



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/09/2022

9 février 2022

Conseil national de la justice - Amendements

relatif au

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 d'État.

Par lettre en date du 26 novembre 2021, Madame Sam TANSON, ministre de la Justice, a saisi pour avis notre chambre du projet de loi no 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'Etat.

1. Le projet de loi no 7323 initial 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'a pas encore définitivement arrêté le texte de la future disposition constitutionnelle régissant le Conseil national de la justice.

La proposition de révision no 7575 du chapitre VI de la Constitution prévoit la consécration constitutionnelle du Conseil national de la justice dans les termes suivants :

« Art.90. Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice dans le respect de son indépendance.

La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi.

Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.

Le Grand-Duc nomme les magistrats proposés par le Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les attributions du Conseil national de la justice dans les procédures disciplinaires contre les magistrats sont déterminées par la loi.

Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine la manière de les exercer. »

2. Le Conseil national de la justice aura pour mission constitutionnelle de veiller au bon fonctionnement de la justice. Dans l'exercice de cette mission, le Conseil national de la justice devra respecter l'indépendance de la justice, qui est de nature fonctionnelle. Le champ d'application de l'indépendance de la justice est défini à l'article 87 libellé comme suit :

« (1) Les magistrats de siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.

(2) 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. »

3. Dans sa version initiale, le projet de loi no 7323 visait à conférer une double mission au Conseil national de la justice, c'est-à-dire veiller non seulement au bon fonctionnement de la justice, mais également à l'indépendance des juges et du ministère public. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ainsi que le Conseil d'Etat n'ont pas suivi la recommandation du Gouvernement de faire du Conseil national de la justice le gardien de l'indépendance de la justice.

4. Quelle est la place du Conseil national de la justice dans le schéma institutionnel de notre pays ? L'article 84 consacre le pouvoir judiciaire dans les termes suivants : *« Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux. »* Si le Conseil national de la justice figure sous le chapitre de la Constitution réservé à la justice, cet organe n'exercera aucune fonction juridictionnelle. A défaut de participer à l'exercice du pouvoir judiciaire, le Conseil national de la justice ne sera pas une juridiction. Par conséquent, il s'agit d'un organe constitutionnel qui non seulement est extérieur au pouvoir judiciaire, mais qui est également autonome par rapport au pouvoir judiciaire. Dans cette optique, le Conseil national de la justice disposera d'une autonomie administrative et financière par rapport aux juridictions et parquets.

5. Le projet de loi no 7323 constituait un texte « fourre-tout » dans la mesure où il centralise dans un seul texte l'ensemble des mesures législatives, à adopter dans le cadre du projet de réforme de la justice. Ce projet de loi n'a pas seulement pour objet de régir la composition, le fonctionnement et les attributions du Conseil national de la justice, mais il a également deux autres objets :

- D'une part, le projet de loi no 7323 contient des mesures législatives visant le ministère public, qui couvrent trois domaines : premièrement, le Gouvernement a recommandé de consacrer législativement l'indépendance du ministère public dans l'exercice de l'action publique et la réquisition de l'application de la loi. Il est notamment proposé de supprimer le pouvoir du ministre

de la Justice d'enjoindre au procureur général d'Etat d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites qu'il juge opportunes. Deuxièmement, des adaptations au fonctionnement interne du ministère public sont proposées. Les pouvoirs du procureur général d'Etat dans ses relations avec les deux procureurs d'Etat sont précisés. Troisièmement, le texte gouvernemental prévoit l'attribution au procureur général d'Etat de la fonction *amicus curiae* de la Cour constitutionnelle. Cette fonction consiste dans la présentation de conclusions écrites dans toutes les matières juridiques, y compris en matière de contentieux administratif et fiscal.

- D'autres part, le projet de loi no 7323 prévoit une réforme du statut des magistrats. Il s'agit de réglementer essentiellement la nomination, la déontologie, la discipline et la mise à la retraite des magistrats. En ce qui concerne la réforme du droit disciplinaire de la magistrature, le Conseil d'Etat a critiqué, dans son avis complémentaire du 10 mars 2021, le fait que les règles proposées en matière de discipline soient éparpillées dans trois textes législatifs, à savoir la future loi sur le Conseil national de la justice, la loi sur l'organisation judiciaire et la loi sur l'organisation des juridictions de l'ordre administratif. Celui-ci recommande l'élaboration d'une loi unique et spécifique pour la discipline des magistrats, alors que le régime disciplinaire sera identique pour les magistrats de l'ordre judiciaire et pour les juridictions de l'ordre administratif. Les auteurs de l'amendement proposent d'aller plus loin que la recommandation du Conseil d'Etat par l'élaboration d'une législation sur le statut des magistrats. Cette nouvelle loi sur le statut des magistrats ne déterminera pas seulement le régime disciplinaire de la magistrature, mais également les règles communes en matière d'accès à la magistrature, d'incompatibilités, de nomination, de déontologie, de détachement et de mise à la retraite.

6. En vertu des considérations précitées, les auteurs de l'amendement proposent de scinder le projet de loi no 7323 en deux projets de loi séparés :

7. D'une part, le projet de loi no 7323A porte sur l'organisation du Conseil national de la justice. Ce texte précise la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement du futur organe.

8. D'autre part, le projet de loi no 7323B porte 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. Le projet en question régit également l'exercice des attributions du Conseil national de la justice à l'égard des membres de la magistrature. En outre, les propositions visant le ministère public sont intégrées dans le texte sur le statut des magistrats.

9. La scission du projet de loi no 7323 en deux projets de loi séparés présente essentiellement les avantages suivants : cette scission facilite la lecture du dispositif applicable, ce qui améliore la transparence législative. Par le regroupement des règles relatives au statut des magistrats dans un seul texte législatif, il est possible de prévenir des divergences d'interprétation entre la magistrature de l'ordre judiciaire et celle de l'ordre administratif, ce qui renforce la sécurité juridique.

10. La CSL salue favorablement cette façon de légiférer qui tient partiellement compte de ses critiques qu'elle a émises dans son avis du 10 janvier 2019 sur le projet de loi no 7323 initial dans lequel elle a estimé que le texte de loi manquait de clarté en ce qui concerne les différentes compétences du Conseil national de la justice, d'une part et les autres aspects du projet de réforme de la justice ayant trait à l'indépendance du ministère public et au statut des magistrats.

11. La CSL se doit toutefois de répéter deux observations qu'elle avait formulées dans son avis initial au projet de loi no 7323 et dont il n'a pas été tenu compte dans les amendements qui lui ont été soumis.

12. Dans le cadre de sa compétence exclusive pour recevoir et traiter les doléances au fonctionnement général de la justice et les plaintes disciplinaires à l'égard des magistrats, l'article 22 du projet de loi amendé, identique à l'article 36 du projet de loi initial, dispose que « le Conseil informe les auteurs des suites réservées à la doléance et à la plainte disciplinaire ».

Même si la CSL partage l'opinion comme quoi cette information ne constitue pas une décision administrative et que les règles de la procédure administrative non contentieuse sont inapplicables, elle est toutefois d'avis que le texte devrait préciser que cette information doit intervenir dans un délai à fixer par la loi et contenir un minimum de précisions permettant au justiciable de retracer le bien-fondé de cette information.

13. En ce qui concerne la composition du Conseil national de la justice, la CSL réitère sa revendication comme quoi le salariat et le patronat doivent chacun aussi être représentés au sein du Conseil national de la justice et que de ce fait, le nombre des membres du Conseil doit être porté de 9 à 11. Etant donné que les partenaires sociaux jouent un rôle important dans la cohésion sociale de notre pays tant au niveau économique, politique et juridique dans un but de garantir la justice sociale à tous les niveaux, il est indispensable qu'ils soient représentés dans le Conseil national de la justice parmi les membres extérieurs à la magistrature. Le représentant du salariat est à désigner ensemble par la Chambre des salariés et la Chambre des fonctionnaires et employés d'Etat et celui du patronat ensemble par la Chambre de commerce, la Chambre des métiers et la Chambre d'agriculture.

Sous réserve des remarques formulées ci-avant, la CSL a l'honneur de communiquer qu'elle marque son accord aux amendements cités sous rubrique.

Luxembourg, le 9 février 2022

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.