**SÉMINAIRE ORGANISÉ PAR LE CONSEIL D'ETAT FRANCAIS
EN COOPÉRATION AVEC L'ACA-EUROPE**

***LA DEONTOLOGIE ET LE RECRUTEMENT
DES MEMBRES DES COURS ADMINISTRATIVES SUPRÊMES ET DES CONSEILS D'ETAT***

Questionnaire

Le séminaire de Versailles traitera de deux sujets connexes : la déontologie et le recrutement.

Le premier sera traité vendredi matin 29 novembre au cours de deux tables rondes. La première sera consacrée au cadre juridique et institutionnel. La deuxième, sur la base de cas pratiques, traitera du contenu des règles déontologiques.

Le second sujet sera traité vendredi après-midi lors de la troisième table ronde.

La déontologie des magistrats a été évoquée lors du séminaire organisé par l'AIHJA/IASAJ en septembre 2020 à Athènes. Elle a également été évoquée lors d'une réunion de l'Association européenne des juges administratives (AEAJ) consacrée en mai 2023 à la liberté d'expression des magistrats. Les questions ci-dessous sont pour certaines la reprise de celles posées dans le questionnaire d'Athènes. Vous pouvez bien entendu utiliser les réponses que vous aviez données en 2020 pour répondre au présent questionnaire.

I La déontologie : le cadre juridique et institutionnel

1.1. Le cadre général

1.1.1. Les obligations déontologiques des agents publics en général sont-elles inscrites dans le droit positif de votre pays ?

☒oui

☐non

Dans l'affirmative, elles sont inscrites (veuillez cocher toutes les réponses possibles) :

☐dans la Constitution

☐dans la loi

Cofinancé par
l'Union européenne

☒dans un texte réglementaire

☐dans une charte de déontologie ou un recueil de principes déontologiques

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

1.1.2. Les obligations déontologiques des membres de votre institution en particulier sont-elles inscrites dans le droit positif de votre pays ?

☒oui

☐non

Dans l'affirmative, elles sont inscrites (veuillez cocher toutes les réponses possibles) :

☐dans la Constitution

☐dans la loi

☐dans un texte réglementaire

☒dans une charte de déontologie ou un recueil de principes déontologiques

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

En 2013 une assemblée conjointe de la Cour supérieure de Justice regroupant la Cour de cassation et la Cour d'appel pour l'ordre judiciaire et de la Cour administrative pour l'ordre administratif a adopté un recueil de principes déontologiques pour l'ensemble des magistrats du Grand-Duché de Luxembourg. C'est ce texte qui régit actuellement encore la matière.

1.2. La Charte de déontologie

1.2.1. Votre institution dispose-t-elle par ailleurs d'une Charte de déontologie ou d'un Recueil de principes déontologiques ?

☒oui

☐non

Dans l'affirmative : à quelle date ce document a-t-il été adopté ?

Ce document a été adopté par l'assemblée conjointe de la Cour supérieure de Justice et de la Cour administrative en date du 16 mai 2013.

1.2.2. L'adoption d'un tel document constitue-t-elle une obligation pour votre institution ?

☐oui

☒non

Veuillez le cas échéant expliquer :

L'adoption d'une Charte déontologique a été opérée suite à l'initiative des représentants des deux ordres juridictionnels, sans qu'aucun texte contraignant national ne l'ait exigé.

1.2.3. Ce document a-t-il été adopté en réponse à un événement particulier ayant suscité une émotion dans l'opinion publique ?

☒oui

☐non

Si oui, veuillez expliquer le contexte juridique et politique qui a été à l'origine de l'adoption de ce texte :

A vrai dire, l'adoption de la Charte n'a pas été déclenchée par un événement particulier, mais dans le contexte de l'évaluation des rapports du GRECO (Groupe européen contre la corruption fonctionnant dans le cadre du Conseil de l'Europe) où l'absence de charte déontologique au niveau de la magistrature luxembourgeoise a été mise en exergue plusieurs fois, suite à quoi des responsables des deux ordres juridictionnels ont pris l'initiative de mettre en place un groupe de travail chargé de préparer le recueil déontologique adopté finalement en 2013 par l'assemblée conjointe de la Cour supérieure de Justice et la Cour administrative.

1.2.4. Qui a rédigé ce document ?

☐un groupe de travail composé exclusivement de membres de votre juridiction

☐un groupe de travail élargi à des personnalités extérieures

☐un groupe de travail associant des associations de juges administratifs

☒autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

Le document de la Charte a été préparé par un groupe de travail composé à la fois de représentants de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif comprenant les magistrats des Cours suprêmes et des juridictions inférieures ainsi que des représentants du ministère public.

1.2.5. Quelle est l'autorité qui a signé et édicté ce document ?

☐le président de votre institution

☐un organe collégial de votre institution

☒autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

Tel que ci-avant précisé, le document a été adopté en assemblée conjointe par les membres de la Cour supérieure de Justice et de la Cour administrative réunis.

1.2.6. Ce document a-t-il fait l'objet d'une ou plusieurs révisions ?

☐oui

☒non

Veuillez le cas échéant expliquer l'objet de ces révisions :

Jusqu'à ce jour, la Charte de 2013 n'a pas subi de révision. Il est vrai qu'entretemps une loi du 23 janvier 2023 a mis en place le Conseil national de la Justice (CNJ), organe indépendant chargé de veiller sur le bon fonctionnement de la justice. Cette réforme est entrée en vigueur le 1er juillet 2023 ensemble avec les dispositions de la Constitution révisée comprenant, pour la première fois dans l'histoire du Grand-Duché de Luxembourg, la mise en place de pareil Conseil. C'est le CNJ qui est chargé de la mise en place de règles déontologiques pour toute la magistrature. Actuellement le bureau du CNJ s'est chargé de réviser la Charte de 2013 et de proposer à la plénière un texte adapté en vue de la discussion et de l'adoption subséquente. Le texte à retenir par l'assemblée du CNJ sera rendu obligatoire à travers un règlement grand-ducal émanant du Grand-Duc sous le contreseing du ministre compétent, en l'occurrence le ministre de la Justice.

1.2.7. Quelle est la valeur juridique de ce document ?

☐ce document comporte des règles de droit contraignantes (droit dur)

☒ce document comporte des normes de droit souple

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

S'il est admis que la Charte de 2013 contient des normes de droit souple, l'optique prise par le législateur est celle de remplacer cette Charte dans un avenir proche par des normes de droit dur à arrêter par le CNJ et à mettre en place définitivement à travers un règlement grand-ducal.

1.2.8. Veuillez joindre ce document à votre réponse, si possible dans une traduction française ou anglaise, sous la forme d'un document annexé ou d'un lien Internet.

https://justice.public.lu/fr/support/recherche.html?q=recueil+des+principes+d%C3%A9ontologiques

1.3. Le champ d'application des règles déontologiques :

1.3.1. Qu'une charte de déontologie ou un texte équivalent ait ou non été adopté, les règles déontologiques applicables aux membres de votre cour suprême sont-elles applicables à l'identique aux magistrats des juridictions du fond de votre ordre juridictionnel ?

☒oui

☐partiellement

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

La Charte déontologique de 2013 s'applique entre autres à tous les membres de la Cour administrative, en ce qu'elle est appelée à s'appliquer à l'ensemble des magistrats du Grand-Duché de Luxembourg.

1.3.2. À qui s'imposent ces règles déontologiques ?

☒aux membres de votre institution en activité en son sein

☒aux membres de votre institution qui n'y servent pas temporairement, sous le régime du détachement ou de la disponibilité, dans d'autres administrations ou dans le secteur privé

☐aux membres démissionnaires

☐aux membres admis à la retraite

☐aux agents administratifs (conseillers référendaires, assistants juridiques, agents de greffe, stagiaires….) qui assistent les membres de votre institution

☒autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

Tel que ci-avant précisé, la Charte déontologique 2013 ne s'applique pas seulement à tous les membres de la Cour, mais également à tous les autres magistrats en exercice des deux ordres juridictionnels. Elle ne s'applique pas, en principe, aux membres démissionnaires et à ceux admis à la retraite ni aux agents administratifs des juridictions en question. Elle peut s'appliquer à des magistrats en détachement pour autant qu'ils ont gardé la qualité de magistrat d'un des deux ordres juridictionnels du Grand-Duché.

1.3.3. Dans l'hypothèse où votre institution exercerait à la fois une fonction juridictionnelle et une fonction consultative, les obligations déontologiques qui pèsent sur les membres exerçant l'une ou l'autre de ces fonctions diffèrent-elles ?

☐oui

☐non

☒sans objet

Veuillez le cas échéant expliquer :

Vu que la Cour administrative a uniquement une fonction juridictionnelle – l'arrêt Procola oblige - , les règles déontologiques de la Charte de 2013 ne s'appliquent aux membres de la Cour qu'en tant qu'ils sont magistrats professionnels

1.3.4. S'il existe une dualité de juridiction dans votre pays distinguant un ordre juridictionnel administratif et un ordre juridictionnel judiciaire, les règles déontologiques applicables aux magistrats de ces deux ordres sont-elles différentes ?

☐oui

☐partiellement

☒non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Tel qu'il vient d'être expliqué ci-avant, la Charte déontologique de 2013 est commune à l'ordre administratif et à l'ordre judiciaire.

1.3.5. Si les règles déontologiques sont en tout ou partie différentes pour les magistrats de ces deux ordres, veuillez indiquer un ou plusieurs exemples d'obligations qui s'appliquent aux magistrats d'un seul ordre ou qui s'appliquent différemment aux magistrats de l'un et l'autre ordres de juridiction :

Sans objet

1.3.6. Si les magistrats qui composent votre institution relèvent de plusieurs catégories différentes (par exemple un siège et un parquet), sont-ils soumis à des règles déontologiques différentes ?

☐oui

☒non

☐partiellement

☐sans objet

Si ces règles déontologiques sont en tout ou partie différentes pour ces magistrats de catégories différentes, veuillez donner un exemple.

Pour la Cour administrative, il n'y a que des magistrats assis et il n'y existe pas de parquet ni d'autre organe adjoint, tels les rapporteurs publics ou les auditeurs. Globalement toutefois la Charte déontologique de 2013 inclut les magistrats des deux ordres juridictionnels y compris les magistrats des parquets relevant de l'ordre judiciaire.

1.4. L'articulation des règles déontologiques et disciplinaires :

Un manquement aux obligations déontologiques constitue-t-il nécessairement une faute susceptible d'entraîner une sanction disciplinaire ?

☐oui

☒non

Dans la négative, veuillez donner un exemple :

La pratique opérée depuis 2013 veut que les règles déontologiques s'entendent essentiellement d'ordre éthique et un manquement éventuel y relativement ne constituerait dès lors pas nécessairement une faute disciplinaire susceptible d'entraîner une sanction disciplinaire dans le chef du magistrat concerné.

1.5. La formation aux règles déontologiques :

Les membres de votre institution sont-ils sensibilisés ou formés à la déontologie ?

☒oui

☐non

Dans l'affirmative, comment et selon quelle périodicité ?

La Cour administrative était appelée à figurer comme juridiction disciplinaire pour tous les magistrats de l'ordre administratif jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme du 23 janvier 2023 entrée en vigueur le 1er juillet 2023 ayant mis en place le CNJ ainsi que des juridictions disciplinaires nouvelles dont les membres sont élus par leurs pairs. De la sorte, les membres de la Cour étaient spécialement sensibilisés à la matière disciplinaire incluant les principes déontologiques et amenés à se tenir à jour y relativement.

1.6. Le collège de déontologie

1.6.1. Votre institution a-t-elle créé ou dispose-t-elle d'une instance collégiale ou d'une autorité unipersonnelle chargée de répondre aux questions déontologiques susceptibles de se poser aux membres de votre institution ?

☒oui

☒non

1.6.2. Dans l'affirmative, comment est-elle désignée ?

La réponse est mitigée. Il n'existe pas d'instance collégiale organisée auprès de la Cour administrative compétente en matière de questions déontologiques. En effet, d'un côté l'effectif de la Cour administrative – 6 membres – ne permettrait pas raisonnablement la mise en place de pareil collège, tandis que, d'un autre côté, la Charte déontologique prévoit *in fine* de son introduction que tout magistrat confronté à une question de nature déontologique pourra, à défaut d'organes spécialement créés à cette fin, s'adresser de préférence à son supérieur hiérarchique pour discuter de cette question.

1.6.3. Dans l'affirmative et dans l'hypothèse d'une instance collégiale, comment est-elle composée ?

_____

1.6.4. Qui peut saisir cette instance ?

☐un membre de votre institution pour une question déontologique le concernant

☐un magistrat des juridictions du fond pour une question de déontologie le concernant

☐le président de votre institution

☐d'autres membres de votre institution

☐un justiciable qui estime qu'un magistrat a méconnu ses obligations déontologiques

☐cette instance peut s'autosaisir

☐autres

Veuillez le cas échéant expliquer :

_____

1.6.5. Les avis rendus par cette instance sont-ils rendus publics ?

☐oui

☐non

1.6.6. Dans l'affirmative, les avis publiés sont-ils anonymisés ?

☐oui

☐non

1.6.7. Ces avis peuvent-ils être contestés devant le juge ?

☐oui

☒non

Veuillez expliciter la portée juridique de ces avis :

1.7. La déclaration d'intérêts

1.7.1. Les membres de votre institution doivent-ils remplir une déclaration d'intérêts ?

☐oui

☒non

Dans l'affirmative, merci de décrire brièvement les modalités de son dépôt :

1.7.2. Existe-t-il une procédure particulière, ou un organisme *ad hoc*, charger d'examiner les conflits d'intérêts susceptibles d'apparaître lorsqu'un membre de votre institution la quitte pour le secteur privé ?

Bien qu'il n'existe pas de procédure particulière telle que visée dans l'énoncé, l'organe actuellement compétent pour examiner des conflits d'intérêt susceptibles d'apparaître lorsqu'un membre de la magistrature la quitte pour le secteur privé serait le CNJ. Ce Conseil, bien que seulement entré en fonctions le 1er juillet 2023, s'est d'ailleurs déjà vu confronté à une doléance portant sur pareille question.

1.8. Le serment

Les membres de votre institution doivent-ils prêter un serment ?

☒oui

☐non

Dans l'affirmative, en quoi consiste ce serment et comment est-il prêté ?

Ce serment est prévu par la loi. Il est prêté entre les mains du président de la Cour administrative sinon de son représentant. Le libéré de ce serment applicable jusqu'au 1er juillet 2023 était formulé comme suit : *« Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois du pays. Je promets de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité ».* Cette formule correspond à l'ancien serment prévu dans la Constitution dans sa version en vigueur avant celle révisée entrée en vigueur le 1er juillet 2023.
Depuis lors le bout de phrase concernant l'obéissance au Grand-Duc a été omis, de sorte que le serment actuel est formulé comme suit : *« Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. Je le jure ».*

II La déontologie : le contenu des règles

2. 1. Indépendance, impartialité et prévention des conflits d'intérêts

2.1.1. Dans quelles hypothèses un membre de votre institution doit-il s'abstenir de siéger ou risque-t-il d'être récusé d'une formation de jugement ?

☒en cas de liens familiaux susceptibles de lier le magistrat avec une partie

☒en cas de liens amicaux susceptibles de lier le magistrat avec une partie

☒en raison des fonctions antérieures exercées par le magistrat

☒autre

Veuillez expliquer en citant, s'il en existe, des exemples jurisprudentiels

Schématiquement la situation peut être résumée en trois temps. La loi prévoit une série de cas de figure dans lesquels il est interdit aux magistrats de siéger. C'est l'article 23 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif qui est pertinent pour des membres de la Cour administrative.
Au-delà de ces cas l'interdiction de siéger, le magistrat peut s'abstenir de siéger spontanément pour d'autres raisons non directement prévues par la loi, de nature à inférer, du moins en apparence, un manque d'impartialité dans son chef. Vu que le Grand-Duché de Luxembourg est en quelque sorte un microcosme, pareille situation peut se présenter plutôt régulièrement.
Un troisième cas de figure vise les cas de récusation tels qu'ils sont prévus au nouveau Code de procédure civile. La législation spécifique en matière de procédure administrative contentieuse ne prévoit pas de règles particulières de récusation dans le chef des magistrats administratifs, de sorte que, conformément à une jurisprudence constante depuis le Comité du contentieux du Conseil d'Etat, les règles du nouveau Code de procédure civile s'appliquent à titre supplétif. Ici il s'agit des règles de droit commun également applicables aux magistrats de l'ordre judiciaire.

L'article 521 du nouveau Code de procédure civile dispose comme suit :
« Tout juge peut être récusé pour les causes ci-après:
1° s'il est parent ou allié des parties, ou de l'une d'elles, jusqu'au degré de cousin issu de germain inclusivement;
2° si le conjoint ou le partenaire, au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, du juge est parent ou allié de l'une des parties, ou si le juge est parent ou allié du conjoint ou du partenaire d'une des parties, au degré ci-dessus, lorsque le conjoint ou le partenaire est vivant, ou qu'étant décédé, il en existe des enfants; s'il est décédé et qu'il n'y ait point d'enfants, ni les beaux-parents, ni le gendre, ni la bru, ni les beaux-frères ni les belles-soeurs pourront être juges;
La disposition relative au conjoint ou au partenaire décédé s'applique au conjoint divorcé ou au partenaire en cas de fin de partenariat, s'il existe des enfants du mariage dissous ou du partenariat ayant pris fin;
3° si le juge, son conjoint, leurs ascendants et descendants ou alliés dans la même ligne, ont un différend sur pareille question que celle dont il s'agit entre les parties;
4° s'ils ont un procès en leur nom dans un tribunal où l'une des parties sera juge; s'ils sont créanciers ou débiteurs d'une des parties;

5° si, dans les cinq ans qui ont précédé la récusation, il y a eu procès criminel entre eux et l'une des parties, ou son conjoint ou ses parents ou alliés en ligne directe;
6° s'il y a procès civil entre le juge, son conjoint, leurs ascendants et descendants, ou alliés dans la même ligne, et l'une des parties, et que ce procès, s'il a été intenté par la partie, l'ait été avant l'instance dans laquelle la récusation est proposée; si ce procès étant terminé, il ne l'a été que dans les six mois précédant la récusation;
7° si le juge est tuteur, subrogé-tuteur ou curateur, héritier présomptif, ou donataire, maître ou commensal de l'une des parties; s'il est administrateur de quelque établissement, société ou direction, partie dans la cause; si l'une des parties est sa présomptive héritière;
8° si le juge a donné conseil, plaidé ou écrit sur le différend; s'il en a précédemment connu comme juge ou comme arbitre; s'il a sollicité, recommandé ou fourni aux frais du procès; s'il a déposé comme témoin; si depuis le commencement du procès il a bu ou mangé avec l'une ou l'autre des parties dans leur maison, ou reçu d'elle des présents;
9° s'il y a inimité capitale entre lui et l'une des parties; s'il y a eu, de sa part, agressions, injures ou menaces, verbalement ou par écrit, depuis l'instance ou dans les six mois précédant la récusation proposée ».

2.1.2. Si votre institution exerce à la fois une fonction juridictionnelle et une fonction consultative, quelles mesures individuelles met-elle en œuvre pour se conformer à la jurisprudence *Procola* de la Cour européenne des droits de l'homme en date du 28 septembre 1995 selon laquelle le fait que certains membres exercent successivement, à propos des mêmes décisions, des fonctions consultatives et juridictionnelles est de nature à mettre en cause l'impartialité structurelle de l'institution ?

☐interdiction de participation d'un membre au jugement d'un recours dirigé contre un acte pris après avis consultatif de votre institution s'il a pris part à la délibération de cet avis

☐interdiction pour les membres d'une formation de jugement de consulter les dossiers des formations consultatives

☒autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

La question ne se pose pas devant la Cour administrative, étant donné que depuis l'arrêt Procola du 28 septembre 1995, les juridictions administratives nouvellement créées à sa suite sont uniquement revêtues de la fonction juridictionnelle. Il est vrai toutefois qu'au niveau des incompatibilités, l'article 22 de la loi a retenu qu'un membre de la Cour administrative ne peut pas être en même temps membre du Conseil d'Etat. Par ailleurs, la loi modifiée du 7 novembre 1996 dispose en son article 23 que lorsqu'un membre de la Cour a rendu un avis, à quelque titre que ce soit, par rapport à une norme qu'il est appelé à appliquer au sein de la Cour, il doit s'abstenir de siéger.

Cofinancé par
l'Union européenne

2.1.3. Si votre pays autorise les membres de votre institution à la quitter temporairement pour aller exercer d'autres fonctions dans le secteur public ou privé, quelles règles déontologiques encadrent un tel départ et, le moment venu, un tel retour ?

☐obligation d'abstention, avant le départ, de prendre part à toute délibération mettant en cause un futur employeur dès l'instant où l'intéressé entre en pourparlers avec celui-ci

☐interdiction pour les membres concernés, au cours de cette période temporaire hors de l'institution, d'intervenir sur des dossiers dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs activités juridictionnelles

☐interdiction pour un membre exerçant la profession d'avocat de présenter des requêtes et mémoires et de paraître à l'audience devant votre institution pendant une durée déterminée

☐obligation d'abstention, le cas échéant pendant une durée déterminée après le retour, de participer au jugement des litiges concernant les décisions prises par l'autorité auprès de laquelle le membre exerçait précédemment ses fonctions

☒autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

Le fait est que ni la Charte déontologique de 2013 ni aucun autre document ne prévoient des règles précises visant le magistrat administratif quittant ses fonctions pour en reprendre d'autres soit au niveau du secteur public soit au niveau du secteur privé. De manière générale cependant, les règles en place prévoient qu'un magistrat ne peut pas siéger dans une affaire dont il a connu antérieurement. Ceci vaudrait également et *a fortiori* pour le magistrat ayant quitté le service dans le cas de figure d'un retour à la juridiction. Inversement, dès que le magistrat en question se trouve trop lié par rapport à une institution qu'il entend rejoindre par la suite, il devrait s'abstenir spontanément de siéger dans toute affaire qui concernerait cette institution.
Il est vrai que les membres de la Cour quittent rarement celle-ci avant la mise à la retraite. Le dernier exemple a été celui du président Ravarani ayant rejoint la Cour européenne des droits de l'homme.
Cependant, au niveau du tribunal administratif, un certain nombre de magistrats ont quitté cette juridiction pour rejoindre notamment le barreau. Dans ce cas, aucune disposition de droit positif ne prévoit une *« cooling-off period ».* Ainsi a-t-il pu arriver qu'un ancien président du tribunal administratif redevenu avocat se voie reprocher dans un litige où il représentait une commune le fait de plaider devant ses anciens collègues du tribunal dont il a été le président, sans que celui-ci ne se désiste. Cependant devant la Cour, face au même reproche formulé par un autre avocat qui, pour le surplus, était son ancien patron de stage, ledit ex-magistrat devenu avocat a déposé de suite son mandat.

Une ancienne membre du tribunal administratif a rejoint le côté politique et était devenue jusqu'en 2023 vice-première ministre. Une autre, devenue avocate, a momentanément siégé au Conseil d'Etat après son départ du tribunal administratif.

2.1.4. Un membre de votre institution peut-il recevoir des cadeaux ?

☐oui

☒oui, à certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Le recueil des principes déontologiques des magistrats luxembourgeois prévoit sous l'intitulé « *probité* » que « *le magistrat n'accepte aucun don, offert notamment à l'occasion d'événements liés à sa vie professionnelle, de nature à porter atteinte à son impartialité ou à le placer dans une situation d'obligé* ». Il est toutefois admis en pratique que les magistrats peuvent accepter des cadeaux d'usage de moindre valeur échangés notamment dans le cadre de missions de représentation ou dans l'exercice de relations internationales.

2.1.5. Un membre de votre institution peut-il recevoir une décoration honorifique de son pays ou d'un pays étranger ?

☒oui

☐oui, à certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Le magistrat, à l'instar de tous les autres serviteurs publics ou de personnes spécialement méritantes, participe au programme d'attribution de distinctions honorifiques luxembourgeoises. Ceci concerne les deux ordres luxembourgeois que sont l'ordre de la couronne de chêne et l'ordre du mérite.

2.2. Exercice des libertés individuelles

2.2.1. Des limites sont-elles posées à la liberté d'expression et d'opinion des membres de votre institution ?

☒oui

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Ce sont les règles contenues au recueil sous le verbo « *Réserve et discrétion* » qui régissent la matière. Ainsi, le magistrat se comporte et s'exprime en public avec prudence et modération. Il fait preuve de réserve et de discrétion, afin de ne pas compromettre l'image de la justice et de ne pas faire douter de son impartialité. Il évite de s'exposer à des polémiques incompatibles avec la dignité de sa fonction.

2.2.2. En particulier, l'utilisation des réseaux sociaux par les membres de votre institution est-elle encadrée ?

☒oui

☒non

Veuillez le cas échéant expliquer :

L'utilisation des réseaux sociaux n'est pas spécialement encadrée par le recueil des règles déontologiques. En effet, ces règles ont été établies en 2013 à un moment où pareille utilisation n'était pas de pratique générale. Comme ces règles n'ont pas été révisées à ce jour, il faut s'en tenir aux règles générales pour cadrer la matière. Ici encore valent essentiellement les règles de réserve et de discrétion ci-avant énoncées, à transposer *mutatis mutandis*.

2.2.3. À titre d'exemple, un membre de votre institution peut-il participer à un débat public de portée générale (par exemple sur l'immigration ou sur l'euthanasie), à condition de ne pas évoquer spécifiquement une affaire particulière au jugement de laquelle il aurait participé ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Le recueil de règles déontologiques prévoit notamment que *« l'obligation de réserve n'interdit pas aux magistrats de participer à des prises de position collectives publiques de groupements de magistrats légalement constitués »*. Dans cette mesure, un magistrat pourrait participer à un débat public tel qu'énoncé ci-avant.

2.2.4. Un membre de votre institution peut-il écrire et publier un article ou un livre ? peut-il enseigner dans une université publique ou dans un établissement privé d'enseignement ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Au Luxembourg, le magistrat peut écrire et publier un article ou un livre, de même qu'il peut enseigner dans une université publique ou dans un établissement privé d'enseignement. Le recueil de règles déontologiques prévoit expressément la possibilité d'expression d'un magistrat ès-qualité, quel que soit le support ouvert au public à condition de ne pas porter atteinte à l'image et au crédit de l'institution judiciaire. Il en est de même de la publication, par des magistrats, de souvenirs professionnels personnels. Le recueil de règles déontologiques prévoit sous son verbo « *Travaux juridiques ou autres* » que « *le magistrat peut effectuer des travaux juridiques ou y participer. Notamment peut-il dispenser des cours dans le cadre d'un organisme d'enseignement supérieur ou d'un autre institut de formation. Il peut être amené à prononcer des discours ou des conférences, écrire des ouvrages scientifiques ou y collaborer et participer dans les organes éditeurs de publication professionnelles essentiellement juridiques. Le magistrat peut également participer à tout autre travail, publication ou ouvrage.* »

2.2.5. Dans l'affirmative, doit-il solliciter l'autorisation préalable du chef de votre institution ?

☐oui

☒non

Veuillez le cas échéant préciser :

Ni le recueil de règles déontologiques, ni la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ne prévoient pareille demande d'autorisation.

2.2.6. Est-il permis aux membres de votre institution d'exercer des activités politiques ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Le recueil de règles déontologiques prévoit sous son verbo « *Adhésion politique, syndicale, associative et religieuse* » que « *le magistrat a, comme tout citoyen, le droit d'adhérer à un parti politique, à un syndicat professionnel et à une association et de pratiquer la religion de son choix.* » De même « *il s'abstient de tout prosélytisme et militantisme politique, philosophique ou religieux pouvant porter atteinte à l'image d'indépendance de l'autorité judiciaire. Il évite l'expression en public d'engagements politiques incompatibles avec l'image d'impartialité qu'il doit offrir à la société.* » « *Le magistrat s'assure encore que ses engagements d'ordre politique, syndical, associatif ou religieux n'interfèrent pas avec son domaine de compétence au sein de sa juridiction d'affectation. Il choisit ses engagements de manière à ne pas créer de nouvelles incompatibilités au-delà de celles prévues par la loi. Le magistrat n'adhère à aucun organisme ou groupement ne reconnaissant pas les droits fondamentaux garantis par la Constitution et les instruments internationaux.* »

2.2.7. Les membres de votre institution peuvent-ils se présenter à des élections ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Les magistrats de la Cour administrative pourraient théoriquement se porter candidats à des élections nationales ou communales, voire pour le Parlement européen. Toutefois, vu que la loi modifiée du 7 novembre 1996 prévoit une incompatibilité avec les mandats de conseiller communal et de député, en cas d'élection, le magistrat devrait choisir s'il entend rester magistrat et donc renoncer à son mandat électoral ou alors accepter ce dernier et renoncer à sa fonction de magistrat. Le cas de figure ne s'est pas encore présenté. L'ancien membre du tribunal qui est entré en politique, l'a fait après avoir quitté définitivement la juridiction administrative.

2.2.8. Si un membre de votre institution est élu, peut-il continuer à exercer ses fonctions dans votre institution ?

☐oui

☐oui, sous certaines conditions

☒non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Il vient d'être précisé ci-avant (2.2.7) qu'une incompatibilité existe entre les mandats électoraux de député ou de conseiller communal et la fonction de magistrat.

2.2.9. Si un membre de votre institution est élu, peut-il, dans l'hypothèse de fonctions électives à temps complet, réintégrer votre institution à l'expiration de leur mandat ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Comme il n'était jamais admis jusque récemment qu'un magistrat puisse redevenir avocat et obtenir durant le temps où il est inscrit au barreau un congé sans solde en tant que magistrat, et que récemment un juge de paix a pu procéder de la sorte contrairement à la pratique antérieure, il n'est pas non plus à exclure qu'un magistrat élu puisse obtenir pareil congé sans solde et réintégrer à la fin de son mandat politique la juridiction dont il est resté titulaire. Objectivement ces situations sont malsaines, en ce que le magistrat en congé sans solde reste magistrat formellement et que cette manière de procéder permet de contourner des incompatibilités pourtant clairement prévues par la loi.

2.2.10. Un membre de votre institution peut-il signer une pétition ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Il est entendu que la pétition vise celles qui sont adressées par un citoyen à la Chambre des députés. Ici ce sont les règles générales de réserve telles que ci-avant énoncées qui s'appliquent. Du moment que la pétition concerne un domaine qui ne tombe pas sous le champ de compétence du juge en question et qui se trouve éloigné des matières qu'il aura à apprécier dans sa fonction juridictionnelle, l'on ne peut pas exclure radicalement que ce juge, en tant que citoyen, ne puisse pas également souscrire à une pétition sachant qu'au Luxembourg 4.500 signatures de citoyens sont requises pour qu'une pétition doive être discutée en audience publique à la Chambre des députés.

2.2.11. Un membre de votre institution peut-il participer à une manifestation ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Cofinancé par l'Union européenne

Ici encore, nous sommes dans le cadre de l'application du devoir de réserve du juge face à ses droits de citoyen. Il y a lieu d'admettre qu'un juge puisse participer à une manifestation tout en faisant preuve de réserve et de discrétion et en ne faisant surtout pas de prosélytisme. Ici encore l'objet de la manifestation est d'importance. S'il faisait partie des domaines qui tombent sous les chefs de compétence du juge en question, celui-ci serait amené à s'abstenir.

2.2.12. Un membre de votre institution peut-il invoquer une « clause de conscience » pour refuser d'appliquer la loi – par exemple en refusant de sanctionner un médecin qui aurait, en violation des dispositions qui lui en font l'obligation, manqué à son devoir d'information de ses patientes sur la possibilité qui leur est offerte d'interrompre leur grossesse ?

Vu que dans notre juridiction il s'agit toujours d'une chambre à trois magistrats qui siègent, un seul magistrat ne saurait procéder de la sorte.

2.3. Cas pratiques

Pour donner de la chair à notre discussion, les organisateurs du colloque souhaiteraient discuter de questions concrètes que vous avez rencontrées et sur lesquelles votre Collège de déontologie, si vous en avez un, se serait prononcé.

À titre d'exemple, le Conseil d'Etat français vous en soumet quatre :

- Sur l'impartialité : Un rapporteur public du Conseil d'Etat [chargé de présenter aux membres de la formation de jugement l'affaire dont ils sont saisis, les questions juridiques qu'elle pose et de leur proposer une solution] peut-il recevoir un cadeau d'un tiers, non partie au litige, pour le sens des conclusions qu'il a rendues dans une affaire concernant l'euthanasie d'un éléphant ? (avis n° 2013/4 du 17 juin 2013)

- Sur les conflits d'intérêts : Quels dossiers un chef de juridiction peut-il attribuer à un magistrat dont le conjoint est un des plus importants membres du Gouvernement français ? (avis n° 2017/4 du 18 septembre 2017)

- Sur les conflits d'intérêt : Sous quelles conditions un ancien magistrat administratif peut-il exercer la profession d'avocat ? (recommandation n°2017-1 du 15 novembre 2017)

Cofinancé par l'Union européenne

- Sur l'obligation de réserve et la liberté de production d'œuvres de l'esprit : Un magistrat judiciaire détaché au Conseil d'Etat peut-il, durant sa période de détachement, publier un essai à caractère historique sur l'affaire *Ranucci*, qui avait défrayé la chronique et conduit à l'une des dernières exécutions capitales en France en 1976 (avis n° 2016/4 du 17 janvier 2017)

III. Le recrutement des membres

3.1. Qui peut être recruté dans votre institution ?

3.1.1. Combien de membres en moyenne recrutez-vous chaque année dans votre institution ?

La Cour administrative est la juridiction suprême de l'ordre administratif. Depuis sa création en 1996 elle a compris 5 membres. Ce n'est qu'à partir du 1er mars 2023 qu'un sixième poste a été créé au sein de la Cour administrative. Depuis sa création en 1996 et hormis les premières nominations, tous les membres de la Cour administrative sont provenus du tribunal administratif. Pour devenir magistrat au tribunal administratif, il existe depuis 2012 un recrutement commun pour les deux ordres juridictionnels comprenant à la fois les magistrats assis et les magistrats des parquets de l'ordre judiciaire de même que ceux de l'ordre administratif, concrètement les nouveaux juges du tribunal administratif. Une loi du 23 juillet 2023 prévoit une augmentation annuelle des effectifs du tribunal administratif à raison de trois, sinon quatre pour les années 2023, 2024 et 2025. Pour la Cour administrative, il est prévu qu'un nouveau second poste de vice-président soit créé avec effet au 15 septembre 2025, de sorte à porter le nombre des membres de la Cour à 7.

3.1.2. Tous les nouveaux membres sont-ils recrutés au même grade ou les membres de votre institution sont-ils répartis en plusieurs grades pour lesquels des modes de recrutement distincts existent ? Veuillez expliquer :

Au niveau de la Cour administrative, il y a 4 grades, à savoir le président, le vice-président, les premiers conseillers et les conseillers. En ce que le recrutement se fait suivant les postes vacants, il se fait par grade. Si jusqu'au 1er juillet 2023, c'était la Cour administrative qui proposait les nouveaux membres appelés à la rejoindre, proposition régulièrement entérinée par l'exécutif la donne a changé depuis le 1er juillet 2023 et l'entrée en vigueur de la Constitution révisée. C'est dorénavant le Conseil national de Justice qui soumet au Grand-Duc les nominations et qui, de fait, décide des nouveaux recrutements sur avis des chefs de corps. C'est-à-dire à la fois du président de la Cour administrative pour les postes à pouvoir et, le cas échéant, du président d'un autre corps juridictionnel si le candidat est issu de ce corps.

3.1.3. Des conditions d'âge sont-elles posées au recrutement de ces nouveaux membres ?

☒oui

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

La loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif prévoit à son article 12, point 4 que pour devenir membre de la Cour administrative, le candidat doit être âgé de 30 ans accomplis.

3.1.4. Des conditions de diplôme sont-elles posées au recrutement de ces nouveaux membres ?

☒oui

☐non

Veuillez expliquer :

Suivant la législation actuelle, chaque magistrat doit avoir accompli avec succès les cours complémentaires en droit luxembourgeois, c'est-à-dire la formation complémentaire commune à toutes les personnes voulant rejoindre un des barreaux du Grand-Duché de Luxembourg. Une condition d'accès aux cours complémentaires est celle d'avoir obtenu un diplôme de master suivant un enseignement en droit compatible avec les principes généraux du droit luxembourgeois. De plus, tout magistrat doit avoir pour le moins une pratique d'une année au niveau d'un des barreaux du Grand-Duché. Ces conditions sont communes à l'ordre administratif et à l'ordre judiciaire.

Cofinancé par
l'Union européenne

3.1.5. Est-il possible de devenir membre de votre institution directement après la fin d'études d'universitaires ou le cas échéant après une école de formation ?

☐oui

☒non

Veuillez expliquer :

En ce que, pour devenir magistrat, les candidats doivent avoir accompli avec succès les cours complémentaires en droit luxembourgeois et pour le moins avoir exercé en tant qu'avocat durant une année auprès d'un des barreaux du Grand-Duché, un recrutement direct tel que décrit ci-avant n'est pas possible.

3.1.6. Des conditions d'expérience professionnelle préalable sont-elles au contraire requises pour devenir membre de votre institution?

☒oui

☐non

Veuillez expliquer :

Tel qu'il vient d'être expliqué ci-avant (3.1.4 et 3.1.5) l'exercice de la profession d'avocat pendant au moins une année à l'un des barreaux du Grand-Duché est requis.

3.1.7. Des membres des juridictions du fond peuvent-ils devenir membres de votre institution ?

☒oui

☐non

Veuillez expliquer :

Tel qu'il vient d'être expliqué ci-avant, jusque lors, tous les recrutements au niveau de la Cour administrative, hormis les premières nominations de 1996, ont porté sur des candidats ayant émané du tribunal administratif.

Dans l'affirmative, quelle est leur proportion dans le nombre de nouveaux membres ?

Hormis les premières nominations de 1996, cette proportion est actuellement toujours de 100 % concernant les membres issus du tribunal administratif.

3.1.8. Quel est l'âge du plus jeune de vos collègues ?

Le plus jeune de nos collègues compte actuellement 52 ans.

3.1.9. Les membres de votre institution sont-ils recrutés sans limitation de durée – c'est-à-dire pour une carrière qui se terminera avec le départ en retraite – ou pour un contrat d'une durée déterminée ?

Les membres de notre institution sont recrutés sans limitations de durée, c'est-à-dire pour une période qui se terminera en principe avec leur départ en retraite.

3.2. Comment se déroule la procédure de recrutement dans votre institution ?

3.2.1. Le pouvoir exécutif intervient-il dans la procédure de recrutement des membres de votre institution ?

☐oui

☒non

Veuillez expliquer :

Depuis le 1er juillet 2023, la procédure se déroulera au niveau du CNJ qui déclare un poste vacant au niveau de la Cour administrative dans le cadre des prévisions de la loi. Tel sera normalement le cas avec effet au 15 septembre 2025 pour le nouveau poste de vice-président créé par la loi au niveau de la Cour administrative. Ce poste déclaré vacant, des candidatures sont adressées au CNJ. Des avis sont à formuler par le président de la Cour administrative, juridiction dont relève le

poste vacant et par le président de la juridiction dont émane le candidat, traditionnellement le tribunal administratif. Pour le poste de président de la Cour administrative, un entretien personnel serait obligatoire dans le chef de tous les candidats. Un profil préalable aura dû être établi. Pour les autres postes ni le profil ni l'entretien ne sont obligatoires mais facultatifs. C'est le CNJ et propose au Grand-Duc le candidat à nommer. La nomination s'effectuera par arrêté grand-ducal sous le contreseing du ministre de la Justice. Le pouvoir exécutif intervient dans cette dernière phase du processus de nomination sans que toutefois il ne garde une marge de manœuvre, en ce qu'il appartient au Grand-Duc de nommer le candidat proposé par le CNJ qui détient de fait le pouvoir de nomination.

3.2.2. La procédure de recrutement des membres de votre institution donne-t-elle lieu à un entretien individuel ?

☒oui pour le président de la Cour administrative

☒non pour les autres postes

3.2.3. Dans l'affirmative, cet entretien est-il l'occasion d'apprécier la motivation du candidat, mais aussi ses connaissances juridiques ?

☒oui

☐non

3.2.4. La procédure de recrutement varie-t-elle selon le grade auquel le candidat postule – dans l'hypothèse où les recrutements dans votre institution pourraient se faire à des grades différents (cf. supra 3.1) ?

☒oui

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Il vient d'être expliqué ci-avant (3.2.1) que pour le poste de président de la Cour administrative à la fois l'établissement d'un profil et un entretien individuel sont obligatoires à l'encontre de tous les candidats. Pour les autres postes de la Cour administrative, l'établissement du profil et la tenue d'un entretien individuel sont facultatifs.

3.3. Comment se déroule la nomination des membres de votre institution ?

3.3.1. La nomination des membres de votre institution résulte d'une décision :

☒du pouvoir exécutif (par exemple d'un décret présidentiel)

☐du pouvoir judiciaire (du président de votre institution ou bien d'un collège de juges indépendants)

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

Il vient d'être expliqué ci-avant que si formellement la nomination d'un magistrat de la Cour administrative intervient à travers un arrêté grand-ducal avec le contreseing du ministre de la Justice, de fait le choix du magistrat en question relève de la compétence du CNJ.

3.3.2. La nomination des membres de votre institution peut-elle être contestée en justice ?

☒oui par voie d'action à l'occasion de la nomination desdits membres

☒oui par voie d'exception au titre de la régularité de la composition des membres de la formation de jugement

☐non

Dans l'affirmative, devant quel juge ?

La nomination d'un magistrat de la Cour administrative, de même que la nomination de tout autre magistrat, peut être contestée devant le tribunal administratif s'agissant d'une décision administrative individuelle. La question pourrait le cas échéant être soulevée également par voie d'exception au titre de la composition régulière de la juridiction saisie. Cette dernière hypothèse n'a pas encore été rencontrée en contentieux administratif depuis la création des juridictions administratives en 1996.

3.3.3. Si votre institution est compétente pour connaître de ce contentieux, comment assure-t-elle le respect du droit à un procès équitable ?

Le cas ne s'est pas encore présenté concernant la nomination d'un juge administratif depuis la mise en place des juridictions administratives en 1996. S'il agissait d'une nomination contestée d'un membre de la Cour administrative, l'affaire serait portée en première instance devant le tribunal administratif. Par hypothèse, le conflit opposerait plusieurs membres du tribunal candidats pour le poste vacant auprès de la Cour. D'évidence, ces membres ne pourraient siéger, de même que le président ou son remplaçant ayant donné un avis. Les autres membres du tribunal devraient pouvoir siéger à moins que tous les membres du tribunal ne préfèrent alors se désister et voir composer le tribunal par trois juges suppléants, sachant que les juges suppléants du tribunal administratif sont issus de l'ordre judiciaire. Si l'affaire se présentait en appel devant la Cour, son président ou remplaçant ayant émis un avis, devraient s'abstenir de siéger. Les autres membres devraient *a priori* pouvoir siéger sauf ceux ayant le cas échéant été candidats pour le poste vacant. Evidemment, la situation serait mal aisée pour ceux qui siègent, mais d'après une jurisprudence constante en matière disciplinaire lorsque la Cour assurait ce rôle, il appartiendrait aux trois magistrats les plus anciens en rang, restés disponibles, de siéger en formation utile. Si toutefois tous ces magistrats préféraient s'abstenir, il reviendrait ici encore aux conseillers suppléants issus de l'ordre judiciaire de remplir la formation de jugement. Normalement, il devrait appartenir aux trois magistrats les plus anciens en rang de la Cour restés objectivement disponibles de siéger.