

**GROUPEMENT
DES MAGISTRATS LUXEMBOURGEOIS**

◆◆◆
Cité judiciaire
◆◆◆
L-2080 Luxembourg
◆◆◆

Luxembourg, le 9 juin 2021

AVIS

concernant le projet de loi n° 7323A portant organisation du Conseil national de la justice et modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État (projet d'amendements (version 21 avril 2021))

Le Groupement des Magistrats Luxembourgeois (ci-après « **GML** ») a pris connaissance de l'avant-projet d'amendements du 21 avril 2021 relatifs au projet de loi n° 7323 portant organisation du Conseil suprême de la Justice déposé le 22 juin 2018.

Il constate que sous couvert d'accentuer la transparence législative et de mieux visualiser les parties marquantes du projet de réforme de la Justice, les auteurs du projet d'amendements préconisent la scission du projet de loi n° 7323 initial en trois projets de loi distincts, à savoir :

- le projet de loi n° 7323A portant organisation du Conseil National de la Justice ;
- le projet de loi n° 7323B sur le ministère public ;
- le projet de loi n° 7323C portant statut des magistrats.

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

Son avis se limitera en conséquence à discuter certains points inédits du projet de loi n° 7323A portant organisation du Conseil National de la Justice (CNJ) qui lui a été soumis pour avis en date du 28 avril 2021.

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

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

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

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

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

Le GML observe que le projet n° 7323A est composé de cinq chapitres comportant en tout 46 articles.

Les trois derniers chapitres consacrés au « **Fonctionnement du Conseil de la Justice** » (articles 27 à 35), respectivement à la « **Discipline** » (articles 36 à 43) et aux « **Dispositions modificatives et finales** » (articles 44 à 46) ne donnent pas matière à réflexion.

Il n'en va pas de même des deux premiers chapitres consacrés à la « **Composition du Conseil de la Justice** » (articles 1 à 13), respectivement aux « **Attributions du Conseil de la Justice** » (articles 14 à 26) lesquels sont sujets à un certain nombre de critiques qu'il y a lieu de passer en revue point par point.

1. Composition du Conseil de la Justice (articles 1 à 13)

Ces articles traitent d'abord des membres (effectifs et suppléants) du Conseil (définissant les conditions d'élection, les conditions pour être membres, les incompatibilités, la nomination, la durée du mandat et la fin du mandat), puis des organes du Conseil (détaillant la présidence, le bureau et le secrétariat).

Le GML constate non seulement avec regret, mais aussi avec étonnement que les auteurs du projet proposent d'augmenter le nombre des membres du CNJ de 9 à 15 dont 3 chefs de corps, 8 magistrats élus par leurs pairs, 2 avocats et 2 personnalités qualifiées à désigner par la Chambre des Députés.

Or, ce nombre pléthorique est de nature à freiner dès le départ l'efficacité du CNJ qui aura tôt fait de se transformer en un seul cercle de discussions et d'échanges. Il va de soi que dans ce cas de figure, l'objectif poursuivi à travers la création de cet organe ne sera assurément pas atteint.

A cet égard, le GML donne d'ailleurs à considérer que l'avant-projet du Ministre de la Justice François BILTGEN de 2013 lequel préconisait déjà un CNJ composé de 15 membres a été purement et simplement abandonné lors de l'élaboration du projet de loi n° 7323 au profit d'une composition de 9 membres en raison justement d'un probable risque de dysfonctionnement dû à un trop grand nombre. Lors d'une conférence de presse du 16 mars 2017, soit plus de quatre années après le « projet BILTGEN », le ministre de la Justice Félix BRAZ avait d'ailleurs insisté sur cette question en des termes qui restent toujours d'actualité : « (...) *L'objectif est de créer un organe efficace, ce qui implique des pouvoirs incisis et une composition réduite (...)* ».

Sous cet aspect, l'amendement envisagé par les auteurs constitue donc indéniablement un recul et non pas une avancée.

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

Il s'agit dès lors de privilégier les spécificités propres du Luxembourg dans la mise en œuvre de cette recommandation et de concevoir par conséquent un CNJ correspondant aux dimensions et aux besoins de notre pays.

Le GML se prononce donc prioritairement pour le maintien de la composition telle que retenue dans le projet de loi n° 7323 qui avait l'avantage de recueillir l'aval de la majorité des acteurs. Dans le cas contraire, le GML préconise, à l'instar du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg dans son avis du 4 juin 2021, la création d'un CNJ limité à 12 membres (3 membres externes, 3 chefs de corps, 6 magistrats élus par les pairs). Une telle composition permettrait de concilier les exigences européennes avec les caractéristiques de notre pays et constituerait une solution acceptable pour tous.

Un autre problème majeur est constitué par le nombre de membres extérieurs à la magistrature. Non contents d'augmenter ce nombre de 3 à 4, les auteurs prévoient maintenant parmi ces 4 membres extérieurs, outre 2 représentants de la société civile également 2 avocats.

Le GML rappelle que la présence d'un avocat en fonction au sein du Conseil a déjà fait débat par le passé et ce notamment pour risquer de se heurter au devoir d'impartialité des magistrats ou du moins au sentiment d'impartialité tel que perçu par le public. A cette occasion, il avait été également insisté sur les éventuels conflits d'intérêts pouvant surgir avec les « avocats plaideurs ».

Cette opposition formelle de la magistrature, loin d'être dénuée de fondement comme le prétendent certains, est d'ailleurs parfaitement connue des auteurs du projet qui semblent toutefois n'en avoir cure.

En effet pour ces auteurs, la participation d'un 2^{ème} avocat aux travaux du CNJ se justifie en raison de sa connaissance de l'organisation et du fonctionnement de la justice luxembourgeoise.

Cette explication non autrement motivée semble constituer en réalité une voie détournée pour accentuer l'emprise d'éléments extérieurs sur la magistrature.

En effet, si l'on peut comprendre que dans l'esprit des auteurs la présence de membres extérieurs s'explique par le souci de vouloir prévenir tout reproche de corporatisme, le GML s'interroge une fois de plus sur l'origine de cette appréhension persistante des auteurs, étant entendu qu'aucun élément objectif de quelque nature que ce soit ne permet de conclure à des tendances corporatistes au sein de la magistrature, tant présentes que passées.

Dans ces conditions, le GML réitère sa volonté de voir exclure purement et simplement la présence d'avocats au sein du Conseil. Dans le cas contraire, le GML propose à nouveau que le représentant du barreau ne devrait pas pouvoir participer à une quelconque décision portant sur le recrutement, la nomination et le détachement des magistrats, sinon tout au plus se voir accorder qu'une voix consultative pour une telle prise de décision, de façon à éviter toute velléité de pression du barreau sur la magistrature.

En ce qui concerne les membres représentant la société civile, le GML souligne comme dans son précédent avis l'entrave évidente de ce choix au principe de la séparation des pouvoirs et relève que la nomination de membres extérieurs non-magistrats par des assemblées parlementaires peut comporter le risque non négligeable d'une forme détournée de politisation du CNJ.

En l'occurrence, dans la mesure où la Chambre des Députés aura le pouvoir de désigner deux membres effectifs ainsi que deux membres suppléants du Conseil, il est indéniable que cet organe par essence politique s'assurera ainsi une influence indirecte sur la prise de décision par le pouvoir judiciaire.

A noter également que l'amendement envisagé retient que la procédure de désignation de ces représentants par la Chambre des Députés ne fera pas l'objet d'un texte législatif, mais pourra être précisée par le règlement interne de ladite Chambre des Députés.

Or, et le GML insiste particulièrement sur ce point, seule la désignation d'un membre à une majorité qualifiée de $\frac{3}{4}$ des députés serait à même d'éviter des nominations empreintes de considérations purement politiques.

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

Ce choix traduit à nouveau la volonté sinon explicite du moins implicite des auteurs à affirmer le contrôle de la magistrature. De cette façon, l'amendement accentue immanquablement le risque d'ingérence extérieure et écorne sensiblement l'image d'indépendance de la Justice pourtant voulue par ces mêmes auteurs.

2. Attributions du Conseil de la Justice (articles 14 à 26)

Ces articles traitent des attributions à l'égard des magistrats, de la saisine directe par les citoyens, du contrôle externe, du rôle consultatif et de la communication.

Dans ce chapitre, seuls les articles 18 à 21 relatifs au contrôle externe sont de nature à poser problème.

A la lecture de ces articles, le GML apprend avec effarement la volonté des auteurs d'introduire un contrôle externe du CNJ devant s'étendre sur toutes les juridictions tant inférieures que supérieures et ce à l'instar du double contrôle du fonctionnement de la justice que connaît le droit belge.

L'amendement envisagé prévoit ainsi que le CNJ pourra de sa propre initiative, soit à la demande de la Chambre des Députés ou du Ministre de la Justice procéder à un audit ou à une enquête au sein d'une juridiction, d'un parquet et d'un autre service de la justice. Le rapport d'audit ou d'enquête sera communiqué à la Chambre des Députés et au Ministre de la Justice.

Il s'agit là d'une mission totalement nouvelle qui ne se retrouve pas dans le projet n° 7323 initial.

De même, le pouvoir d'enquête prévu à l'article 20 a aussi été largement modifié et va bien au-delà de celui du projet initial lequel avait déjà en son temps donné lieu à moult critiques non résolues à ce jour.

Le GML entend se rallier sur ces différents points à l'analyse détaillée et appropriée faite par Madame le Procureur général d'Etat dans son avis du 17 mai 2021.

En prétextant un souci de renforcer la transparence législative et d'améliorer la visibilité des points saillants du projet de réforme de la justice, les auteurs s'éloignent en réalité de manière consciente ou non de l'objectif déclaré et affublent ainsi le CNJ de nouvelles missions parfaitement étrangères au consensus trouvé entre les acteurs concernés.

Il ne saurait faire de doute que cette nouvelle prérogative du CNJ constitue une ingérence supplémentaire dans le pouvoir judiciaire. Il est encore plus stupéfiant de constater que les auteurs de l'amendement ne prennent même pas la peine de motiver leur façon de procéder se contentant d'énoncer laconiquement que *l'introduction d'un double contrôle est recommandée pour le Grand-Duché*.

Le GML se doit d'emblée de relever, comme l'a également fait le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, que si la nécessité d'un contrôle externe s'imposa en Belgique pour rétablir la nécessaire confiance du justiciable en la Justice suite à des dysfonctionnements de la justice belge révélés notamment par « l'affaire Dutroux » et les « Marches blanches », un tel besoin ne se ressent pas au Luxembourg où la magistrature non seulement n'est jamais tombée dans la disgrâce, mais encore où la justice n'a jamais eu à faire face à une telle défiance de la part de ses citoyens.

Il est en conséquence regrettable que les auteurs aient à nouveau fait le choix d'imiter le modèle voisin, en transposant cette solution reprise du droit belge, et ce sans tenir compte des exigences véritables de notre pays.

Le GML ne peut dès lors que s'opposer aux amendements proposés sous les articles 18 à 21.

En guise de conclusion, l'on observera que sans cesse promise, annoncée et débattue, l'indépendance de la magistrature luxembourgeoise apparaît ainsi bien difficile à traduire dans les faits. Alors que des voies existent pour que le pouvoir du CNJ ne rime pas avec corporatisme, la crainte injustifiée d'une dérive vers un « gouvernement des juges » sert de paravent aux auteurs pour justifier leur volonté d'accroître le droit de regard d'éléments extérieurs sur la carrière des magistrats.

Il va sans dire que le projet d'amendement envisagé tend ainsi à s'éloigner de l'objectif principal poursuivi par le Gouvernement depuis la première coalition, à savoir, consolider l'indépendance de la Justice, mais également rendre la Justice plus efficace et plus transparente.
