, si le magistrat en formule la demande, le huis clos est prononcé. Le huis clos peut encore être prononcé dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale.

(4) Le greffe de la Cour disciplinaire des magistrats est assuré par le greffier en chef de la Cour supérieure de justice ou son délégué.

**Art. 30.** (1) Les membres du Tribunal disciplinaire des magistrats et ceux de la Cour disciplinaire des magistrats sont nommés par le Grand-Duc pour une durée de cinq ans renouvelable, sur proposition du Conseil national de la justice.

(2) Les nominations sont faites dans les conditions prescrites aux articles 4 à 14.

**Art. 31.** Les qualités de membre du Tribunal disciplinaire des magistrats et de membre de la Cour disciplinaire des magistrats sont incompatibles avec la qualité de membre du Conseil national de la justice.

#### **Section 4. De l'engagement des affaires disciplinaires**

**Art. 32.** Les chefs de corps dénoncent au Conseil national de la justice tous les faits parvenus à leur connaissance, qui pourraient donner lieu à poursuite disciplinaire contre un magistrat.

**Art. 33.** Chaque magistrat relève les fautes disciplinaires qui ont été commises ou découvertes à son audience et les signale au chef de corps dont il relève.

**Art. 34.** En cas d'ouverture d'une procédure pénale contre un magistrat, le procureur d'État en informe le Conseil national de la justice.

#### **Section 5. De l'instruction des affaires disciplinaires**

**Art. 35.** Si le Conseil national de la justice a connaissance de faits susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire, il ouvre une instruction disciplinaire.

**Art. 36.** (1) Le Conseil national de la justice délègue un de ses membres pour faire les actes de l'instruction disciplinaire, à la condition qu'il accepte cette délégation.

(2) La fonction d'instructeur disciplinaire est incompatible avec les fonctions de membre du Tribunal disciplinaire des magistrats et de membre de la Cour disciplinaire des magistrats.

(3) Après avoir consulté l'instructeur disciplinaire, le procureur général d'État désigne le greffier de celui-ci parmi les greffiers des juridictions de l'ordre judiciaire.

**Art. 37.** (1) L'instruction disciplinaire est faite à charge et à décharge du magistrat mis en cause.

(2) L'instructeur disciplinaire est indépendant dans l'exercice de ses fonctions.

**Art. 38.** L'instructeur disciplinaire 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'instructeur disciplinaire 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'instruction disciplinaire ; la personne entendue est autorisée à faire des déclarations qui sont couvertes par le secret professionnel.

**Art. 39.** (1) Toute personne, citée par le magistrat instructeur pour être entendue comme témoin, est tenue de comparaître, de prêter serment et de déposer, sous réserve des dispositions des articles 72, 73 et 76 du Code de procédure pénale.

(2) Les personnes qui refusent de comparaître, de prêter serment ou de déposer sont passibles des peines comminées par l'article 77 du Code de procédure pénale.

Ces peines sont prononcées par le tribunal d'arrondissement siégeant en matière correctionnelle, sur réquisition du ministère public.

(3) Le tribunal d'arrondissement siégeant en matière correctionnelle peut également ordonner que le témoin défaillant soit contraint par corps à venir donner son témoignage.

**Art. 40.** (1) L'instructeur disciplinaire convoque le magistrat mis en cause à une audition.

(2) La convocation informe le magistrat mis en cause du fait qu'une instruction disciplinaire est en cours et des manquements qui lui sont reprochés.

**Art. 41.** Le magistrat mis en cause peut se faire assister par un avocat à l'occasion de l'audition et des actes subséquents de l'instruction disciplinaire.

**Art. 42.** Le magistrat mis en cause et son avocat peuvent prendre inspection du dossier dès la convocation visée à l'article 40 et par la suite à tout moment de l'instruction disciplinaire.

**Art. 43.** Le magistrat mis en cause peut demander un complément d'instruction disciplinaire à l'instructeur disciplinaire.

**Art. 44.** Aussitôt que l'instruction disciplinaire lui paraît terminée, l'instructeur disciplinaire communique son rapport au Conseil national de la justice.

**Art. 45.** (1) À l'issue de l'instruction disciplinaire, le Conseil national de la justice ordonne :

- 1° soit le classement sans suites de l'affaire lorsqu'il estime que les faits ne sont pas susceptibles d'être qualifiés de faute disciplinaire ;
- 2° soit le renvoi de l'affaire devant le Tribunal disciplinaire des magistrats lorsqu'il estime que les faits sont susceptibles d'être qualifiés de faute disciplinaire ;
- 3° soit un supplément d'instruction disciplinaire lorsqu'il estime que l'affaire n'est pas encore suffisamment instruite.

(2) L'instructeur disciplinaire ne participe pas aux décisions visées au paragraphe 1<sup>er</sup>.

**Art. 46.** Le Conseil national de la justice délègue un de ses membres pour :

- 1° prendre des réquisitions devant les juridictions disciplinaires ;
- 2° déclarer l'appel au greffe.

## **Section 6. Du jugement des affaires disciplinaires**

**Art. 47.** (1) Au plus tard quinze jours avant l'audience, le greffier du Tribunal disciplinaire des magistrats notifie la convocation au magistrat mis en cause, à son avocat et au Conseil national de la justice.

(2) Le magistrat mis en cause et son avocat ont droit à la communication intégrale du dossier disciplinaire dès la notification de la convocation.

(3) Le dossier disciplinaire peut être communiqué par la voie électronique.

**Art. 48.** (1) Sur les réquisitions du délégué du Conseil national de la justice, le Tribunal disciplinaire des magistrats ne peut statuer qu'après avoir entendu le magistrat mis en cause en ses explications ou convoqué ce magistrat.

(2) Le Tribunal disciplinaire des magistrats peut ordonner un complément d'instruction disciplinaire soit d'office, soit à la demande du magistrat mis en cause ou du délégué du Conseil national de la justice.

Il désigne un de ses membres pour procéder au complément d'instruction disciplinaire.

**Art. 49.** (1) Lorsque le magistrat mis en cause ne comparait pas, la décision de la juridiction disciplinaire est rendue par défaut lorsque la convocation n'a pas été notifiée à la personne de ce magistrat.

La décision est réputée contradictoire en cas de notification à personne de la convocation.

(2) Le magistrat condamné disciplinairement peut former opposition contre la décision rendue par défaut.

Le délai d'opposition est de quinze jours à compter de la notification de la décision.

L'opposition est faite par déclaration au greffe de la juridiction ayant rendu la décision.

**Art. 50.** (1) Le magistrat condamné disciplinairement et le Conseil national de la justice peuvent faire appel contre le jugement du Tribunal disciplinaire des magistrats.

(2) L'appel est formé par déclaration au greffe du Tribunal disciplinaire des magistrats dans un délai de trente jours à compter de la notification du jugement par le greffier.

(3) Les dispositions des articles 47 à 49 sont applicables.

(4) L'arrêt de la Cour disciplinaire des magistrats n'est susceptible d'aucun pourvoi en cassation.

**Art. 51.** (1) Le magistrat suspendu de ses fonctions peut présenter au président de la Cour disciplinaire des magistrats une requête en sursis à exécution de la suspension.

(2) Les dispositions des articles 47 et 48, paragraphe 1<sup>er</sup>, sont applicables.

(3) L'ordonnance du président de la Cour disciplinaire des magistrats, ou du magistrat qui l'a remplacé, n'est susceptible d'aucune voie de recours.

(4) Ne peut plus siéger au fond le magistrat ayant statué sur la requête en sursis à exécution de la suspension.

**Art. 52.** Le greffier fait les notifications et convocations par lettre recommandée dans les conditions déterminées par l'article 170 du Nouveau Code de procédure civile.

**Art. 53.** Lorsque les décisions rendues en matière disciplinaire sont devenues définitives, elles sont communiquées, dans un délai de cinq jours, au ministre de la justice aux fins de leur exécution.

## **Chapitre 6. Des absences, du service à temps partiel et du détachement**

**Art. 54.** Aucun magistrat ne peut s'absenter si le service va souffrir de son absence.

**Art. 55.** (1) Pour les absences de plus de trois jours, le magistrat demande l'autorisation préalable du chef de corps dont il relève et informe le Conseil national de la justice avant son absence.

Pour les absences de plus d'un mois, le magistrat demande l'autorisation préalable du Conseil national de la justice, qui sollicite l'avis motivé du chef de corps.

(2) Pour les absences de plus de trois jours :

- 1° les présidents des tribunaux d'arrondissement et les juges de paix directeurs demandent l'autorisation préalable du président de la Cour supérieure de justice et informent le Conseil national de la justice avant leur absence ;
- 2° les procureurs d'État et le directeur de la Cellule de renseignement financier demandent l'autorisation préalable du procureur général d'État et informent le Conseil national de la justice avant leur absence ;
- 3° le président du Tribunal administratif demande l'autorisation préalable du président de la Cour administrative et informe le Conseil national de la justice avant son absence.

Pour les absences de plus d'un mois, les chefs de corps demandent l'autorisation préalable du Conseil national de la justice, qui sollicite l'avis motivé :

- 1° du président de la Cour supérieure de justice lorsque la demande émane d'un président du tribunal d'arrondissement ou d'un juge de paix directeur ;
- 2° du procureur général d'État lorsque la demande émane d'un procureur d'État ou du directeur de la Cellule de renseignement financier ;
- 3° du président de la Cour administrative lorsque la demande émane du président du Tribunal administratif.

(3) Le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'État et le président de la Cour administrative informent le Conseil national de la justice avant toute absence supérieure à trois jours.

(4) Les paragraphes 1<sup>er</sup> à 3 ne s'appliquent pas aux absences qui peuvent être faites pendant les vacances par le magistrat qui n'est retenu par aucun service.

**Art. 56.** (1) Les demandes de service à temps partiel sont adressées au Conseil national de la justice.

(2) Après avoir sollicité l'avis motivé du chef de corps, le Conseil national de la justice accorde ou refuse le service à temps partiel.

**Art. 57.** (1) Le magistrat peut, de son accord, être temporairement détaché auprès d'une juridiction internationale ou européenne, d'une autre instance internationale ou européenne ou d'une administration nationale.

(2) Les demandes de détachement sont adressées au Conseil national de la justice, qui demande l'avis motivé du chef de corps.

Le détachement est accordé ou refusé par le Grand-Duc sur avis motivé du Conseil national de la justice.

(3) Le poste laissé vacant par le magistrat détaché est occupé par un nouveau titulaire.

Au terme du détachement, le magistrat ainsi remplacé est réintégré à un poste équivalent à la fonction qu'il exerçait avant le détachement.

À défaut de vacance de poste adéquat, ce magistrat est nommé hors cadre à un poste comportant le même rang et le même traitement que ceux dont il bénéficiait avant le détachement.

## **Chapitre 7. De la mise à la retraite**

**Art. 58.** Le magistrat est de plein droit mis à la retraite lorsqu'il a atteint l'âge de soixante-huit ans.

**Art. 59.** (1) Le magistrat est mis à la retraite lorsqu'une affection grave et permanente ne lui permet plus de remplir convenablement ses fonctions.

(2) Le Conseil national de la justice peut demander au magistrat de se soumettre à un examen médical par un médecin de contrôle en service auprès de l'Administration des services médicaux du secteur public.

(3) La Commission des pensions est saisie par le Conseil national de la justice :

- 1° lorsque le médecin de contrôle certifie une affection ne permettant plus au magistrat de remplir convenablement ses fonctions ;
- 2° lorsque le magistrat refuse de se soumettre à un examen médical.

## Chapitre 8. Dispositions modificatives

### Section 1<sup>re</sup>. Modification du Code pénal

**Art. 60.** Le Code pénal est modifié comme suit :

1. L'article 220 prend la teneur suivante :

*« Art. 220. Le faux témoignage en matière civile et administrative est puni d'un emprisonnement de deux mois à trois ans.*

*Les dispositions de l'alinéa qui précède sont également applicables au faux témoignage devant le Tribunal disciplinaire des magistrats et la Cour disciplinaire des magistrats. »*

2. L'article 221 prend la teneur suivante :

*« Art. 221. L'interprète et l'expert coupables de fausses déclarations, soit en matière criminelle, contre l'accusé ou en sa faveur, soit en matière correctionnelle ou de police, contre le prévenu ou en sa faveur, soit en matière civile, sont punis comme faux témoins, conformément aux articles 215, 216, 218, 219 et 220.*

*Les dispositions de l'alinéa qui précède sont également applicables à l'expert et à l'interprète coupables de fausses déclarations devant le Tribunal disciplinaire des magistrats et la Cour disciplinaire des magistrats.*

*L'expert en matière criminelle qui aurait été entendu sans prestation de serment est puni conformément à l'article 217. »*

### Section 2. Modification du Code de procédure pénale

**Art. 61.** Le Code de procédure pénale est modifié comme suit :

1. L'article 16-2 prend la teneur suivante :

*« Art. 16-2. Le magistrat du parquet est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données par le procureur général d'État respectivement par le procureur d'État auquel il est rattaché.*

*Il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice. »*

2. L'article 18 prend la teneur suivante :

*« Art. 18. Le procureur général d'État est chargé de veiller à l'application de la loi pénale sur toute l'étendue du territoire national.*

*Il coordonne l'action des procureurs d'État en ce qui concerne tant la prévention que la répression des infractions à la loi pénale, ainsi que la conduite de la politique d'action publique par les parquets.*

*Il a, dans l'exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique. »*

3. L'article 19 prend la teneur suivante :

*« Art. 19. Le ministre de la justice peut adresser au procureur général d'État des directives de politique pénale, arrêtées par le Gouvernement en conseil. »*

4. L'article 20 prend la teneur suivante :

*« Art. 20. Le procureur général d'État a autorité sur tous les magistrats du parquet.*

*Il peut enjoindre aux procureurs d'État, par des instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites qu'il juge opportunes. »*

5. L'article 421 est abrogé.

### Section 3. Modification de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation

**Art. 62.** L'article 6 de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation est abrogé.

**Section 4. Modification de la loi modifiée du 7 mars 1980  
sur l'organisation judiciaire**

**Art. 63.** La loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire est modifiée comme suit :

1. Les articles 3, 4, 17, 28, 41 à 43, 72, 73, 144 à 147, 149, 155 à 167 et 169 à 180 sont abrogés.
2. À l'article 18, alinéa 1<sup>er</sup>, les mots « *par le Grand-Duc* » sont supprimés.
3. À l'article 19, paragraphe 2, l'alinéa 1<sup>er</sup> prend la teneur suivante :
 

*« Les juges d'instruction sont nommés par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil national de la justice, parmi les vice-présidents, les premiers juges et les juges, chaque fois pour une période de trois ans. »*
4. À l'article 33, le paragraphe 1<sup>er</sup> prend la teneur suivante :
 

*« (1) La Cour supérieure de justice est composée d'un président, de cinq conseillers à la Cour de cassation, de onze présidents de chambre à la Cour d'appel, de douze premiers conseillers, de treize conseillers à la Cour d'appel, d'un procureur général d'État, de deux procureurs généraux d'État adjoints, de sept premiers avocats généraux, de cinq avocats généraux et d'un substitut. »*
5. À l'article 33-1, paragraphe 2, les mots « *ministère public* » sont remplacés par celui de « *parquet* ».
6. L'article 40 prend la teneur suivante :
 

*« Art. 40. (1) Sont portées devant la Cour supérieure de justice les affaires à toiser en assemblée générale.*

*(2) Les décisions de la cour ne peuvent être rendues par moins de neuf conseillers.*

*S'il y a partage des voix, la cour siégeant en nombre pair, le suffrage du conseiller le plus jeune en rang n'est pas compté. »*
7. L'article 47 prend la teneur suivante :
 

*« Art. 47. (1) Avant le 15 février de chaque année, le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'État, les présidents des tribunaux d'arrondissement, les procureurs d'État et les juges de paix directeurs communiquent au Conseil national de la justice et au ministre de la justice un rapport d'activités portant sur :*

*1° le fonctionnement de leurs services pendant l'année judiciaire écoulée ;*

*2° les statistiques qui précisent le nombre des affaires en instance, le nombre des affaires jugées et la durée des affaires.*

*(2) Les rapports d'activités sont rendus publics. »*
8. À l'article 49, paragraphe 3, le mot « *officiers* » est remplacé par celui de « *magistrats* ».
9. L'article 69 prend la teneur suivante :
 

*« Art. 69. (1) Le ministère public remplit les devoirs de son office auprès de la Cour supérieure de justice et des tribunaux d'arrondissement, dans le ressort territorial qui lui est assigné par la loi, sauf les cas où la loi en a disposé autrement.*

*(2) Les fonctions du ministère public près les tribunaux de police sont remplies par les magistrats du parquet près le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve le siège du tribunal de police. »*
10. L'article 70 prend la teneur suivante :
 

*« Art. 70. Les fonctions du ministère public sont exercées par :*

*1° le procureur général d'État et les autres magistrats du Parquet général ;*

*2° les procureurs d'État et les autres magistrats des parquets près les tribunaux d'arrondissement. »*
11. L'article 71 prend la teneur suivante :
 

*« Art. 71. (1) Les fonctions du ministère public sont exercées sous la surveillance et la direction du procureur général d'État.*

*(2) Les magistrats des parquets près les tribunaux d'arrondissement exercent leurs fonctions également sous la surveillance et la direction du procureur d'État dont ils dépendent. »*

12. L'article 77 prend la teneur suivante :

*« Art. 77. (1) Le Service central d'assistance sociale regroupe tous les services chargés d'enquêtes sociales et d'assistance à des personnes sous surveillance judiciaire, comme le service de la protection de la jeunesse, le service de probation, le service d'aide aux victimes, le service de médiation, le service des tutelles pour mineurs et incapables majeurs ainsi que les services chargés de l'établissement des dossiers de personnalité.*

*(2) Le Service central d'assistance sociale est dirigé, sous l'autorité du procureur général d'État ou de son délégué, par un directeur qui en est le chef d'administration.*

*Le directeur est assisté d'un directeur adjoint auquel il peut déléguer certaines de ses attributions et qui le remplace.*

*(3) Pour exercer la fonction de directeur ou de directeur adjoint, il faut 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 dans l'une des matières déterminées par le procureur général d'État.*

*Ce grade ou diplôme doit être inscrit au registre des titres de formation et classé au moins au niveau 7 du cadre luxembourgeois des qualifications dans les conditions déterminées par la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.*

*(4) Le cadre du personnel du Service central d'assistance sociale comprend un directeur, un directeur adjoint 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. »*

13. À la suite de l'article 101, il est inséré un nouvel article 101-1 libellé comme suit :

*« Art. 101-1. Les fonctions de magistrat du siège et de magistrat du parquet sont incompatibles avec la qualité de membre du Conseil d'État. »*

14. L'article 148 prend la teneur suivante :

*« Art. 148. (1) Aucun greffier ne peut s'absenter si le service va souffrir de son absence.*

*(2) Pour pouvoir s'absenter, le greffier demande l'autorisation préalable du chef de corps dont il relève.*

*Ce chef de corps peut demander l'avis des magistrats auprès desquels le greffier est affecté.*

*Le greffier informe le procureur général d'État avant son absence.*

*(3) Les absences de plus d'un mois requièrent l'autorisation préalable du procureur général d'État.*

*Le procureur général d'État peut demander l'avis du chef de corps dont relève le greffier et l'avis des magistrats auprès desquels le greffier est affecté. »*

15. L'article 149-2 prend la teneur suivante :

*« Art. 149-2. (1) Il est accordé une indemnité spéciale de cinquante points indiciaires par mois au magistrat quittant temporairement le service de la justice pour exercer à temps plein une fonction auprès soit d'une juridiction internationale ou européenne, soit d'une autre instance internationale ou européenne, soit d'une administration nationale, à condition que la loi ou une norme de droit supranational réserve cette fonction à un magistrat.*

*(2) Les membres effectifs et suppléants de la Cour de justice Benelux bénéficient d'une indemnité de vacation, dont le taux est de quarante points indiciaires par affaire dans laquelle ils interviennent en qualité de magistrat du siège ou de magistrat du parquet.*

*(3) Les indemnités visées aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 sont non pensionnables. »*

**Section 5. Modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996  
portant organisation des juridictions de l'ordre administratif**

**Art. 64.** La loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif est modifiée comme suit :

1. Les articles 35 à 37, 38 à 54, 76 à 78 et 79 à 81 sont abrogés
2. À l'article 10, l'alinéa 1<sup>er</sup> prend la teneur suivante :
 

*« La Cour administrative est composée d'un président, d'un vice-président, de deux premiers conseillers et de deux conseillers. »*
3. À l'article 13, l'alinéa 2 est supprimé.
4. L'article 17 prend la teneur suivante :
 

*« Art. 17. (1) Avant le 15 février de chaque année, le président de la Cour administrative communique au Conseil national de la justice et au ministre de la justice un rapport d'activités portant sur :*

*1° le fonctionnement de la cour pendant l'année judiciaire écoulée ;*

*2° les statistiques qui précisent le nombre des affaires en instance, le nombre des affaires jugées et la durée des affaires.*

*(2) Les rapports d'activités sont rendus publics. »*
5. L'article 34 prend la teneur suivante :
 

*« Art. 34. (1) Aucun greffier de la Cour administrative ne peut s'absenter si le service va souffrir de son absence.*

*(2) Pour pouvoir s'absenter, le greffier demande l'autorisation préalable du président de la Cour administrative.*

*(3) Le président de la Cour administrative peut demander l'avis des magistrats auprès desquels le greffier est affecté. »*
6. L'article 37-1 prend la teneur suivante :
 

*« Art. 37-1. (1) Il est accordé une indemnité spéciale de cinquante points indiciaires par mois au magistrat de la Cour administrative quittant temporairement le service de la justice pour exercer à temps plein une fonction auprès soit d'une juridiction internationale ou européenne, soit d'une autre instance internationale ou européenne, soit d'une administration nationale, à condition que la loi ou une norme de droit supranational réserve cette fonction à un magistrat.*

*(2) Lorsque le magistrat de la Cour administrative a la qualité de membre effectif ou de membre suppléant de la Cour de justice Benelux, celui-ci bénéficie d'une indemnité de vacation, équivalente à quarante points par affaire dans laquelle il intervient.*

*(3) Les indemnités visées aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 sont non pensionnables. »*
7. À l'article 60, l'alinéa 2 est supprimé.
8. L'article 64 prend la teneur suivante :
 

*« Art. 64. (1) Avant le 15 février de chaque année, le président du tribunal administratif communique au Conseil national de la justice et au ministre de la justice un rapport d'activités portant sur :*

*1° le fonctionnement du tribunal pendant l'année judiciaire écoulée ;*

*2° les statistiques qui précisent le nombre des affaires en instance, le nombre des affaires jugées et la durée des affaires.*

*(2) Les rapports d'activités sont rendus publics. »*
9. L'article 75 prend la teneur suivante :
 

*« Art. 75. (1) Aucun greffier du tribunal administratif ne peut s'absenter si le service va souffrir de son absence.*

*(2) Pour pouvoir s'absenter, le greffier demande l'autorisation préalable du président du tribunal administratif.*

*Le président du tribunal administratif peut demander l'avis des magistrats auprès desquels le greffier est affecté.*

*Le greffier informe le président de la Cour administrative avant son absence.*

*(3) Les absences de plus d'un mois requièrent l'autorisation préalable du président de la Cour administrative.*

*Le président de la Cour administrative peut demander l'avis du président du tribunal administratif et l'avis des magistrats auprès desquels le greffier est affecté. »*

#### **Section 6. Modification de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle**

**Art. 65.** L'article 29 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle prend la teneur suivante :

*« Art. 29. (1) Une indemnité mensuelle est accordée :*

*1° aux membres effectifs de la Cour Constitutionnelle, dont le taux est de soixante points indiciaires ;*

*2° au greffier de la Cour Constitutionnelle, dont le taux est de trente points indiciaires.*

*(2) Les membres suppléants de la Cour Constitutionnelle bénéficient d'une indemnité de vacation, dont le taux est de quarante points indiciaires par affaire dans laquelle ils siègent.*

*(3) Les indemnités visées aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 sont non pensionnables. »*

#### **Section 7. Modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice**

**Art. 66.** La loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice est modifiée comme suit :

1. L'article 1<sup>er</sup> est modifié comme suit :

a) Le paragraphe 2 prend la teneur suivante :

*« (2) Sur proposition motivée de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice, ci-après « commission », le ministre de la justice détermine annuellement le nombre des attachés de justice à recruter. »*

b) Le paragraphe 3 prend la teneur suivante :

*« (3) Sur le plan administratif, tous les attachés de justice relèvent de la commission. »*

2. À la suite de l'article 2, il est inséré un nouvel article 2-1 libellé comme suit :

*« Art. 2-1. (1) La commission apprécie l'honorabilité du candidat à un poste d'attaché de justice sur base d'un avis du 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 six mois à compter du jour où la décision sur la candidature a acquis force de chose décidée ou jugée. »*

3. L'article 4-1 est modifié comme suit :

a) Le paragraphe 1<sup>er</sup> prend la teneur suivante :

*« (1) Il est procédé au recrutement sur dossier dans les conditions déterminées par les paragraphes qui suivent. »*

b) Le paragraphe 2 prend la teneur suivante :

*« (2) Un appel à candidatures est publié par la commission. »*

4. L'article 12 prend la teneur suivante :

*« Art. 12. En cas de vacance de poste, les attachés de justice peuvent être nommés aux fonctions de juge du tribunal d'arrondissement, de substitut ou de juge du tribunal administratif. »*

5. L'article 14 prend la teneur suivante :

*« Art. 14. Le Conseil national de la justice émet des recommandations en matière de recrutement et de formation des attachés de justice. »*

6. L'article 15 prend la teneur suivante :

*« Art. 15. (1) La Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice est composée de neuf membres effectifs.*

*Sont membres de droit le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'État, le président du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, le procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, le président du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, le procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch, le président de la Cour administrative et le président du Tribunal administratif.*

*Un magistrat est désigné par le Conseil national de la justice en qualité de membre effectif de la commission.*

*(2) La commission se complète par neuf membres suppléants, à désigner dans les conditions qui suivent.*

*Le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'État, le président du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, le procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, le président du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, le procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch, le président de la Cour administrative et le président du Tribunal administratif désignent leur suppléant.*

*Un magistrat est désigné par le Conseil national de la justice en qualité de membre suppléant de la commission.*

*(3) La commission élit, parmi les membres effectifs, son président et son vice-président.*

*La durée des mandats de président et de vice-président est de deux ans ; le mandat est renouvelable.*

*Le président convoque la commission, détermine l'ordre du jour et dirige les débats.*

*En cas d'empêchement du président, le vice-président le remplace.*

*Lorsque le président et le vice-président sont empêchés, la présidence est assurée par le membre effectif le plus ancien en rang dans la magistrature.*

*(4) La fonction de coordinateur du recrutement et de la formation des attachés de justice est exercée par le magistrat désigné par le Conseil national de la justice en qualité de membre effectif de la commission.*

*Le coordinateur est chargé de la gestion journalière de la commission.*

*(5) Les membres de la commission sont assistés dans leurs travaux par un secrétariat.*

*Le Conseil national de la justice désigne les secrétaires de la commission parmi le personnel de son secrétariat.*

*(6) La commission ne peut délibérer que lorsqu'au moins cinq de ses membres sont présents.*

*Les décisions sont prises à la majorité absolue des voix. »*

7. L'article 16 prend la teneur suivante :

*« Art. 16. (1) Les intervenants du secteur public luxembourgeois lors du recrutement et de la formation des attachés de justice et lors de la formation continue des magistrats sont indemnisés dans les conditions déterminées par les paragraphes 2 à 4.*

*(2) Une indemnité mensuelle forfaitaire est accordée :*

*1° au coordinateur du recrutement et de la formation des attachés de justice, dont le taux est de soixante points indiciaires ;*

*2° aux magistrats référents, dont le taux est de quarante points indiciaires par attaché de justice encadré et dont le versement est limité à la période d'encadrement ;*

*3° aux secrétaires de la commission, dont le taux est de trente points indiciaires.*

*(3) Une indemnité de vacation est allouée :*

*1° aux experts chargés de l'examen de personnalité, dont le taux est de dix points indiciaires par candidat apprécié ;*

*2° aux formateurs, dont le taux est de dix points indiciaires par séance de formation ;*

*3° aux examinateurs, dont le taux est de cinq points indiciaires par copie d'examen appréciée ;*

*4° aux membres effectifs, membres suppléants et secrétaires de la commission, dont le taux est de cinq points indiciaires par réunion.*

*(4) Les indemnités visées aux paragraphes 2 et 3 sont non pensionnables.*

*Ces indemnités peuvent être cumulées. »*

8. À la suite de l'article 16-1, il est inséré un nouvel article 16-2 libellé comme suit :

*« Art. 16-2. (1) L'intervention des experts du secteur public non luxembourgeois et du secteur privé lors du recrutement et de la formation des attachés de justice et lors de la formation continue des magistrats est réglée par la voie conventionnelle dans les conditions déterminées par les paragraphes 2 et 3.*

*(2) Les conventions précisent :*

*1° la mission des experts ;*

*2° la rémunération des experts ;*

*3° le remboursement des frais de transport, de repas et d'hébergement aux experts.*

*(3) Le ministre de la justice peut conclure des conventions avec les experts dans la limite des disponibilités budgétaires :*

*1° soit sur proposition motivée de la commission dans le cadre du recrutement et de la formation des attachés de justice ;*

*2° soit sur proposition motivée du Conseil national de la justice dans le cadre de la formation continue des magistrats. »*

### **Section 8. Modification de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales**

**Art. 67.** L'article 2 de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales prend la teneur suivante :

« **Art. 2.** 1. *Le congé spécial est accordé, après délibération du Gouvernement en Conseil, par l'autorité compétente pour la nomination du bénéficiaire et dans la forme prescrite pour celle-ci.*

2. *Le congé spécial des magistrats est accordé par le Grand-Duc sur avis motivé du Conseil national de la justice. »*

### **Section 9. Modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat**

**Art. 68.** La loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat est modifiée comme suit :

1. À l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 7, point 8°, les mots « *de directeur adjoint du service central d'assistance sociale,* » sont insérés entre les mots « *conseiller de Gouvernement première classe,* » et les mots « *de directeur adjoint de différentes administrations* ».
2. À l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 7, point 11°, les mots « *, de directeur du service central d'assistance centrale* » sont insérés entre les mots « *directeur général du Corps grand-ducal d'incendie et de secours* » et les mots « *et de directeur de différentes administrations* ».
3. L'annexe A, I. Administration générale, catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, sous-groupe à attributions particulières est modifiée comme suit :
4. Au grade 16, les mots « *, directeur adjoint du service central d'assistance sociale,* » sont insérés entre les mots « *directeur fonctionnel du Corps grand-ducal d'incendie et de secours* ».
5. Au grade 17, les mots « *, directeur du service central d'assistance sociale,* » sont insérés après les mots « *défenseur des droits de l'enfant* ».

### **Section 10. Modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat**

**Art. 69.** À l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, l'alinéa 1<sup>er</sup> prend la teneur suivante :

« *Le présent statut s'applique également aux magistrats, aux attachés de justice et au personnel de justice ayant la qualité de fonctionnaire, à l'exception des articles 4, 4bis, 4ter et 42, et sous réserve des dispositions inscrites à la loi sur l'organisation judiciaire, à la loi portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, à la loi sur les attachés de justice et à la loi sur le statut des magistrats et concernant le recrutement, la formation, la nomination, l'affectation, la désaffectation, l'inamovibilité, les incompatibilités, la résidence, les absences, les congés, le service des audiences, la déontologie et la discipline. »*

### **Chapitre 9. Dispositions financières**

**Art. 70.** (1) Une indemnité de vacation est allouée :

- 1° aux membres effectifs et membres suppléants du Tribunal disciplinaire des magistrats et de la Cour disciplinaire des magistrats ; leur taux est de quarante points indiciaires par affaire dans laquelle ils siègent ;
- 2° aux membres effectifs et membres suppléants du Conseil national de la justice, qui sont délégués pour faire l'instruction disciplinaire ou pour prendre des réquisitions devant les juridictions disciplinaires ; leur taux est de quarante points indiciaires par affaire dans laquelle ils interviennent ;
- 3° aux greffiers du Tribunal disciplinaire des magistrats, de la Cour disciplinaire des magistrats et de l'instructeur disciplinaire ; leur taux est de trente points indiciaires par affaire dans laquelle ils interviennent.

(2) L'indemnité visée au paragraphe 1<sup>er</sup> est non pensionnable.

**Art. 71.** Sont accordées à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021 :

- 1° l'indemnité spéciale visée à l'article 149-2, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
- 2° l'indemnité spéciale visée à l'article 37-1, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

### **Chapitre 9. Dispositions finales**

**Art. 72.** La référence à la présente loi peut se faire sous la forme suivante : « loi du [...] sur le statut des magistrats ».

**Art. 73.** La présente loi entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI de la Constitution, à l'exception de l'article 63, points 4°, 12° et 15°, de l'article 64, points 2° et 6°, de l'article 66, points 1°, 2°, 3°, 4° et 7°, de l'article 68, de l'article 69 et de l'article 71, qui entrent en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de la publication de la présente loi au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*Le Président-Rapporteur,*  
Charles MARGUE