



A V I S

du 17 mai 2022

sur

- le 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'État

et sur

- les amendements parlementaires y relatifs

Par dépêches des 13 janvier et 21 avril 2022, Madame le Ministre de la Justice a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur respectivement le projet de loi spécifié à l'intitulé et les amendements parlementaires y relatifs.

Le projet de loi en question est issu du projet de loi initial n° 7323 portant organisation du Conseil suprême de la justice (dorénavant appelé Conseil national de la justice), suite aux critiques formulées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire n° 52.954 du 10 mars 2020 sur ce dernier projet et concernant l'éparpillement dans trois textes législatifs différents des règles en matière de discipline de la magistrature. Afin de tenir compte de ces critiques, la Commission de la justice de la Chambre des députés a décidé de scinder le projet initial n° 7323 en deux textes séparés, dont celui sous avis, qui vise à déterminer le statut et les règles communes en matière de nomination, de formation, de déontologie, de détachement, de discipline et de mise à la retraite des magistrats.

Ce projet, qui a fait l'objet d'amendements parlementaires le 18 mars 2022 et qui fixe également les attributions du Conseil national de la justice à l'égard des magistrats, appelle les remarques suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Une partie de ces remarques avaient déjà été présentées par la Chambre dans son avis n° A-3136 du 4 avril 2019 sur le projet de loi initial n° 7323.

* * *

(Dans les développements qui suivent, les références aux articles s'appliquent à la numérotation des articles du texte coordonné du projet de loi amendé.)

Ad article 7

Concernant la nomination des magistrats, l'article 7, paragraphe (1), dispose que, « *en cas de vacance de poste, le Conseil national de la justice sollicite l'avis motivé* » du chef de corps concerné.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève qu'il faudra préciser sur quoi porte l'avis motivé en question, le texte manquant de précision à ce sujet.

Ad articles 11 et 12

Pour ce qui est de la nomination aux postes de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État et de président de la Cour administrative, le projet de loi sous avis instaure un processus électif à la suite duquel les candidats font l'objet d'un classement.



Par la suite, le Conseil national de la justice choisit un candidat qu'il présente au Grand-Duc, qui nomme alors le candidat lui présenté.

Selon l'article 12, paragraphe (1), dernier alinéa, le classement des candidats suite à l'élection n'a toutefois qu'une valeur consultative. De plus, l'article 11, paragraphe (2), précise que le Conseil national de la justice prend « *également* » en considération le résultat des élections pour effectuer le choix du candidat à retenir.

La Chambre s'interroge sur l'utilité d'organiser des élections si, par la suite, le Conseil national de la justice est de toute façon libre de choisir le candidat qu'il veut et donc le cas échéant un autre candidat que celui qui a remporté la première place aux élections.

De l'avis de la Chambre, le Conseil devrait être lié par le résultat des élections et elle demande de modifier le texte en conséquence.

Quant à la forme, il y a lieu d'écrire à la première phrase du paragraphe (2) « *au moment de l'élection visée au paragraphe (1)-2 (...)* ».

Ad article 21

D'après l'article 21, « *constitue* » (donc obligatoirement) une faute disciplinaire du magistrat entre autres tout acte commis dans l'exercice ou en dehors de l'exercice de ses fonctions par lequel il méconnaît « *la conscience professionnelle* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que cette notion est floue. Afin d'éviter des abus, il faudra préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par « *conscience professionnelle* ».

Par ailleurs, la Chambre se demande comment un magistrat pourrait méconnaître la conscience professionnelle en dehors de l'exercice de ses fonctions. Elle note que cette disposition va plus loin que les règles en matière de discipline et relatives aux devoirs des fonctionnaires prévues aux chapitres 5 et 14 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

Le point 4° de l'article sous rubrique prête à confusion. En effet, la Chambre se demande à quoi se rapporte le bout de phrase « *constatée par une décision de justice devenue définitive* ».

Ad articles 27 à 31

Les articles 27 à 31 instituent deux juridictions disciplinaires (un tribunal disciplinaire de première instance et une Cour disciplinaire d'appel) devant juger les affaires disciplinaires concernant les magistrats.

La Chambre fait remarquer, comme elle l'avait déjà fait pour les articles 28 et 29 du projet de loi initial n° 7323, que le texte sous avis manque de précision concernant le

fonctionnement des deux juridictions (procédure écrite ou orale, tenue des audiences etc.). Dans un souci de sécurité juridique, il faudra compléter le texte en conséquence.

Concernant la composition des juridictions disciplinaires, l'article 31 précise 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.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que cette situation peut poser problème, notamment dans le cas où un magistrat du ministère public serait soumis à une procédure disciplinaire. En effet, dans un tel cas, les magistrats des parquets seront jugés par des magistrats du siège, tandis que ces derniers seront exclusivement jugés par leurs pairs.

Dans un souci d'égalité de traitement et de garantie d'un procès équitable, les juges des parquets devraient également siéger aux juridictions disciplinaires. Par conséquent, la Chambre demande d'adapter le texte dans le sens que les ordres judiciaire et administratif ainsi que les parquets soient tous représentés, chacun par au moins un magistrat, au sein desdites juridictions.

Ad article 33

Selon l'article 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* ».

La Chambre s'interroge sur la portée de cette disposition, et plus précisément de la notion « *à son audience* ». S'agit-il uniquement des audiences proprement dites des juridictions, c'est-à-dire des séances d'un procès pendant lesquelles les affaires sont plaidées et les parties sont entendues par les juges, ou également de toutes les réunions préparatoires, instructions, etc. ayant lieu entre magistrats?

Le texte mérite quelques précisions à ce sujet.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi amendé lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 mai 2022.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF