

A-3136⁻¹/22-28

Doc. parl. n° 7323A



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A V I S

du 17 mai 2022

sur

les amendements parlementaires au projet de loi 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

Par dépêche du 26 novembre 2021, Madame le Ministre de la Justice a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements parlementaires au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Les amendements en question ont pour objet d'apporter des modifications au projet de loi initial n° 7323 portant organisation du Conseil suprême de la justice (dorénavant appelé Conseil national de la justice) afin de tenir compte de la version finale de l'article 90 de la proposition de révision constitutionnelle n° 7575, article traitant dudit Conseil. Ils visent à préciser les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement du Conseil et à supprimer du projet original toutes les dispositions sur le statut des magistrats (dispositions qui seront insérées dans un nouveau projet de loi), conformément aux observations présentées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire n° 52.954 du 10 mars 2020.

Les amendements appellent 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 1^{er}

En ce qui concerne la composition du Conseil national de la justice, le texte amendé prévoit que les trois chefs de corps de la magistrature ne seront plus d'office membres du Conseil. D'après le texte, ces membres devront être élus tout comme les autres membres du Conseil qui sont des magistrats et, à défaut de leur élection, d'autres magistrats seront désignés à leur place.

La Chambre estime que le dossier sous avis ne fournit pas d'arguments convaincants pour justifier cette modification du projet initial. Elle ne voit pas de raison pourquoi les chefs de corps ne devraient pas être membres de droit du Conseil. Au contraire, un chef de corps qui ne serait pas élu par ses pairs risquerait même de perdre son renom pour la fonction qu'il assume.



L'article 52 prévoit d'ailleurs que, par dérogation aux dispositions de l'article 1^{er}, les chefs de corps actuellement en fonction siégeront d'office au Conseil, ce qui est complètement équivoque.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics demande par conséquent de revenir à la version initiale du texte sur ce point.

À titre tout à fait subsidiaire, elle signale qu'il faudra écrire "*le président de la Cour administrative ou un autre magistrat de cette Cour*" à l'article 1^{er}, point 1^o, lettre c).

Parmi les membres du Conseil national de la justice figureront, à côté de magistrats, un avocat et deux personnalités qualifiées désignées par la Chambre des députés en fonction de leur formation, de leur expérience professionnelle ou de leurs activités extra-professionnelles.

Concernant d'abord les "*deux personnalités qualifiées*", la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que la désignation par le pouvoir législatif de membres d'un organe ayant pour mission de veiller au bon fonctionnement de la justice, et donc du pouvoir judiciaire, porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Par une telle désignation, le pouvoir législatif peut intervenir indirectement en matière de prise de décision par le Conseil national de la justice.

La Chambre demande par conséquent de faire abstraction du mode de désignation projeté et de prévoir un mécanisme plus approprié pour garantir l'indépendance du Conseil national de la justice. Ainsi, le Conseil devrait pouvoir choisir lui-même les deux représentants en question (et il devrait donc dans une première phase siéger sans lesdits représentants).

À titre subsidiaire, le texte sous avis manque toujours de précision en ce qui concerne les qualifications professionnelles à remplir par ces deux membres. Aux yeux de la Chambre, il est indispensable que tous les membres du Conseil connaissent bien l'organisation et le fonctionnement de la justice pour pouvoir siéger utilement audit organe. En outre, le texte devrait déterminer l'étendue de l'expérience professionnelle (dix ou quinze années au moins par exemple) que doivent avoir les candidats et définir les "*activités extra-professionnelles*" à considérer dans le choix de ceux-ci.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que le fait qu'un avocat en fonction fasse partie du Conseil national de la justice porte atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité de la justice, et plus particulièrement des juges.

Le Conseil aura en effet pour mission, entre autres, d'intervenir dans le cadre du recrutement, de la nomination (en proposant des candidats au Grand-Duc), de la formation, de la discipline et de l'établissement des règles déontologiques des magistrats (cf. article 17 du projet de loi amendé).

L'avocat siégeant au Conseil participera ainsi par exemple aux prises de décisions en matière de nomination ou de promotion, ou encore de déclenchement d'une procédure disciplinaire à l'encontre de magistrats devant lesquels il plaidera aux tribunaux. Le fait pour un avocat d'avoir accès aux informations et dossiers personnels des magistrats devant lesquels il plaide nuit évidemment à l'impartialité de la justice. De plus, le Conseil sera chargé du traitement des doléances des justiciables touchant au fonctionnement de la justice. Dans ce cadre, l'avocat en question pourra donc avoir accès aux dossiers professionnels et administratifs des magistrats, ce qui risque également de porter atteinte aux principes précités d'impartialité et d'indépendance.

Au vu de ces considérations, la Chambre réitère sa demande de supprimer le représentant de la profession d'avocat au Conseil national de la justice, sinon d'adapter au moins le texte dans le sens que l'avocat ne pourra pas participer aux délibérations visant des questions de personnel de la magistrature. Cette dernière observation vaut aussi pour les "*deux personnalités qualifiées*" susmentionnées.

Ad article 8

Aux termes de l'article 8, "*les membres du Conseil ne peuvent avoir entre eux un lien de parenté ou d'alliance jusqu'au quatrième degré inclusivement, un partenariat légal ou un ménage de fait*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que la notion "*ménage de fait*" n'est pas définie par la loi au Luxembourg, ce qui risque ainsi de poser un problème de preuve.

Cette observation vaut également pour l'article 36.

Ad article 9

L'article 9, paragraphe (2), alinéa 2, prévoit que "*le renouvellement du mandat (des membres du Conseil) se fait suivant les conditions du premier mandat*".

La Chambre rappelle que cette disposition manque de précision concernant la procédure de renouvellement des mandats. En effet, il n'est pas clair si par le terme "*conditions*" ne sont visées que les seules conditions à remplir par les candidats pour pouvoir siéger au Conseil ou également la procédure de désignation des membres.

Le paragraphe (3) dispose que, "*lorsqu'un mandat a pris fin avant l'expiration de la durée (de cinq ans), le nouveau membre achève le mandat de l'ancien membre*".

Le texte ne fournit cependant pas de précisions quant aux modalités de désignation du "*nouveau membre*".

Ad article 11

L'article 11, paragraphe (1), dernière phrase, prévoit que l'un des deux vice-présidents du Conseil doit être un non-magistrat.

La Chambre renvoie à ce sujet aux observations formulées ci-avant quant à l'article 1^{er}, concernant la nécessité de garantir l'indépendance et l'impartialité de la justice et des juges (le Conseil ayant entre autres pour mission de se prononcer en matière de nomination de ces derniers). Elle ne saurait donc marquer son accord avec la disposition projetée.

Ad article 12

D'après l'article 12, paragraphe (1), "*la durée de la présidence et de la vice-présidence est de deux ans*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande pourquoi le texte ne fait pas coïncider la durée des mandats de président et de vice-président avec celle des mandats des membres (qui est de cinq ans). Cette façon de procéder permettrait de garantir une continuité dans le fonctionnement du Conseil national de la justice.

Ad article 16

Selon l'article 2 du projet de loi initial n° 7323, le Conseil national de la justice avait pour mission non seulement de veiller au bon fonctionnement de la justice, mais également de garantir l'indépendance de la justice, du ministère public et des magistrats du siège dans l'exercice de leurs fonctions.

Les amendements sous examen, tout comme la proposition de révision constitutionnelle n° 7575, ne reprennent plus la deuxième mission. Dans son avis complémentaire n° 52.954 du 10 mars 2020, le Conseil d'État avait demandé d'omettre la disposition afférente en s'interrogeant "*sur la nécessité d'instituer, dans un État de droit, un organe appelé à garantir l'indépendance de la justice*", puisque "*cette garantie trouve son fondement dans les règles organisant la séparation des pouvoirs, les dispositions constitutionnelles et légales sur le fonctionnement de la justice et le statut des magistrats ainsi que dans les procédures soumettant les actes des organes du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif à un contrôle juridictionnel*".

La Chambre se demande toutefois ce qui se passe dans le cas où un organe ou une autorité du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif porterait atteinte à l'indépendance de la justice. Si le Conseil national de la justice ne doit pas avoir pour mission d'intervenir dans un tel cas, quel organe devrait alors le faire? Le dossier sous avis ne fournit pas de réponse à cette question.

D'après le commentaire de l'amendement 3, la Commission européenne aurait incité le Luxembourg à mettre la loi portant création du Conseil national de la justice en

conformité avec les recommandations du Conseil de l'Europe en la matière. Or, selon le Conseil de l'Europe, *"les conseils de la justice sont des instances indépendantes, établies par la loi ou la Constitution, qui visent à garantir l'indépendance de la justice et celle de chaque juge et ainsi promouvoir le fonctionnement efficace du système judiciaire"*.

Les auteurs des amendements sous avis affirment d'ailleurs que, *"bien qu'une recommandation du Conseil de l'Europe ne constitue pas un instrument juridiquement contraignant, il est impératif que le Grand-Duché respecte tous les standards européens visant à garantir l'État de droit"*.

Il est dès lors plus qu'étonnant que la garantie de l'indépendance de la justice ne soit plus expressément mentionnée par le texte amendé parmi les attributions du Conseil national de la justice.

Ad article 19

L'article 19, paragraphe (1), prévoit que, *"lorsque le justiciable estime 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, il peut adresser une plainte disciplinaire au Conseil"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre des abus auxquels pourrait mener cette disposition en permettant à toute personne de saisir le Conseil pour déclencher une procédure disciplinaire à l'encontre d'un magistrat.

Une disposition similaire sur la base de laquelle toute personne pourrait déclencher une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent public n'existe pas non plus pour les autres services et administrations dans la fonction publique.

Lorsqu'une personne s'estime victime d'un traitement injuste par un magistrat s'occupant de son dossier, elle devrait seulement pouvoir adresser une doléance au Conseil national de la justice, à charge de celui-ci de décider si la doléance peut conduire au déclenchement d'une procédure disciplinaire. La Chambre demande d'adapter le texte en conséquence.

Ad article 22

Selon l'article 22, paragraphe (1), *"le Conseil informe les auteurs des suites réservées à la doléance et à plainte (sic: il faudra écrire "à la plainte") disciplinaire"*.

La Chambre fait remarquer que chaque magistrat concerné doit également être informé des suites réservées à toute plainte portée contre lui.

Ad article 29

À la phrase introductive de l'article sous rubrique, il faudra supprimer le mot superflu "de" après ceux de "pour missions".

Ad article 30

L'article 30, portant sur le bureau du Conseil, omet de déterminer les modalités de délibération et de prise de décision de cet organe.

Ad article 31

À l'article 31, paragraphe (1), il y a lieu de supprimer les termes superflus "ayant pour".

Ad article 32

Le paragraphe (4) se réfère encore à l'ancienne dénomination de "carrière supérieure", qui a été remplacée avec l'entrée en vigueur des lois du 25 mars 2015 relatives aux réformes dans la fonction publique. Il faudra donc adapter la disposition en y remplaçant la dénomination de "carrière supérieure" par celle de "groupe de traitement A1".

Ad article 38

Le nouvel article 38 dispose que "*le Conseil arrête son règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques de ses membres, qui sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal*".

Le commentaire de l'amendement 40 précise ce qui suit concernant cette disposition:

"Vu que la Constitution révisée ne prévoit pas l'attribution d'un pouvoir réglementaire au Conseil national de la justice, les mesures adoptées par cet organe seront déclarées obligatoires par voie de règlement grand-ducal et feront l'objet d'une publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg."

La Chambre relève que ces explications prêtent à confusion. En effet, "*les mesures adoptées*" visées à l'article 38 sont des mesures de fonctionnement interne du Conseil et non pas des mesures prises à l'égard de tiers ou du grand public. La raison invoquée pour justifier la déclaration obligatoire par voie de règlement grand-ducal et la publication en question est donc dénuée de fondement.

Ad article 43

À l'article 43, il faudra écrire "*Est qualifié de faute disciplinaire tout acte (...)*".

Ad article 45

Selon le paragraphe (2) de l'article sous rubrique, les membres du comité de déontologie (qui a pour mission de se prononcer en matière disciplinaire concernant les membres du Conseil national de la justice) sont choisis "*en raison de leur expérience et de leur autorité morale en matière de déontologie professionnelle*".

La Chambre se demande ce qu'englobe la notion floue de "*autorité morale*".

De plus, la disposition en question ne comporte pas de précisions concernant l'expérience demandée. Est-ce que les membres ont besoin d'une formation spécifique? Quelle est la durée minimale de l'expérience requise (par exemple le fait d'avoir travaillé pendant cinq années au moins en matière de déontologie professionnelle)? Quelle déontologie professionnelle est visée? Est-ce qu'il faut avoir une expérience en matière de déontologie professionnelle dans la magistrature ou dans un autre domaine?

Dans un souci de clarté, il y a lieu d'apporter des précisions au texte.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les amendements parlementaires lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 mai 2022.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF