

## 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'amendement (version 6 juillet 2021))**

Le Groupement des Magistrats Luxembourgeois (ci-après « GML ») a pris connaissance de la proposition d'amendement émise par le Ministre de la Justice en date du 6 juillet 2021 relative au projet de loi n° 7323A portant organisation du Conseil national de la justice et portant plus particulièrement sur la composition de ce même Conseil national de la justice (CNJ) ainsi que de l'avis afférent de la Cour Supérieure de Justice du 14 juillet 2021.

Si la proposition gouvernementale d'amendement propose dorénavant essentiellement une composition de neuf membres effectifs, élus par six collèges électoraux, à savoir :

- 1° un magistrat de la Cour supérieure de justice, à élire par les magistrats de cette cour ;
- 2° un magistrat du parquet près la Cour supérieure de justice, à élire par les magistrats de ce parquet ;
- 3° un magistrat de la Cour administrative, à élire par les magistrats de cette cour ;
- 4° un magistrat du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du tribunal d'arrondissement de Diekirch, de la justice de paix de Luxembourg, de la justice de paix d'Esch-sur-Alzette ou de la justice de paix de Diekirch, à élire par les magistrats de ces juridictions ;
- 5° un magistrat du parquet près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg ou du parquet près le tribunal d'arrondissement de Diekirch, à élire par les magistrats de ces parquets ;
- 6° un magistrat du tribunal administratif, à élire par les magistrats de ce tribunal ;
- 7° un avocat, à désigner conjointement par les conseils réunis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch ;
- 8° deux personnalités qualifiées en raison de leur formation, de leur expérience professionnelle ou de leurs activités extraprofessionnelles, à désigner par la Chambre des députés,

la Cour supérieure de Justice préconise, quant à elle, plutôt une composition de treize membres, qui permettrait, outre une répartition plus adaptée des tâches incombant au CNJ, une représentation plus équitable entre les juridictions judiciaires, les juridictions administratives et les parquets, la Cour proposant ainsi, outre la présence d'office des trois chefs de corps, à savoir le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'Etat et le président de la Cour administrative, un magistrat de la Cour supérieure de justice, à élire par les magistrats du siège de cette cour, un magistrat de la Cour administrative et du Tribunal administratif, à élire par les magistrats de cette cour et de ce tribunal, un magistrat du Parquet général, à élire par les magistrats de ce parquet,

deux magistrats du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, à élire par les magistrats du siège de ces tribunaux, un magistrat du parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et du parquet près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch, à élire par les magistrats de ces parquets, un magistrat des Tribunaux de paix de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette et de Diekirch, à élire par les magistrats de ces tribunaux de paix, un avocat, à désigner conjointement par les conseils de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et de l'Ordre des avocats du barreau de Diekirch et deux personnalités qualifiées pour participer utilement aux travaux du Conseil en raison de leur formation, de leur expérience professionnelle ou de leurs activités professionnelles, à désigner par la Chambre des députés.

Si le GML s'est toujours opposé à ce que le CNJ se voit doté d'une composition trop importante, qu'il perçoit comme risquant d'entraver l'efficacité de cet organe, il peut toutefois approuver la représentation de la magistrature telle que proposée par la Cour supérieure de Justice, susceptible d'assurer de manière pragmatique une représentativité adéquate des différentes juridictions, qu'elles relèvent de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif.

Il en va de même, pour des raisons pragmatiques, de la présence de magistrats membres de droit, laquelle se retrouve dans la plupart des Conseils de la magistrature, même si ce mode de désignation assure une représentativité plus « hiérarchique » de la magistrature, et que le GML aurait préféré pour seul mode de désignation des magistrats le mécanisme électoral.

Le GML doit toutefois persister en sa position en ce qui concerne les membres extérieurs à la magistrature.

Le GML est bien conscient que cette mixité dans la composition est censée théoriquement répondre à un double objectif : une volonté d'ouverture sur l'extérieur et le souci d'éviter un reproche de corporatisme et de repli sur soi ; toutefois, il est tout aussi clair que la présence d'éléments extérieurs est voulue par d'aucuns comme frein à la revendication d'autonomie professionnelle de la magistrature, suspecte aux yeux du barreau, d'une partie des parlementaires et de l'Exécutif.

Si le GML constate avec satisfaction que le nombre de ces membres, présentant les barreaux et la société civile, a été réduit par rapport au projet initial de quatre à trois, il n'en reste pas moins que tant la proposition d'amendement que la proposition de la Cour supérieure de Justice restent en défaut d'évoquer les problèmes et questions de principe que soulèvent la participation de ces membres à certaines tâches confiées au CNJ, et particulièrement aux tâches de recrutement, de nomination et de promotion des magistrats.

En ce qui concerne la présence d'avocats au sein du CNJ, le GML maintient formellement ses précédentes critiques.

Si les avocats constituent certes des acteurs incontournables du monde et de la vie judiciaires, le GML doit toutefois afficher clairement sa réticence à la présence d'avocats au sein du CNJ. En effet, comme ces derniers sont amenés en raison de leur fonction judiciaire à intervenir dans la vie professionnelle du juge, ils pourraient très bien utiliser leur qualité de membre du CNJ pour exercer des pressions, directes ou indirectes, sur les magistrats, tout comme leur présence au sein du CNJ constituera une atteinte à l'indépendance subjective de la Justice. En effet, comment concilier l'indispensable apparence d'indépendance en présence d'avocats, membres du CNJ, appelés à plaider devant les mêmes magistrats dont ils auront par exemple à avaliser les demandes de promotion ?

Aussi, si par impossible, la présence d'avocats, représentants d'un barreau lui-même pourvoyeur d'élus politiques, devait être maintenue au sein du CNJ, le GML 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 ne se voir accorder qu'une voix consultative pour une telle prise de décision, de façon à éviter toute velléité de pression du barreau sur la magistrature, la participation d'un avocat dans les attributions du CNJ relatives aux nominations et affectations des magistrats étant de nature à générer un risque sérieux d'influence ou de pression susceptible de compromettre l'indépendance du Conseil.

A tout le moins, il importe que les avocats membres effectif et suppléant du CNJ n'exercent plus pendant leur mandat au sein du CNJ afin d'éviter tout conflit d'intérêts.

Le GML préférerait, afin d'associer les avocats à la gestion de la Justice et afin de renforcer l'articulation des barreaux et des juridictions et faciliter les échanges et l'élaboration de projets communs, l'inscription dans la loi sur l'organisation judiciaire d'un cadre institutionnel à cette relation, telle que préconisée par le rapport Perben relatif à l'avenir de la profession d'avocat<sup>1</sup>. Il ne s'agirait pas d'introduire une quelconque forme de cogestion des juridictions, mais plutôt d'inviter les uns et les autres à plus de transparence : ainsi pourraient être institutionnalisées des rencontres mensuelles entre chefs de juridiction et bâtonniers et prévue, au moins une fois par an, une conférence réunissant magistrats et avocats, ayant pour objet un échange de vues sur les projets en cours et à venir de la juridiction.

Le GML est également amené à formellement maintenir ses observations en ce qui concerne les membres représentant la société civile, devant être désignés par des acteurs

---

<sup>1</sup> Rapport à Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, Mission relative à l'avenir de la profession d'avocat présidée par M. Dominique Perben, juillet 2020, p.36.

politiques (les parlementaires), eux-mêmes largement issus de l'un des groupes professionnels du secteur de la justice.

En effet, la nomination des membres extérieurs non-magistrats par une assemblée parlementaire peut comporter le risque d'une forme indirecte de politisation du CNJ, et ce d'autant plus qu'à défaut de précision dans le texte sous examen, leur désignation n'offre aucune garantie en termes de représentation pluraliste nécessaire à l'équilibre démocratique, une désignation à la simple majorité n'offrant aucune garantie contre les dérives partisans liées à la majorité parlementaire existante.

Le GML maintient dès lors formellement son exigence que le texte de loi prévoie dès à présent la désignation, par un vote parlementaire à la majorité qualifiée, de ces personnalités extérieures, seul mode de désignation susceptible de garantir une légitimité minimale au CNJ.

Enfin, le GML entend rappeler qu'il est important de non seulement exclure les mandats publics conférés par voie d'élection, mais également de prévoir que l'appartenance au Conseil est incompatible avec l'exercice d'une charge publique d'ordre politique, au sens large du terme.

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