

Texte pseudonymisé

Avertissement: Ce document pseudonymisé a une valeur purement informative. Le document original seul fait foi.

**N° 09 / 2026 pénal
du 08.01.2026
Not. 46600/23/CD
Numéro CAS-2025-00113 du registre**

La **Cour de cassation du Grand-Duché de Luxembourg** a rendu en son audience publique du jeudi, **huit janvier deux mille vingt-six,**

sur le pourvoi de

PERSONNE1.), demeurant à L-ADRESSE1.),

demandeur en cassation,

comparant par Maître Antonio RAFFA, avocat à la Cour, en l'étude duquel domicile est élu,

en présence du **Ministère public,**

l'arrêt qui suit :

Vu l'arrêt attaqué rendu le 28 mai 2025 sous le numéro 268/25 Ch.c.C. XI. par la chambre du conseil de la Cour d'appel du Grand-Duché de Luxembourg ;

Vu le pourvoi en cassation formé par Maître Antonio RAFFA, avocat à la Cour, au nom de PERSONNE1.), suivant déclaration du 27 juin 2025 au greffe de la Cour supérieure de Justice ;

Vu le mémoire en cassation déposé le 28 juillet 2025 au greffe de la Cour ;

Sur les conclusions du premier avocat général Marc HARPES ;

Entendu Maître Alex PENNING, en remplacement de Maître Antonio RAFFA, et l'avocat général Claude HIRSCH.

Sur les faits

Selon l'arrêt attaqué, un juge d'instruction du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg avait rendu une ordonnance déclarant irrecevable la plainte avec constitution de partie civile du demandeur en cassation dirigée à l'encontre de « *tous les membres des Conseils de l'Ordre du Barreau de Luxembourg, tous les Bâtonniers, tous les membres des Conseils Disciplinaires et Administratifs tant en première instance qu'en instance d'appel depuis la publication de la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, et tous les membres de la Commission de Contrôle du Barreau de Luxembourg depuis l'année de sa création et plus particulièrement son président* ».

La chambre du conseil de la Cour d'appel a confirmé l'ordonnance, sauf à préciser qu'il n'y a pas lieu d'informer sur les faits qualifiés « *d'abus de droit, de complicité d'actes illégaux, d'abus de pouvoir, de détournement de jugement, d'extorsion, de menaces, de dénonciation frauduleuse, de faux et d'usage de faux, d'escroquerie à jugement, de dissimulation d'éléments importants, de fausses informations* ».

Sur le premier moyen de cassation

Enoncé du moyen

« tiré de la violation de la loi, sinon de la fausse application de celle-ci et plus particulièrement de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, de l'article 18 de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, mais aussi de l'article 1^{er} du Code de Procédure Pénale,

que l'article 6, § 1^{er}, de la Convention Européenne dispose que << Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. >>,

que l'article 18 de la Constitution prévoit, lui, que << Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi. Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. >> tandis que l'article 110 de la Constitution dispose que << La loi garantit l'impartialité du magistrat du siège, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense. >>,

que l'article 1^{er} du Code de Procédure Pénale affirme, lui, que << L'action publique pour l'application des peines est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi. >> et que << Cette action peut aussi être mise en mouvement par la partie lésée, dans les conditions déterminées par le présent code ou par les lois spéciales. >>,

en ce que la Cour d'Appel, après avoir rappelé les prétentions de la partie plaignante, ne répond nullement quant aux points soulevés pour ne répondre que d'une part, aux griefs relatifs à l'article 35, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 avril 1979 puis d'autre part, aux diverses infractions invoquées par la partie plaignante,

qu'à aucun moment, la Cour n'aborde ni ne répond au point légitimement soulevé de la tenue régulière du Tableau de l'Ordre des avocats tel qu'il aurait dû être établi après la première assemblée générale tenue en vertu de la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat,

que ce sont autant de questions qui restent ainsi sans réponses et qui participent du flou juridique existant, légitimant à raison la plainte déposée. ».

Réponse de la Cour

Le demandeur en cassation fait grief aux juges d'appel d'avoir violé les dispositions visées au moyen en ayant omis de répondre à son moyen tiré de la tenue irrégulière du tableau de l'Ordre des avocats.

Les dispositions de l'article 18 de la Constitution, relatives au droit d'accès au juge, de l'article 110 de la Constitution garantissant l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal des procédures, le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense, et de l'article 1 du Code de procédure pénale, relatives à l'action publique, sont étrangères au grief invoqué.

Il s'ensuit que le moyen, en ce qu'il est tiré de la violation des articles 18 et 110 de la Constitution et 1 du Code de procédure pénale, est irrecevable.

L'article 6, paragraphe 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « *la Convention* »), qui garantit le droit à un procès équitable, comporte l'obligation pour les juges d'indiquer de manière suffisante les motifs sur lesquels ils fondent leur décision.

Le défaut de réponse à conclusions constitue une forme du défaut de motifs, qui est un vice de forme. Une décision judiciaire est régulière en la forme dès qu'elle comporte une motivation, expresse ou implicite, sur le point considéré.

Il résulte de l'arrêt attaqué que le demandeur en cassation avait soutenu que la tenue irrégulière du tableau de l'Ordre des avocats aurait eu pour conséquence que les membres du conseil de l'Ordre des avocats se seraient rendus coupables d'exercice illégal de la profession d'avocat, et que les magistrats ayant siégé dans les instances disciplinaires de la profession d'avocat se seraient rendus coupables, comme coauteurs ou complices, des faits reprochés aux avocats.

En retenant

« - Quant aux infractions reprochées aux fonctionnaires d'Etat

Il y a lieu de se référer aux termes de l'article 35, alinéa 1er, de la loi du 16 avril 1979 disposant comme suit : << l'action civile en réparation de prétendus dommages causés par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions ne peut être portée devant un tribunal de répression que dans le cas où il est déjà saisi de l'action publique >>.

Cette disposition réserve le droit de déclencher l'action publique au ministère public en empêchant la personne qui se prétend victime des agissements d'un fonctionnaire de saisir une juridiction répressive par voie de citation directe. Elle a pour but d'assurer une bonne administration de la justice en visant à protéger les fonctionnaires de poursuites téméraires, injustifiées ou vexatoires auxquels les expose l'exercice de leurs fonctions (cf. Cass. 18 juin 2020, n°CAS-2019-00096 du registre)

La prétendue victime est donc réduite, soit à attendre que le ministère public intente l'action publique contre le fonctionnaire pour se constituer partie civile par voie incidente lors de l'audience pour corroborer l'action publique, soit à porter sa demande en réparation devant une juridiction civile.

Même si ladite disposition ne vise pas expressément la plainte avec constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction, la volonté du législateur, de réserver au seul ministère public l'appréciation de l'opportunité des poursuites pénales, impose néanmoins d'étendre la restriction du droit d'agir des personnes prétendument lésées à cette hypothèse, afin d'empêcher qu'elle ne soit contournée au moyen d'une plainte avec constitution de partie civile, qui a, comme la citation directe, pour effet de mettre l'action publique en mouvement sur l'initiative de la victime.

Dans la mesure où il ne résulte ni des pièces versées par la partie plaignante, et notamment des décisions du conseil disciplinaire et administratif ainsi que de la Cour de cassation, ni des explications fournies par l'appelant, que les membres qui ont siégé aux diverses instances, n'ont pas agi dans l'exercice de leurs fonctions, il appartient au seul ministère public de déclencher l'action publique.

C'est dès lors à bon droit que la plainte avec constitution de partie civile a été déclarée irrecevable pour les faits reprochés aux fonctionnaires.

- Quant aux infractions reprochées aux autres personnes visées par la plainte avec constitution de partie civile du 18 décembre 2023

En ce qui concerne l'infraction d'exercice illégal de la profession d'avocat, il y a lieu de se référer à l'article 56 du code de procédure pénale qui précise que toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit peut se constituer partie civile devant le juge d'instruction compétent.

La jurisprudence luxembourgeoise retient qu'au stade de l'instruction, il suffit pour la partie civile, de justifier que les circonstances sur lesquelles elle s'appuie, permettent d'admettre l'existence du préjudice allégué, qu'il soit personnel et qu'il découle directement des faits objet de la poursuite, indépendamment de l'infraction dénoncée par la partie civile.

Concernant les faits susceptibles de constituer l'infraction d'exercice illégal de la profession d'avocat telle que qualifiée par la partie civile, il y a lieu de rappeler que l'action civile devant les tribunaux répressifs est un droit exceptionnel qui, en raison de sa nature, doit être strictement renfermé dans les limites fixées par l'article 56 du code de procédure pénale.

La recevabilité d'une constitution de partie civile suppose la preuve d'une possibilité de préjudice personnel et direct subi par la partie civile du fait des infractions dénoncées.

En effet, d'après la doctrine et la jurisprudence, le dommage doit être direct et personnel. Ainsi, l'idée que le dommage allégué doit être direct résulte déjà du fait que le dommage doit être pénal, et donc la conséquence de l'infraction. La jurisprudence a toutefois tenu à souligner qu'il est indispensable qu'il y ait un préjudice direct et personnel. Elle rejette l'action civile quand le seul motif de son intentement se réduit à un intérêt à la répression de l'infraction. Un intérêt moral (à ne pas confondre avec un préjudice moral) n'est pas suffisant pour exercer l'action civile dans la mesure où il n'y a pas de préjudice. L'action n'est donc pas recevable si l'unique intérêt poursuivi par la partie civile se confond avec l'intérêt général. (Michel Franchimont, Ann Jacobs, Adrien Masset, Manuel de procédure pénale, 4e édition, p. 179 et 180).

En l'occurrence, il ne résulte pas de la plainte avec constitution de partie civile déposée au cabinet d'instruction le 18 décembre 2023 par PERSONNE1.), alléguant avoir été victime d'un exercice illégal de la profession d'avocat, qu'il aurait subi un préjudice personnel et direct en rapport avec les faits dénoncés et qui serait distinct de l'atteinte à l'intérêt général, dont la sauvegarde n'appartient qu'au ministère public.

Dès lors, et même à supposer que les faits d'exercice illégal de la profession d'avocat dénoncés dans la plainte avec constitution de partie civile soient établis, ceux-ci ne sont pas de nature à avoir causé un dommage direct et personnel à l'appelant. C'est à juste titre que sa plainte avec constitution de partie civile a été déclarée irrecevable de ce chef. »,

les juges d'appel, qui n'avaient pas à répondre au moyen tiré de la tenue prétendument irrégulière du tableau de l'Ordre des avocats, ont motivé leur décision sur les points considérés.

Il s'ensuit que le moyen, en ce qu'il est tiré de la violation de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, n'est pas fondé.

Sur le deuxième moyen de cassation

Enoncé du moyen

« tiré de la violation de la loi, sinon de la fausse application de celle-ci et plus particulièrement de l'article 35, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, qui dispose que << l'action civile en réparation de prétendus dommages causés par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions ne peut être portée devant un tribunal de répression que dans les cas où il est déjà saisi de l'action publique. >>,

en ce que la Cour d'Appel, après avoir rappelé que << Cette disposition réserve le droit de déclencher l'action publique au ministère public en empêchant la personne qui se prétend victime des agissements d'un fonctionnaire de saisir une juridiction répressive par voie de citation directe >> et de << protéger les fonctionnaires de poursuites téméraires, injustifiées ou vexatoires auxquels les expose l'exercice de leurs fonctions >> et que << la prétendue la victime est donc réduite, soit à attendre que le ministère public intente l'action publique (...), soit à porter sa demande en réparation devant une juridiction civile >>, estime contre toute attente que << Dans la mesure où il ne résulte ni des pièces versées par la partie plaignante (...), ni des explications fournies par l'appelant, que les membres qui ont siégé aux diverse instances n'ont pas agi dans l'exercice de leurs fonctions, il appartient au seul ministère public de déclencher l'action publique. >> et que << C'est donc à bon droit que la plainte avec constitution de partie civile a été déclarée irrecevable pour les faits reprochés aux fonctionnaires. >>,

alors qu'en effet, dans le cas de détournement manifeste de pouvoir, d'abus d'autorité ou de manquement grave aux règles professionnelles ou déontologiques, telles qu'ils sont énumérés tant dans la plainte avec constitution de partie civile déposée le 18 décembre 2023 entre les mains de Monsieur le Juge d'Instruction - Directeur, que dans les écritures subséquentes déposées en cause, cette protection cesse de s'appliquer,

que la Cour d'Appel, là encore, aux termes de son arrêt ici entrepris, a éludé le problème et ne répond nullement aux griefs invoqués,

que ce sont encore autant de questions qui restent ainsi sans réponses et qui participent du flou juridique existant, légitimant à raison la plainte déposée le 18 décembre 2023. ».

Réponse de la Cour

Le demandeur en cassation fait grief aux juges d'appel d'avoir violé la disposition visée au moyen en ayant retenu que le droit de déclencher l'action publique contre un fonctionnaire ayant agi dans l'exercice de ses fonctions est réservé au Ministère public, l'empêchant ainsi de saisir une juridiction répressive par voie d'une plainte avec constitution de partie civile, alors qu'en cas de « *détournement manifeste de pouvoir, d'abus d'autorité ou de manquement grave aux règles professionnelles ou déontologiques* » commis par le fonctionnaire, cette « *protection* » cesserait de s'appliquer.

L'article 35, paragraphe 1, de la modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État n'opère pas de distinction et ne prévoit pas d'exception en fonction de la nature ou de la gravité des faits en cause.

En retenant que la plainte avec constitution de partie civile était irrecevable concernant les faits reprochés à des magistrats ayant agi dans l'exercice de leurs fonctions, les juges d'appel ont fait l'exacte application de la disposition visée au moyen.

Il s'ensuit que le moyen n'est pas fondé.

Sur le troisième moyen de cassation

Enoncé du moyen

« tiré de la violation de la loi, sinon de la fausse application de celle-ci et plus particulièrement de l'article 56 du Code de Procédure Pénale qui dispose que << Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit peut en portant plainte se constituer partie civile devant le juge d'instruction compétent. (...) >>,

en ce que la Cour d'Appel, tout en rappelant qu' << (..) au stade de l'instruction, il suffit pour la partie civile de justifier que les circonstances sur lesquelles elle s'appuie, permettent d'admettre l'existence du préjudice allégué, qu'il soit personnel, et qu'il découle directement des faits objet de la poursuite, indépendamment de l'infraction dénoncée par la partie civile. >>, retient que << la recevabilité d'une constitution de partie civile suppose la preuve d'une possibilité de préjudice personnel et direct subi par la partie civile du fait des infractions dénoncées. >>,

que la Cour d'Appel souligne encore, au regard de la doctrine et de la jurisprudence en la matière, qu' << Un intérêt moral (à ne pas confondre avec un préjudice moral) n'est pas suffisant pour exercer l'action civile dans la mesure où il n'y a pas de préjudice. >>, de sorte que << L'action n'est donc pas recevable si l'unique intérêt poursuivi par la partie civile se confond avec l'intérêt général. >>,

que la Cour d'Appel fait manifestement une confusion entre intérêt moral, qui n'a jamais été invoqué dans le cadre de la présente plainte et préjudice moral, légitimement invoqué par Monsieur PERSONNE1.), ici requérant en cassation,

qu'ainsi, contre toute attente, la Cour d'Appel conclut, sans autres considérations, que << En l'occurrence, il ne résulte pas de la plainte déposée au cabinet d'instruction le 18 décembre 2023 par PERSONNE1.), alléguant avoir été victime d'un exercice illégal de la profession d'avocat, qu'il aurait subi un préjudice personnel et direct en rapport avec les faits dénoncés et qui serait distinct de l'atteinte à l'intérêt général, dont la sauvegarde n'appartient qu'au ministère public. >>,

Que Monsieur PERSONNE1.) justifie pourtant d'un préjudice personnel évident en tant qu'avocat inscrit au Barreau et donc directement soumis à l'autorité et aux décisions des organes mis en cause aux termes de la plainte avec constitution de partie civile. ».

Réponse de la Cour

Le demandeur en cassation fait grief aux juges d'appel d'avoir violé la disposition visée au moyen, en ayant déclaré sa constitution de partie civile irrecevable, alors qu'il justifierait d'un préjudice personnel du fait des infractions dénoncées.

La recevabilité d'une plainte avec constitution de partie civile suppose la preuve d'une possibilité de préjudice personnel et direct subi par la partie civile du fait des infractions dénoncées. L'appréciation de la possibilité d'un tel préjudice relève du pouvoir souverain du juge du fond qui échappe au contrôle de la Cour de cassation.

Les juges d'appel, en ayant constaté, dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation souverain, l'absence d'un préjudice personnel et direct subi par le demandeur en cassation du fait de l'infraction dénoncée d'exercice illégal de la profession d'avocat, ont pu retenir, sans violer la disposition visée au moyen, que la plainte avec constitution de partie civile est irrecevable de ce chef.

Il s'ensuit que le moyen n'est pas fondé.

Sur les questions préjudicielles

Le demandeur en cassation demande à voir soumettre à la Cour constitutionnelle deux questions préjudicielles libellées comme suit

1. *« Au regard de la publication de la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat et de la tenue de l'assemblée générale subséquente du 24 septembre 1991 qui ne répond pas aux conditions légales requises, le Tableau de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg et partant du Barreau de Diekirch, est-il conforme à la loi ? »*
2. *« Un simple règlement d'exécution, en l'espèce le Règlement Intérieur de l'Ordre des Avocats (R.I.O.), peut-il servir de fondement à une condamnation qui a des effets professionnels et patrimoniaux, et ce d'autant que l'Ordre des Avocats est dans l'incapacité et l'impossibilité manifestes de prouver la légalité tant du Tableau de l'Ordre que de ses organes professionnels, et ce en contradiction avec l'adage "nullum crimen, nulla poena sine lege" (pas de crime, pas de peine sans loi) ? ».*

Conformément aux dispositions de l'article 112 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est compétente pour statuer sur la conformité des lois à la Constitution.

Les questions, en ce qu'elles portent, l'une sur la conformité du tableau de l'Ordre des avocats à la loi et, l'autre sur la conformité d'une norme réglementaire au principe constitutionnel de la légalité des incriminations et des peines, ne constituent pas des questions relatives à la conformité d'une loi à la Constitution.

Il n'y a partant pas lieu d'en saisir la Cour constitutionnelle.

PAR CES MOTIFS,

la Cour de cassation

rejette le pourvoi ;

condamne le demandeur en cassation aux frais de l'instance en cassation, ceux exposés par le Ministère public liquidés à 2,75 euros.

Ainsi jugé par la Cour de cassation du Grand-Duché de Luxembourg en son audience publique du jeudi, **huit janvier deux mille vingt-six**, à la Cité judiciaire, Bâtiment CR, Plateau du St. Esprit, composée de :

Thierry HOSCHEIT, président de la Cour,
Marie-Laure MEYER, conseiller à la Cour de cassation,
Gilles HERRMANN, conseiller à la Cour de cassation,
Marianne EICHER, conseiller à la Cour de cassation,
Carole KERSCHEN, conseiller à la Cour de cassation,

qui ont signé le présent arrêt avec le greffier à la Cour Daniel SCHROEDER.

La lecture du présent arrêt a été faite en la susdite audience publique par le président Thierry HOSCHEIT en présence l'avocat général Jennifer NOWAK et du greffier Daniel SCHROEDER.

Conclusions du Parquet Général

dans l'affaire de cassation

PERSONNE1.)

en présence du Ministère Public

N° CAS-2025-00113 du registre

Par déclaration faite le 27 juin 2025 au greffe de la Cour supérieure de justice du Grand-Duché de Luxembourg, Maître Antonio RAFFA, avocat à la Cour, a formé au nom et pour le compte de PERSONNE1.) un recours en cassation contre l'arrêt n° 268/25 rendu le 28 mai 2025 par la chambre du conseil de la Cour d'appel.

Cette déclaration de recours a été suivie le 28 juillet 2025 par le dépôt du mémoire en cassation prévu à l'article 43 de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation, signé par Maître Antonio RAFFA, avocat à la Cour.

Le pourvoi est dirigé contre un arrêt qui a confirmé une ordonnance du juge d'instruction qui avait déclaré irrecevable une plainte avec constitution de partie civile du demandeur en cassation en rapport avec certains faits et qui a déclaré, en sus de l'ordonnance de première instance, qu'il n'y avait pas lieu d'informer pour d'autres faits dénoncés dans la plainte avec constitution de partie civile. Le pourvoi est ainsi recevable en ce qu'il est dirigé contre un arrêt qui a statué de façon définitive sur l'action publique.

Le pourvoi a été déclaré dans la forme et le délai¹ de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation.

¹ L'arrêt entrepris a été rendu le 28 mai 2025 et a été notifié au demandeur en cassation le 2 juin 2025, de sorte que le pourvoi introduit le 27 juin 2025 l'a été dans le délai d'un mois prévu à l'article 41 de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation.

De même, le mémoire en cassation prévu à l'article 43 de la loi modifiée du 18 février 1885 a été déposé dans la forme² et le délai³ y imposés.

Le pourvoi est partant recevable.

Faits et rétroactes

Par une ordonnance du 23 octobre 2024, le juge d'instruction du tribunal d'arrondissement de Luxembourg avait dit irrecevable une plainte avec constitution de partie civile du demandeur en cassation au motif qu'il ne justifiait pas avoir subi un préjudice personnel du fait des infractions alléguées.

Par l'arrêt entrepris par le pourvoi, la Cour d'appel a confirmé l'ordonnance entreprise en ce qu'elle a déclaré la plainte avec constitution de partie civile irrecevable, mais en distinguant que pour les faits qualifiés d'exercice illégal de la profession d'avocat, elle était irrecevable sur le fondement de l'article 35, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat en ce qu'elle était dirigée contre des magistrats agissant dans l'exercice de leurs fonctions et, pour le surplus, irrecevable pour le motif que le plaignant ne justifiait pas avoir subi un préjudice personnel et direct en rapport avec ces faits. La Cour d'appel a encore considéré qu'il n'y avait pas lieu d'informer en rapport avec d'autres faits dénoncés dans la plainte avec constitution de partie civile au motif que ces faits n'étaient pas susceptibles de revêtir une qualification pénale.

Sur le premier moyen de cassation

Le premier moyen de cassation est

« tiré de la violation de la loi, sinon de la fausse application de celle-ci et plus particulièrement de l'article 6, § 1er, de la Convention Européenne des

² Le demandeur en cassation a déposé au greffe de la Cour supérieure de justice un mémoire en cassation signé par un avocat à la Cour qui précise les dispositions attaquées de l'arrêt attaqué et qui contient les moyens de cassation.

³ Le délai d'un mois prévu à l'article 43 de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation pour déposer le mémoire en cassation, qui devait expirer le dimanche 27 juillet 2025, a été, conformément à l'article 1260 du Nouveau code de procédure civile, prorogé au premier jour ouvrable suivant, à savoir le lundi 28 juillet 2025, de sorte que le mémoire déposé ce même 28 juillet 2025 l'a été endéans le délai légal.

Droits de l'Homme, de l'article 18 de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, mais aussi de l'article 1er du Code de Procédure Pénale,

que l'article 6, § 1er, de la Convention Européenne dispose que "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.",

que l'article 18 de la Constitution prévoit, lui, que "Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi. Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne." tandis que l'article 110 de la Constitution dispose que "La loi garantit l'impartialité du magistrat du siège, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense.",

que l'article 1er du Code de Procédure Pénale affirme, lui, que "L'action publique pour l'application des peines est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi." et que "Cette action peut aussi être mise en mouvement par la partie lésée, dans les conditions déterminées par le présent code ou par les lois spéciales.",

en ce que la Cour d'Appel, après avoir rappelé les prétentions de la partie plaignante, ne répond nullement quant aux points soulevés pour ne répondre que d'une part, aux griefs relatifs à l'article 35, alinéa 1er, de la loi du 16 avril 1979 puis d'autre part, aux diverses infractions invoquées par la partie plaignante,

qu'à aucun moment, la Cour n'aborde ni ne répond au point légitimement soulevé de la tenue régulière du Tableau de l'Ordre des avocats tel qu'il

aurait dû être établi après la première assemblée générale tenue en vertu de la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat,

que ce sont autant de questions qui restent ainsi sans réponses et qui participent du flou juridique existant, légitimant à raison la plainte déposée. »

Il résulte de l'énoncé du moyen de cassation et des développements en droit qui le suivent que le demandeur en cassation fait grief à la Cour d'appel de ne pas avoir répondu à son moyen de dire que le tableau de l'ordre des avocats n'avait pas valablement été établi.

Le moyen du défaut de réponse à conclusions vise le défaut de motivation au sens de l'absence totale de motifs. Ce grief est constitutif d'un vice de forme.

L'article 18 de la Constitution relatif au droit d'accès au juge et l'article 1^{er} du Code de procédure pénale relatif à l'action publique sont étrangers au grief invoqué.

Le moyen est partant irrecevable en ce qu'il est fondé sur ces dispositions légales.

Par contre, la Cour européenne de droits de l'homme considère que le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, visé au moyen, comporte l'obligation pour les juges d'indiquer de manière insuffisante les motifs sur lesquels se fondent les jugements. Pour que les exigences d'un procès équitable soient respectées, le public, et au premier chef l'accusé, doit être à même de comprendre le verdict qui a été rendu⁴.

Il résulte de l'arrêt entrepris qu'aux termes de sa plainte avec constitution de partie civile, le demandeur en cassation avait soutenu que la tenue du tableau de l'Ordre des avocats était irrégulière et que de ce fait, les membres du conseil de l'Ordre des avocats se seraient rendus coupables de l'infraction pénale d'exercice illégal de la profession d'avocat. De même, les magistrats ayant siégé dans les instances disciplinaires de la profession d'avocat se seraient rendus coupables, comme coauteurs ou complices, des faits reprochés aux avocats.

La Cour d'appel a déclaré la plainte avec constitution de partie civile irrecevable en rapport avec la prévention d'exercice illégal de la profession d'avocat pour les motifs suivants :

⁴ CourEDH 11 juillet 2017 [GC], *Moreira Ferreira c. Portugal* (No 2), n° 84.

« La chambre du conseil de la Cour d'appel

** Quant aux infractions reprochées aux fonctionnaires d'Etat*

Il y a lieu de se référer aux termes de l'article 35, alinéa 1er, de la loi du 16 avril 1979 disposant comme suit: « l'action civile en réparation de prétendus dommages causés par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions ne peut être portée devant un tribunal de répression que dans le cas où il est déjà saisi de l'action publique ».

Cette disposition réserve le droit de déclencher l'action publique au ministère public en empêchant la personne qui se prétend victime des agissements d'un fonctionnaire de saisir une juridiction répressive par voie de citation directe. Elle a pour but d'assurer une bonne administration de la justice en visant à protéger les fonctionnaires de poursuites téméraires, injustifiées ou vexatoires auxquels les expose l'exercice de leurs fonctions (cf. Cass. 18 juin 2020, n°CAS-2019-00096 du registre)

La prétendue victime est donc réduite, soit à attendre que le ministère public intente l'action publique contre le fonctionnaire pour se constituer partie civile par voie incidente lors de l'audience pour corroborer l'action publique, soit à porter sa demande en réparation devant une juridiction civile.

Même si ladite disposition ne vise pas expressément la plainte avec constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction, la volonté du législateur, de réserver au seul ministère public l'appréciation de l'opportunité des poursuites pénales, impose néanmoins d'étendre la restriction du droit d'agir des personnes prétendument lésées à cette hypothèse, afin d'empêcher qu'elle ne soit contournée au moyen d'une plainte avec constitution de partie civile, qui a, comme la citation directe, pour effet de mettre l'action publique en mouvement sur l'initiative de la victime.

Dans la mesure où il ne résulte ni des pièces versées par la partie plaignante, et notamment des décisions du conseil disciplinaire et administratif ainsi que de la Cour de cassation, ni des explications fournies par l'appelant, que les membres qui ont siégé aux diverses instances, n'ont pas agi dans l'exercice

de leurs fonctions, il appartient au seul ministère public de déclencher l'action publique.

C'est dès lors à bon droit que la plainte avec constitution de partie civile a été déclarée irrecevable pour les faits reprochés aux fonctionnaires.

** Quant aux infractions reprochées aux autres personnes visées par la plainte avec constitution de partie civile du 18 décembre 2023*

En ce qui concerne l'infraction d'exercice illégal de la profession d'avocat, il y a lieu de se référer à l'article 56 du code de procédure pénale qui précise que toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit peut se constituer partie civile devant le juge d'instruction compétent.

La jurisprudence luxembourgeoise retient qu'au stade de l'instruction, il suffit pour la partie civile, de justifier que les circonstances sur lesquelles elle s'appuie, permettent d'admettre l'existence du préjudice allégué, qu'il soit personnel et qu'il découle directement des faits objet de la poursuite, indépendamment de l'infraction dénoncée par la partie civile.

Concernant les faits susceptibles de constituer l'infraction d'exercice illégal de la profession d'avocat telle que qualifiée par la partie civile, il y a lieu de rappeler que l'action civile devant les tribunaux répressifs est un droit exceptionnel qui, en raison de sa nature, doit être strictement renfermé dans les limites fixées par l'article 56 du code de procédure pénale.

La recevabilité d'une constitution de partie civile suppose la preuve d'une possibilité de préjudice personnel et direct subi par la partie civile du fait des infractions dénoncées.

En effet, d'après la doctrine et la jurisprudence, le dommage doit être direct et personnel. Ainsi, l'idée que le dommage allégué doit être direct résulte déjà du fait que le dommage doit être pénal, et donc la conséquence de l'infraction. La jurisprudence a toutefois tenu à souligner qu'il est indispensable qu'il y ait un préjudice direct et personnel. Elle rejette l'action civile quand le seul motif de son intentement se réduit à un intérêt à la répression de l'infraction. Un intérêt moral (à ne pas confondre avec un préjudice moral) n'est pas suffisant pour exercer l'action civile dans la mesure où il n'y a pas de préjudice. L'action n'est donc pas recevable si l'unique intérêt poursuivi par la partie civile se confond avec l'intérêt

général. (Michel Franchimont, Ann Jacobs, Adrien Masset, Manuel de procédure pénale, 4e édition, p. 179 et 180).

En l'occurrence, il ne résulte pas de la plainte avec constitution de partie civile déposée au cabinet d'instruction le 18 décembre 2023 par PERSONNE1.), alléguant avoir été victime d'un exercice illégal de la profession d'avocat, qu'il aurait subi un préjudice personnel et direct en rapport avec les faits dénoncés et qui serait distinct de l'atteinte à l'intérêt général, dont la sauvegarde n'appartient qu'au ministère public.

Dès lors, et même à supposer que les faits d'exercice illégal de la profession d'avocat dénoncés dans la plainte avec constitution de partie civile soient établis, ceux-ci ne sont pas de nature à avoir causé un dommage direct et personnel à l'appelant. C'est à juste titre que sa plainte avec constitution de partie civile a été déclarée irrecevable de ce chef. »

En se déterminant par ces motifs, la Cour d'appel a formellement justifié sa décision de dire que la plainte avec constitution de partie civile était irrecevable en rapport avec les faits susceptibles de revêtir la qualification pénale d'exercice illégal de la profession d'avocat et elle n'avait pas à répondre au moyen tiré de la tenue prétendument irrégulière du tableau de l'Ordre des avocats.

Il en suit que le moyen, en ce qu'il est tiré de la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'est pas fondé.

Sur le deuxième moyen de cassation

Le deuxième moyen de cassation est

« tiré de la violation de la loi, sinon de la fausse application de celle-ci et plus particulièrement de l'article 35, alinéa 1er, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, qui dispose que "l'action civile en réparation de prétendus dommages causés par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions ne peut être portée devant un tribunal de répression que dans les cas où il est déjà saisi de l'action publique.",

en ce que la Cour d'Appel, après avoir rappelé que "Cette disposition réserve le droit de déclencher l'action publique au ministère public en

empêchant la personne qui se prétend victime des agissements d'un fonctionnaire de saisir une juridiction répressive par voie de citation directe" et de "protéger les fonctionnaires de poursuites téméraires, injustifiées ou vexatoires auxquels les expose l'exercice de leurs fonctions" et que "la prétendue la victime est donc réduite, soit à attendre que le ministère public intente l'action publique (...), soit à porter sa demande en réparation devant une juridiction civile", estime contre toute attente que "Dans la mesure où il ne résulte ni des pièces versées par la partie plaignante (...), ni des explications fournies par l'appelant, que les membres qui ont siégé aux diverse instances n'ont pas agi dans l'exercice de leurs fonctions, il appartient au seul ministère public de déclencher l'action publique." et que "C'est donc à bon droit que la plainte avec constitution de partie civile a été déclarée irrecevable pour les faits reprochés aux fonctionnaires.",

alors qu'en effet, dans le cas de détournement manifeste de pouvoir, d'abus d'autorité ou de manquement grave aux règles professionnelles ou déontologiques, telles qu'ils sont énumérés tant dans la plainte avec constitution de partie civile déposée le 18 décembre 2023 entre les mains de Monsieur le Juge d'Instruction - Directeur, que dans les écritures subséquentes déposées en cause, cette protection cesse de s'appliquer,

que la Cour d'Appel, là encore, aux termes de son arrêt ici entrepris, a éludé le problème et ne répond nullement aux griefs invoqués,

que ce sont encore autant de questions qui restent ainsi sans réponses et qui participent du flou juridique existant, légitimant à raison la plainte déposée le 18 décembre 2023. »

D'après Votre Cour, la disposition légale visée au moyen implique que le droit de déclencher l'action publique contre un fonctionnaire ayant agi dans l'exercice de ses fonctions est réservé au ministère public en empêchant la personne qui se prétend victime des agissements d'un fonctionnaire de saisir une juridiction répressive par voie de citation directe⁵. Cette disposition a pour but d'assurer une bonne administration de la justice en visant à protéger les fonctionnaires de poursuites téméraires, injustifiées ou vexatoires auxquels les expose l'exercice de leurs fonctions⁶. L'expression « tribunal de répression » désigne toutes juridictions pénales compétentes pour être saisies d'une demande civile, à savoir

⁵ Cass. 18 juin 2020, n° 85/2020, numéro CAS-2019-00096 du registre ; Pas. 40, p. 157.

⁶ Idem.

tant les juridictions pénales que les juges d'instruction⁷. Ainsi, comme rappelé à juste titre par l'arrêt entrepris par le pourvoi, même si l'article 35, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ne vise pas expressément la plainte avec constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction, la volonté du législateur de réserver au seul ministère public l'appréciation de l'opportunité des poursuites pénales, impose d'étendre la restriction du droit d'agir des personnes prétendument lésées à cette hypothèse, afin d'empêcher qu'elle ne soit contournée au moyen d'une plainte avec constitution de partie civile, qui a, comme la citation directe, pour effet de mettre l'action publique en mouvement sur l'initiative de la victime⁸.

Contrairement à ce que soutient le demandeur en cassation, la règle de l'article 35, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat n'opère aucune distinction et ne souffre aucune exception en fonction de la nature ou de la gravité des faits en cause. Votre Cour a retenu qu'elle s'applique aux magistrats⁹.

En considérant que la plainte avec constitution de partie civile était irrecevable pour les faits y reprochés à des magistrats agissant dans l'exercice de leurs fonctions, la Cour d'appel a fait l'exacte application de la disposition légale visée au moyen.

Il en suit que le moyen n'est pas fondé.

Sur le troisième moyen de cassation

Le troisième moyen de cassation est

« tiré de la violation de la loi, sinon de la fausse application de celle-ci et plus particulièrement de l'article 56 du Code de Procédure Pénale qui dispose que "Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit peut en portant plainte se constituer partie civile devant le juge d'instruction compétent. (...)",

en ce que la Cour d'Appel, tout en rappelant qu' "(..) au stade de l'instruction, il suffit pour la partie civile de justifier que les circonstances

⁷ Cass. 12 décembre 2024, n° 185/2025, numéro CAS-2004.00035 du registre.

⁸ Cour d'appel ch. c. 10 mai 2022, n° 486/22, Pas. 41, p. 284.

⁹ Cass. 12 décembre 2024, précité.

sur lesquelles elle s'appuie, permettent d'admettre l'existence du préjudice allégué, qu'il soit personnel, et qu'il découle directement des faits objet de la poursuite, indépendamment de l'infraction dénoncée par la partie civile.", retient que "la recevabilité d'une constitution de partie civile suppose la preuve d'une possibilité de préjudice personnel et direct subi par la partie civile du fait des infractions dénoncées.",

que la Cour d'Appel souligne encore, au regard de la doctrine et de la jurisprudence en la matière, qu' "Un intérêt moral (à ne pas confondre avec un préjudice moral) n'est pas suffisant pour exercer l'action civile dans la mesure où il n'y a pas de préjudice.", de sorte que "L'action n'est donc pas recevable si l'unique intérêt poursuivi par la partie civile se confond avec l'intérêt général.",

que la Cour d'Appel fait manifestement une confusion entre intérêt moral, qui n'a jamais été invoqué dans le cadre de la présente plainte et préjudice moral, légitimement invoqué par Monsieur PERSONNE1.), ici requérant en cassation,

qu'ainsi, contre toute attente, la Cour d'Appel conclut, sans autres considérations, que "En l'occurrence, il ne résulte pas de la plainte déposée au cabinet d'instruction le 18 décembre 2023 par PERSONNE1.), alléguant avoir été victime d'un exercice illégal de la profession d'avocat, qu'il aurait subi un préjudice personnel et direct en rapport avec les faits dénoncés et qui serait distinct de l'atteinte à l'intérêt général, dont la sauvegarde n'appartient qu'au ministère public.",

Que Monsieur PERSONNE1.) justifie pourtant d'un préjudice personnel évident en tant qu'avocat inscrit au Barreau et donc directement soumis à l'autorité et aux décisions des organes mis en cause aux termes de la plainte avec constitution de partie civile. »

D'après Votre Cour, l'action civile devant les tribunaux répressifs est un droit exceptionnel qui, en raison de sa nature, doit être strictement renfermé dans les limites fixées par l'article 56 du Code de procédure pénale¹⁰.

La recevabilité d'une constitution avec partie civile suppose la preuve d'une possibilité de préjudice personnel et direct subi par la partie civile du fait des

¹⁰ Cass. 9 décembre 2021, n° 149/2021 pénal, numéro CAS-2020-00161 du registre.

infractions dénoncées¹¹. L'appréciation de la possibilité d'un tel préjudice relève du pouvoir souverain du juge du fond qui échappe au contrôle de la Cour de cassation¹².

Il en suit qu'en constatant, en faisant usage de son pouvoir d'appréciation souverain, l'absence d'un préjudice personnel et direct subi par le demandeur en cassation du fait de l'infraction d'exercice illégal de la profession d'avocat dénoncée dans la plainte avec constitution de partie civile, pour en déduire que la plainte avec constitution de partie civile est irrecevable de ce chef, la Cour d'appel n'a pas violé la disposition légale énoncée au moyen.

Il en suit que le moyen n'est pas fondé.

Sur les questions préjudicielles

Le demandeur en cassation demande encore à Votre Cour de saisir la Cour constitutionnelle des deux questions préjudicielles suivantes :

« Au regard de la publication de la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat et de la tenue de l'assemblée générale subséquente du 24 septembre 1991 qui ne répond pas aux conditions légales requises, le Tableau de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg et partant du Barreau de Diekirch, est-il conforme à la loi ? »

« Un simple règlement d'exécution, en l'espèce le Règlement Intérieur de l'Ordre des Avocats (R.I.O.), peut-il servir de fondement à une condamnation qui a des effets professionnels et patrimoniaux, et ce d'autant que l'Ordre des Avocats est dans l'incapacité et l'impossibilité manifestes de prouver la légalité tant du Tableau de l'Ordre que de ses organes professionnels, et ce en contradiction avec l'adage "nullum crimen, nulla poena sine lege" (pas de crime, pas de peine sans loi) ? ».

L'article 6 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle dispose comme suit :

¹¹ Idem.

¹² Cass., 15 octobre 2015, n° 45/2015 pénal, numéro 3533 du registre.

« Lorsqu'une partie soulève une question relative à la conformité d'une loi à la Constitution devant une juridiction, celle-ci est tenue de saisir la Cour Constitutionnelle.

Une juridiction est dispensée de saisir la Cour Constitutionnelle lorsqu'elle estime que :

- a) une décision sur la question soulevée n'est pas nécessaire pour rendre son jugement ;*
- b) la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement ;*
- c) la Cour Constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet.*

Si une juridiction estime qu'une question de conformité d'une loi à la Constitution se pose et qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, elle doit la soulever d'office après avoir invité au préalable les parties à présenter leurs observations. »

La première question préjudicielle, relative à la conformité du tableau de l'Ordre des avocats à la loi, n'est pas une question de conformité d'une loi à la Constitution.

La seconde question préjudicielle est relative à la conformité d'une norme réglementaire au principe constitutionnel de la légalité des incriminations et des peines consacré à l'article 19 de la Constitution. Or, il découle des dispositions de l'article 112 de la Constitution que la Cour constitutionnelle est uniquement compétente pour connaître de la constitutionnalité de la loi. La constitutionnalité d'une norme réglementaire peut et doit être analysée par toute juridiction, à l'exception de la Cour constitutionnelle, dans la mesure où cette question revêt un caractère pertinent pour la solution du litige soumis à la juridiction appelée trancher un point litigieux¹³.

Les questions préjudicielles soulevées n'étant pas du ressort de la Cour constitutionnelle, il n'y a pas lieu de l'en saisir.

A titre subsidiaire, le soussigné se réfère encore à la réponse donnée aux moyens de cassation pour dire qu'une décision sur les questions préjudicielles soulevées n'est pas nécessaire à Votre Cour pour rendre son arrêt, de sorte que les questions préjudicielles sont à rejeter.

¹³ Cour adm. 4 octobre 2022, numéro 47322C du rôle ; Cour adm. 1^{er} décembre 2016, numéro 38334C du rôle.

Conclusion

Le pourvoi est recevable, mais n'est pas fondé.

Il n'y a pas lieu de saisir la Cour constitutionnelle des questions préjudicielles soulevées.

Pour le procureur général d'Etat,
Le premier avocat général,

Marc HARPES