

## Luxembourg

1. Quelles sont les mesures officielles générales prises pour réagir aux décisions des tribunaux internationaux et des organes conventionnels et pour les mettre en œuvre ?

En droit luxembourgeois les Conventions internationales approuvées priment le droit interne, y compris constitutionnel. Tout juge a le pouvoir d'apprécier la conformité d'une loi à une Convention internationale et, en cas de contrariété, d'écarter la première au profit de la seconde (tandis que, d'une façon quelque peu paradoxale, le contrôle de la conformité des lois à la Constitution doit être soumise par le juge, par voie de question préjudicielle, à une juridiction spéciale, la Cour constitutionnelle).

La portée juridique de cette primauté du droit international dépend cependant dans chaque cas de l'objet précis de la norme concernée. Plus particulièrement, l'effet à donner à des décisions de juridictions internationales et d'organes conventionnels dépend de la portée des dispositions conventionnelles sur base desquelles elles ont été rendues.

La suite à donner en droit à des décisions ou recommandations d'organes conventionnels dépend de la portée attribuée à ces actes dans les Conventions ou instruments sur base desquels ils ont été adoptés. Elle dépend du point de savoir si ces actes sont juridiquement contraignants ou n'ont qu'une portée politique.

Le Luxembourg s'efforce en fait, d'un point de vue politique, de donner dans toute la mesure du possible suite à de tels actes, le pays étant très attaché au respect des normes internationales et soucieux de sa réputation d'Etat de droit.

Il exécute, à titre d'exemple, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans cet ordre d'idées le Code de procédure pénale luxembourgeois dispose qu'une révision d'une condamnation pénale pour crime ou délit peut être demandée lorsqu'il résulte d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme rendu en application de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que cette condamnation a été prononcée en violation de cette Convention .

Le Luxembourg étant membre de l'Union européenne, l'effet des arrêts de la Cour de justice de cette Union est celui, très contraignant, qui y est attribué par le droit de cette Union. Il s'entend qu'il ne saurait, du point de vue politique, se discuter de donner suite aux arrêts de la Cour.

Le Luxembourg s'efforce par ailleurs, à titre d'illustration, de donner suite aux recommandations du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe ou il consulte dans le cadre de travaux actuels en cours aux fins de réviser la Constitution la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise).

Les décisions des juridictions et organes peuvent, selon les cas, donner lieu à l'adoption de mesures légales ou constitutionnelles. Il a été vu ci-avant qu'une condamnation du Luxembourg par la Cour de Strasbourg est une cause de révision de condamnations pénales. Les interprétations de la Convention de sauvegarde fournies par cette Cour guident par ailleurs le juge et peuvent l'amener à écarter une loi nationale contraire ou à adapter l'application de celle-ci.

Dans le cadre de la question de l'indépendance du Ministère public, le GRECO avait dans son rapport d'évaluation du Luxembourg émis dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation la recommandation « que soit mené à terme le projet d'introduction d'un dispositif destiné à assurer davantage l'indépendance et l'objectivité des décisions du parquet » .

2. Sur la base de votre réponse à la première question, quelles sont les mesures prises notamment pour l'indépendance pratique des ministères publics et des procureurs individuels ? Pouvez-vous donner des exemples ?

S'agissant du statut du Ministère public, Il existe en droit luxembourgeois une différence entre la théorie (1) et la pratique (2) et il y a lieu de tenir compte d'un projet de réforme en cours (3).

### 1. La théorie

La loi dispose que « les fonctions du ministère public sont exercées, sous l'autorité du ministre de la Justice » et que « le ministre de la Justice exerce sa surveillance sur tous les officiers du ministère public » .

Par ailleurs, « le ministre de la Justice peut dénoncer au procureur général d'Etat les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportune » .

Le ministère public « est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données dans les conditions prévues aux articles 19 [...]. Il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice » .

A vu de ces dispositions le Ministère public n'est pas indépendant. La seule garantie légale dont il peut de ce point de vue se prévaloir est la liberté qui lui est accordée par la loi de ne pas devoir nécessairement soutenir oralement les réquisitions écrites qu'il est tenu de prendre (principe « la plume est servie, la parole est libre »).

La Constitution ne mentionne pas le Ministère public (donc ne formule à plus forte raison aucune garantie quelconque d'indépendance de ce dernier).

### 2. La pratique

Ce tableau sombre du point de vue de l'indépendance du Ministère public, s'éclaircit par une pratique contraire à la théorie.

D'une part, la jurisprudence a précisé que si le Ministre de la Justice peut ordonner au Ministère public d'engager une poursuite pénale, il ne peut en aucun cas lui donner des ordres astreignants ou péremptoires de s'abstenir d'une poursuite déterminée .

D'autre part, dans la pratique courante des dernières décennies le Ministre de la Justice a en fait renoncé à exercer son autorité, à surveiller le Ministère public ou à lui donner des

ordres de poursuites. Contrairement à d'autres pays membres du Conseil de l'Europe, telle la France et, sauf erreur, la Belgique, le Ministre n'émet aucune circulaire à l'attention du Ministère public. Par ailleurs, il ne s'immisce pas dans le traitement des affaires. Il n'existe aucune pratique de « remontée d'informations » au sujet d'affaires en cours (le Ministre n'est pas tenu informé d'affaires courantes ni ne se renseigne à ce sujet). Le dernier ordre de poursuite remonte aux années 1980. Il ne s'agissait par ailleurs jamais d'une pratique courante.

Si la pratique diverge fortement de la théorie, il ne faut cependant pas perdre de vue que rien dans les textes ne garantit la pérennité de cette pratique, tout au contraire.

### 3. Le projet de réforme en cours

Depuis 2009 la Chambre des Députés (donc le Parlement luxembourgeois) est en train de préparer la révision de la Constitution luxembourgeoise. Celle-ci remonte dans sa substance à 1868, même si elle a périodiquement fait l'objet de modifications partielles. Elle ne comporte, comme rappelé ci-avant, aucune mention du Ministère public, ni à plus forte raison une quelconque garantie d'indépendance de ce dernier.

Le Parlement avait l'ambition de créer une nouvelle Constitution. Celle-ci devait comporter de nouvelles dispositions ambitieuses au sujet de la Justice (3.1.). De très récents développements mettent toutefois en cause ces projets, surtout en ce qui concerne la question de l'indépendance du Ministère public (3.2.).

#### 3.1. Le projet de nouvelle Constitution

La révision de la Constitution suppose au Luxembourg un double vote positif du Parlement (donc de la Chambre des Députés), les deux votes devant être séparés d'un intervalle d'au moins trois mois, par deux tiers des membres de la Chambre des Députés . Le second vote peut être remplacé par un référendum, si la demande en est faite par plus d'un quart des parlementaires ou par 25.000 électeurs .

Comme la majorité gouvernementale n'est pas soutenue par plus de deux tiers des membres de la Chambre (mais ne dispose en fait depuis 2013 que d'une courte majorité, qui est actuellement de 31 députés sur 60), la révision constitutionnelle suppose un consensus parlementaire dépassant la seule majorité gouvernementale. C'est dans cet esprit que le projet de réforme a été discuté à partir de 2009. Dans le cadre de ces travaux, un consensus s'était dégagé au sujet d'un texte constitutionnel, qui a été retenu par la Commission des institutions de la Chambre des Députés en juin 2018.

Ce texte ambitieux prévoyait notamment que « le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les magistrats du siège et ceux du ministère public » , que « le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de loi [et] est indépendant dans l'exercice de ces fonctions » et qu'il y a lieu d'instituer un Conseil national de la justice dont l'objet serait de veiller au bon fonctionnement de la justice et de respecter l'indépendance des magistrats .

Parallèlement le Gouvernement déposa en 2018 un projet de loi (n° 7323) aux fins d'instituer déjà dans le cadre de la Constitution actuelle le Conseil national de la justice. Ce Conseil aurait notamment pour objet de garantir « l'indépendance du ministère public dans l'exercice de l'action publique et la réquisition de l'application de la loi » . Il a de même été proposé de supprimer toutes les dispositions législatives mettant en cause l'indépendance du Ministère public (notamment celles instituant l'autorité et le pouvoir de surveillance du

Ministre de la Justice sur les magistrats du Ministère public et conférant au Ministre le pouvoir de donner au Ministère public des injonctions de poursuite).

Le projet de réforme constitutionnelle ainsi que le projet de loi n° 7323 ont été invoqués par le Gouvernement luxembourgeois pour soutenir la conformité du Luxembourg avec les recommandations du GRECO ainsi que dans le cadre de l'Avis de la Commission de Venise sur la proposition de révision de la Constitution . Au regard de ces projets, le GRECO avait conclu que l'une de ses Recommandations à l'attention du Luxembourg, à savoir celle de mener « à terme le projet d'introduction d'un dispositif destiné à assurer davantage l'indépendance et l'objectivité des décisions du parquet » « a été partiellement mise en œuvre » . L'avis précité de la Commission de Venise repose également sur la prémisse de l'adoption de ces réformes.

### 3.2. Les développements récents

Le projet de réforme de la Constitution a été soutenu, comme rappelé ci-avant, par une majorité de plus des deux tiers des membres de la Chambre des Députés. Cette majorité constitutionnelle comprenait également des députés de l'opposition, donc ne soutenant pas le Gouvernement. Elle comprenait notamment le principal parti d'opposition , dont un des députés avait d'ailleurs été, en 2009, à l'origine du projet de réforme, à une époque où le parti formait encore, et ce, sauf interruption de 1974 à 1979, depuis la Seconde Guerre Mondiale, le Gouvernement,. Il avait été envisagé de remplacer le second vote constitutionnel du projet par un référendum, conformément à la Constitution actuelle. A cette fin il était prévu de lancer, avant tout vote, une campagne d'information et de consultation du public.

Ce consensus politique s'est rompu après les élections législatives d'octobre 2018, à la suite desquelles le principal parti d'opposition n'a, après 2013 une seconde fois d'affilé, pas réussi à rejoindre la majorité gouvernementale. Eu égard à l'annonce faite par le Gouvernement de modifier éventuellement le système électoral, ce parti ne souhaitait plus soutenir le projet de réforme constitutionnel. Il se mit finalement d'accord avec les partis soutenant le Gouvernement de renoncer à adopter une nouvelle Constitution, mais de se limiter à réviser la Constitution actuelle sur certains points seulement. De cette révision partielle immédiate devait notamment être exclue la question d'une éventuelle réforme du système électoral.

Ces travaux sont en cours. Suivant les procès-verbaux des réunions de la Commission des institutions de la Chambre des Députés, les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à la Justice ne devraient plus contenir :

- l'article 93 du projet de nouvelle Constitution, qui proposait de disposer que « le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les magistrats du siège et ceux du ministère public »,
- la phrase du second paragraphe de l'article 99 du projet de nouvelle Constitution, qui proposait de disposer que « [le ministère public] est indépendant dans l'exercice de ces fonctions [donc dans les fonctions d'exercer l'action publique et de requérir l'application de la loi] » et
- le bout de phrase de l'article 102, premier alinéa, du même projet, qui proposait de disposer que « le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats », qui est à remplacer par « et respecte son indépendance ».

Les procès-verbaux des réunions ne contiennent que peu de précisions au sujet des motifs de ces modifications, si ce n'est que le principal parti d'opposition est opposé à l'indépendance du Ministère public. Ainsi la suppression du passage précité de l'article 102, premier alinéa, est motivé dans le procès-verbal de réunion par le motif que « le groupe politique CSV voudrait [...] éviter que ce bout de phrase laisse sous-entendre que les membres du parquet soient indépendants » .

Ce même parti d'opposition demande par ailleurs l'organisation d'un échange de vues sur les contours de la séparation des pouvoirs, ce que parties soutenant le Gouvernement ont accepté. Il a été retenu que cet échange de vues devrait avoir lieu avec les pouvoirs et autorités concernés et des experts .

Les motifs de cette volte-face du principal parti d'opposition au sujet de l'indépendance du Ministère public et la portée de celle-ci n'ont jusqu'à présent pas été formellement exposés. Comme ces motifs restent incertains, il est difficile de prendre position. Il est cependant à préciser, sans qu'il ne soit cependant possible de savoir si cet élément est une cause ou un effet de la toute nouvelle contestation de l'indépendance du Ministère public, que ce parti a dénoncé au cours du printemps-été 2019 avec virulence et sur un ton scandalisé l'usage par le Ministère public de banques de données qui violeraient les règles applicables en matière de protection de données personnelles, voire seraient clandestines . Le Ministère public a tenté tant bien que mal de faire valoir, documents et arguments à l'appui, son point de vue contraire, que ce soit dans la Chambre des Députés ou au cours d'une conférence de presse. Ces tentatives d'objectivisation du débat n'ont guère porté de fruits. La fièvre du débat a été entretenue par des tirs groupés de questions parlementaires, dont les réponses ont aussitôt donné naissance à de nouvelles questions parlementaires. L'une de ces questions parlementaires a été l'occasion pour le Président de la Cour supérieure de justice et la Procureur général d'Etat d'adresser un courrier commun au Président de la Chambre des Députés aux fins de protester contre une atteinte « inadmissible au regard de la séparation des pouvoirs, principe qu'il nous tient à cœur de préserver ». Ce courrier envoyé en août 2019, est devenu public en octobre 2019 et a fait naître une nouvelle polémique.

En l'état actuel des travaux aucun compromis n'a été envisagé, tel que celui de garantir, sur le modèle de la Constitution belge, l'indépendance du Ministère public dans le cadre du traitement des affaires individuelles, tout en réservant au Ministre de la Justice un certain droit de regard sur la politique générale de poursuite. Il est par ailleurs difficile de déterminer en quoi cette opposition de principe est susceptible d'être nuancée par les résultats futurs de l'échange de vues sur les contours de la séparation des pouvoirs, que l'on aurait pu s'attendre à voir précéder, et non à suivre, les travaux relatifs aux dispositions constitutionnelles relatives à la Justice.

A supposer que la réforme constitutionnelle reste ce qu'elle est en l'état, la Constitution ne prévoirait plus l'existence d'un pouvoir judiciaire, n'énumérerait plus les magistrats du Ministère public comme faisant partie de ce pouvoir et ne garantirait plus, à quelque degré que ce soit, l'indépendance du Ministère public.

Comme certains autres textes maintenus (tel l'article 100) qualifient les membres du Ministère public comme magistrats, il est au moins retenu, en l'état, qu'ils disposent de ce statut et donc qu'ils ne sont pas de simples agents du Gouvernement.

Etant donné que le texte actuellement discuté se limite à faire l'impasse sur la question de l'indépendance du Ministère public, la loi reste libre de résoudre celle-ci. Rien n'interdit donc au législateur de consacrer cette indépendance, même si celle-ci est alors exposée aux aléas des changements de majorité et d'opinion du Parlement, qui peut la supprimer à tout moment au vote à majorité simple d'une loi abrogeant celle ayant institué cette indépendance.

Or, comme rappelé ci-avant, le projet de loi n° 7323 propose de consacrer cette indépendance, sans toucher à la Constitution, par voie législative, en supprimant les dispositions contraires actuelles. L'adoption de cette loi ne suppose qu'une majorité parlementaire simple, de sorte que, en théorie, elle pourrait avoir lieu nonobstant le refus du principal parti d'opposition.

Il est difficile de préjuger des choix politiques qui seront pris à ce sujet.

3. Ces mesures se reflètent-elles dans la loi ou dans la politique ou le débat sur les poursuites ?

Il est renvoyé à la question 2.

4. Si oui, y a-t-il eu des changements dans le système des poursuites à la suite de ces mesures ?

Il est renvoyé à la question 2.

5. Existe-t-il également des décisions nationales de la Cour suprême ou de la Cour constitutionnelle, ou de tout autre organe judiciaire supérieur au niveau national, traitant de la question de l'indépendance des procureurs ?

Il est renvoyé à la question 2, de la réponse à laquelle il résulte que la Chambre des mises en accusation (qui est une juridiction d'instruction) a précisé dans un arrêt du 24 janvier 1972 que si le Ministre de la Justice peut ordonner au Ministère public d'engager une poursuite pénale, il ne peut en aucun cas lui donner des ordres astreignants ou péremptoires de s'abstenir d'une poursuite déterminée.

La Cour de cassation a décidé que l'exercice du principe de l'opportunité des poursuites dont bénéficie le Ministère public échappe au contrôle de cette Cour .

6. Le système de poursuites de votre pays appartient-il au pouvoir judiciaire ?

Il est renvoyé à la question 2.

7. Les procureurs et le ministère public sont-ils indépendants ou autonomes par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif de l'État ?

Il est renvoyé à la question 2.

8. Existe-t-il un Conseil des Procureurs ou un organe équivalent similaire qui peut être considéré comme un mécanisme permettant de contrôler et de garantir l'indépendance des procureurs, y compris dans la manière dont le ministère public fonctionne ?

Il est renvoyé à la question 2, de la réponse de laquelle il résulte qu'il est actuellement envisagé de créer un Conseil national de la justice, dont la mission consisterait notamment à garantir l'indépendance du Ministère public. Ce Conseil serait majoritairement composé de magistrats .

Le projet de création d'un tel Conseil reste d'actualité même après les récents développements esquissés ci-avant. Toujours est-il que la mission impartie au Conseil de garantir l'indépendance du Ministère public, qui résulte du projet de loi n° 7323, ne reflète

plus le texte du projet de Constitution tel qu'il a été récemment retenu par la Commission des institutions de la Chambre des Députés. Même s'il est théoriquement possible de maintenir sur ce point le projet de loi n° 7323 (qui peut être adopté à majorité parlementaire simple, donc nonobstant le refus des députés issus du principal parti d'opposition), il reste à voir s'il sera maintenu.

9. Combien de ses membres sont élus par leurs pairs, et la politique en matière de poursuites ou le débat au sein du pouvoir judiciaire ont-ils un impact sur l'élection des membres du Conseil des Procureurs ?

Le projet de loi n° 7323 propose que le Conseil national de la justice (qui serait issu des nouvelles dispositions constitutionnelles à adopter) comporte neuf membres effectifs, parmi lesquels figurent à titre de représentants du Ministère public le Procureur général d'Etat et un magistrat du Ministère public à élire par ses pairs. Les autres membres effectifs du Conseil seraient le Président de la Cour supérieure de justice et le Président de la Cour administrative, un magistrat d'une juridiction de l'ordre judiciaire à élire par ses pairs, un magistrat d'une juridiction de l'ordre administratif à élire par ses pairs, un représentant de la société civile, à élire par la Chambre des Députés, un représentant du monde académique, à désigner par la Chambre des Députés et un avocat .

Comme ce Conseil n'existe pas encore en l'état actuel, il ne peut être donné aucune précision en ce qui concerne les circonstances de l'élection de ses membres.

10. Qui a l'initiative des procédures disciplinaires ?

Il y a lieu de distinguer l'état du droit actuel, dans le cadre duquel les procédures disciplinaires à charge des magistrats des juridictions judiciaires, y compris les magistrats du Ministère public sont régies par la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, de l'état du droit futur probable, dans le cadre duquel ces procédures seront régies par la future loi sur le Conseil national de la justice.

En l'état actuel du droit, les poursuites disciplinaires sont engagées par le Procureur général d'Etat, auquel le Président de la Cour supérieure de justice, les Présidents des tribunaux d'arrondissement, les Procureurs d'Etat et les juges de paix directeurs, donc tous les chefs de corps des juridictions judiciaires, doivent dénoncer « tous les faits parvenus à leur connaissance, qui pourraient donner lieu à poursuite disciplinaire contre un magistrat » . Ces poursuites sont jugées par la Cour supérieure de justice, composée de la Cour de cassation et de la Cour d'appel (unique) du Grand-Duché de Luxembourg, dans une composition comprenant au moins neuf membres . S'agissant des magistrats relevant des juridictions de l'ordre administratif, comprenant une Cour administrative et un tribunal administratif, les poursuites disciplinaires sont engagées par le Ministre de la Justice et décidées par la Cour administrative sur base de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif .

En l'état futur probable du droit, les poursuites disciplinaires seront engagées par le Conseil national de la justice (dont la composition a été évoquée ci-avant dans le cadre de la réponse donnée à la question 9) . Elles seront jugées, en première instance, par un Tribunal disciplinaire et, en appel, par une Cour disciplinaire, qui sont des juridictions spéciales composées de magistrats du siège élus par les magistrats, y compris du Ministère public , et comprenant un Ministère public, dont les fonctions sont exercées devant le Tribunal disciplinaire par le Procureur d'Etat près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg et devant la Cour disciplinaire par le Procureur général d'Etat .

11. Les procureurs sont-ils nommés à vie ou doivent-ils remplir des mandats successifs ? De combien d'années ?

Les nominations des magistrats du Ministère public, y compris les chefs de corps, à savoir les Procureurs d'Etat près les tribunaux d'arrondissement et le Procureur général d'Etat, se font à vie, c'est-à-dire jusqu'à l'âge légal de retraite. Le mandat de ces magistrats n'est donc pas limité dans le temps.

Il est cependant à préciser que cette solution résulte de la loi, à savoir de la loi modifiée du 8 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Comme évoqué ci-avant, dans le cadre de la réponse donnée à la question 2, la Constitution actuelle n'évoque même pas le Ministère public, partant, ne comporte aucune garantie au sujet d'une éventuelle inamovibilité des magistrats de ce dernier. Le projet de nouvelle Constitution disposait que les magistrats du siège sont inamovibles (Article 100, paragraphe 2) sans évoquer ceux du Ministère public. Ce point a été soulevé par la Commission de Venise, qui, dans son Avis sur la proposition de révision de la Constitution du 18 mars 2019, a recommandé de prévoir dans la Constitution que les magistrats du Ministère public sont nommés jusqu'à leur retraite .

Cette recommandation n'a jusqu'à présent pas été suivie d'effet.

12. Les règles concernant la nomination, la mutation, la promotion et la discipline des procureurs sont-elles similaires à celles des juges ?

Les règles de nomination, mutation, promotion et de nature disciplinaire des magistrats du Ministère public sont similaires à celles des magistrats du siège.

S'agissant de la nomination, mutation et promotion, en l'état actuel du droit, les magistrats sont nommés par le Gouvernement. Toutefois pour les magistrats du siège les plus élevés en rang, à savoir les conseillers de la Cour supérieure de justice (composée de la Cour de cassation et de la Cour d'appel), ainsi que les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement, la nomination suppose l'avis de la Cour supérieure de justice . En fait, même s'il n'y est pas tenu en droit, le Gouvernement respecte l'avis de la Cour, de sorte que la Constitution est interprétée comme exigeant un avis conforme de cette dernière. Cette pratique n'est toutefois pas formellement consacrée par la Constitution. L'avis de la Cour n'est par ailleurs pas exigé pour les magistrats du Ministère public quel que soit leur rang.

Dans le cadre de la révision de la Constitution et du projet de loi n° 7323, précités, il est prévu de remplacer cette procédure et de confier au Conseil national de la justice le pouvoir de décider de la nomination. Il appartiendrait alors à ce Conseil de présenter, par une décision motivée, un candidat. Seul le candidat présenté par le Conseil pourrait être nommé. Il est, en revanche, proposé de permettre au Chef de l'Etat (donc au Grand-Duc) de refuser un candidat par décision motivée, auquel cas le Conseil devrait présenter un autre candidat .

Cette procédure a été critiquée par la Cour supérieure de justice dans son avis sur le projet de loi n° 7323 comme impliquant de faire dépendre la nomination des magistrats « du bon vouloir d'un représentant du pouvoir politique, qui, à la limite, pourra refuser tout candidat proposé jusqu'à ce que le candidat approprié lui soit proposé » . Ces critiques ont été reprises par l'avis commun du Ministère public, qui soulève que « une telle procédure constitue une régression manifeste par rapport aux dispositions actuelles » . Le Conseil d'Etat s'est formellement opposé à cette procédure, cette critique ayant été émise dans le cadre d'un avis dont l'objet a été de vérifier si le projet de loi n° 7323 pouvait être, comme il avait été voulu par ses auteurs, adopté sur base de la Constitution actuelle, donc sans attendre la nouvelle Constitution (ou la modification de l'ancienne sur les points considérés) .

En tout état de cause, sous la réserve de l'avis de la Cour supérieure de justice requis par la Constitution pour les postes les plus importants de la magistrature du siège des juridictions judiciaires, la procédure de nomination des magistrats du Ministère public est similaire à celles du siège.

13. Le gouvernement peut-il donner des instructions au ministère public, par exemple, par exemple, de poursuivre ou de ne pas poursuivre ? Les instructions sont-elles de nature générale ou spécifique ? Sont-elles données par écrit ? Le ministère public peut-il les contester ?

Il est renvoyé à la réponse donnée ci-avant à la question 2.

En l'état actuel du droit, et en théorie, le Ministre de la Justice peut dénoncer au Procureur général d'Etat « les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes ». La jurisprudence a précisé que si le Ministre de la Justice peut ordonner au Ministère public d'engager une poursuite pénale, il ne peut en aucun cas lui donner des ordres astreignants ou péremptoirs de s'abstenir d'une poursuite déterminée. Les magistrats du Ministère public sont tenus de prendre « des réquisitions écrites conformes aux instructions qui [leur] sont [ainsi] données [mais ils développent] librement les observations orales qu'il[s] croi[ent] convenables au bien de la justice » (Article 16-2 du Code de procédure pénale, consacrant le principe « la plume est servie, la parole est libre »).

Le Ministre a donc le pouvoir de donner des instructions de poursuite, mais non des instructions de non poursuite.

Ces instructions de poursuite peuvent, en théorie, être tant générales qu'individuelles, la loi n'opérant de ce point de vue aucune distinction.

La loi n'exige pas que les instructions soient nécessairement écrites.

Au regard de l'article 16-2 du Code de procédure pénale, le Ministère public est tenu de leur donner suite dans ses réquisitions écrites, mais peut s'en distancer dans ses réquisitions orales.

Telle est la théorie au regard de l'état du droit actuel.

Ainsi qu'il a été précisé ci-avant dans le cadre de la réponse donnée à la question 2, ces textes ne trouvent pas application dans la pratique actuelle, alors que les Ministres de la Justice s'abstiennent en fait d'intervenir. La pratique est donc contraire aux textes. Il faut toutefois ajouter qu'il n'existe aucune garantie de la pérennité de cette pratique. Il en est ainsi d'autant moins que, comme rappelé ci-avant, le principal parti de l'opposition s'oppose actuellement à l'indépendance du Ministère public (il est d'ailleurs sur ce point rejoint par un autre parti d'opposition, qui avait même développé son opposition à cette indépendance sur plusieurs pages de son programme électoral en vue des dernières élections législatives de 2018).

Comme rappelé ci-avant, il a été proposé d'adopter une nouvelle Constitution garantissant l'indépendance du Ministère public et un projet de loi (n° 7323) visant à supprimer les dispositions législatives actuelles contraires à cette indépendance. Or, il n'existe actuellement plus de consensus pour inscrire cette garantie dans la Constitution (le principal parti d'opposition s'y refusant). Il reste à voir si cette indépendance sera tout de même consacrée par la loi, par l'adoption du projet de loi n° 7323, qui n'appelle pas l'accord du principal parti de l'opposition. Si ce projet de loi était adopté, le Ministre de la Justice n'aurait (même en théorie) plus le pouvoir d'émettre des instructions.

Il est en l'état difficile de faire des pronostics sur l'évolution législative future y relative.

14. Les instructions des procureurs supérieurs sont-elles données par écrit aux personnes placées sous leur contrôle ? Ces instructions peuvent-elles être contestées ou refusées ?

Il y a lieu de distinguer l'état actuel du droit, du projet de réforme résultant du projet de loi n° 7323.

En l'état actuel du droit, le Procureur général d'Etat a, à l'égard des magistrats du Ministère public, les mêmes prérogatives que le Ministre de la Justice . Il a donc le pouvoir de dénoncer des infractions à la loi pénale, d'enjoindre d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de réquisition écrites jugées opportunes. Il ne saurait en revanche donner des ordres de non-poursuite.

Rien dans les textes actuels ne lui impose de donner ces instructions par écrit.

Les magistrats du Ministère public sont tenus de les respecter dans leurs réquisitions écrites, mais peuvent s'en écarter dans leurs réquisitions orales, conformément au principe que « la plume est servie, la parole est libre » .

Le projet de loi n° 7323 modifie ce dispositif en prévoyant que les instructions du Procureur général doivent être écrites et versées au dossier . Cette innovation est proposée « dans un souci de garantir la transparence et la sécurité juridique » .

Le GRECO a noté avec satisfaction l'existence de cette innovation, tout en se réservant le réexamen de la législation définitive après l'adoption de celle-ci .

15. Quelles sont, le cas échéant, les principales initiatives en matière de formation visant à renforcer la sensibilisation à la dimension de facto de l'indépendance des procureurs ?

Il n'existe pas en l'état de formation sensibilisant à la question de l'indépendance du Ministère public. L'explication en est double. D'une part, le Ministère public dispose actuellement en fait d'une indépendance, de sorte que la question ne se pose pour l'instant qu'en théorie. D'autre part, et de façon quelque peu paradoxale, cette indépendance n'est pour l'instant pas consacrée par la Constitution ou la loi, de sorte qu'il est difficile de sensibiliser à ce qui n'est pas prévu par les textes.

16. Dans quelle mesure les médias couvrent-ils les décisions des tribunaux internationaux et des organes conventionnels en ce qui concerne l'indépendance pratique des procureurs ?

Les médias n'ont pas couvert les recommandations et avis du GRECO et de la Commission de Venise au sujet de l'indépendance du Ministère public au Luxembourg. Ces recommandations et avis reposent sur la prémisse de l'adoption future de la nouvelle Constitution, qui aurait consacré l'indépendance du Ministère public, principe au sujet duquel il existait un consensus politique jusqu'en 2018. Eu égard à l'existence de ce consensus, il n'y avait pas matière à controverse, donc à couverture médiatique d'une telle controverse. Il en était ainsi à plus forte raison que la réforme constitutionnelle couvre de nombreux autres sujets beaucoup plus controversés, tel que système électoral, et que la question de l'indépendance du Ministère public n'est, au regard de sa technicité, guère de nature à susciter un intérêt au-delà du cercle restreint des professionnels de la justice.

Cette situation risque de changer, alors qu'il n'existe actuellement plus de consensus politique sur cette question, qui fera l'objet d'un échange de vues au sein de la Chambre des Députés, la garantie de l'indépendance du Ministère public ayant cependant d'ores-et-déjà été supprimée du projet de texte constitutionnel.

17. Dans quelle mesure le ministère public interagit-il avec le grand public en ce qui concerne les décisions des tribunaux internationaux et des organes conventionnels relatives à l'indépendance pratique des procureurs ?

Jusqu'à présent le Ministère public s'est abstenu d'interagir avec le grand public au sujet de la question de l'indépendance du Ministère public, préférant exprimer son point de vue dans le cadre des avis qu'il était invité à émettre dans la procédure législative (ou, au pire, d'envoyer, comme évoqué ci-avant dans la réponse à la question 2, un courrier de protestation au Président de la Chambre des Députés, sans en faire de communication dans les médias).