

Avis du Conseil national de la Justice sur le projet de loi 8299 portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire en vue d'arrêter le programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire

Il importe au Conseil de préciser que le présent avis demandé officiellement par Madame la ministre de la Justice Sam TANSON, reproduit seulement l'analyse du Conseil et non pas celle des autorités judiciaires. Il se limite à communiquer à ce stade les observations, analyses et critiques générales quant au présent projet de loi sans aller dans le détail technique.

Il y a lieu de noter que le Conseil est en fonction depuis le 1^{er} juillet 2023 et le projet de loi en cause a été déposé en date du 23 août 2023. Le Conseil regrette de ne pas avoir été consulté avant le dépôt du texte alors que l'objet de celui-ci relève sans doute de sa compétence.

Le Conseil accueille favorablement la prise de conscience du Gouvernement de la nécessité et de sa volonté d'augmenter l'effectif des magistrats, tout en donnant à considérer que l'ampleur et le rythme des recrutements ambitionnés par les auteurs devraient être conditionnés à la fois par les besoins effectifs vérifiés et surtout par le nombre de candidats disponibles.

La mission générale du Conseil est de veiller au bon fonctionnement de la Justice. Il constate que la mise à disposition en nombre suffisant des besoins en personnel en est une condition préliminaire.

Il est proposé dans le texte sous avis d'augmenter l'effectif actuel de 276 magistrats à 469 magistrats endéans 6 années, soit une augmentation de 194 postes, voire une augmentation de presque 70% de l'effectif actuel, ce qui paraît excessif.

Le Conseil donne à considérer qu'il est actuellement impossible de connaître les besoins précis pour chaque année consécutive de 2023 à 2028 ainsi que les besoins à l'absolu jusqu'en 2028. A noter que, les besoins précis, sont de l'avis du Conseil difficiles à connaître pour une période de six années.

L'appréciation des besoins de recrutement au sein de la magistrature est une tâche particulièrement difficile alors que les besoins de chaque juridiction sont largement tributaires de l'évolution des effectifs de chaque corps et des besoins particuliers inhérents. Les besoins de recrutement du Parquet général sont par exemple pour une part la conséquence nécessaire et immédiate d'une augmentation des effectifs de la Cour supérieure de justice.

Il ne ressort, ni de l'exposé des motifs, ni des commentaires des articles, les sources ou bases sur lesquelles les besoins prévus sont évalués. Il est seulement fait référence dans l'exposé des motifs de façon générale à la croissance démographique et au développement économique.

Le Conseil tient à suggérer une possible solution en accordant d'avantage d'indépendance au pouvoir judiciaire et en planifiant à cet égard un cadre budgétaire large fixé chaque année ou éventuellement bisannuellement à disposition du Conseil. Ce dernier est légalement compétent et le mieux positionné avec la contribution des chefs de corps pour évaluer les besoins en effectifs de la magistrature pour l'année à venir et pour fixer et accorder les postes de magistrats en fonction des besoins réels actualisés.

L'augmentation proposée dans le projet de loi, ne peut être mise en place sans revoir à l'avance les conditions d'accès à la magistrature et faire une évaluation en besoin d'une modification de la formation initiale des magistrats. Le Conseil souligne à cet égard que sur 25 postes d'attachés de justice accordés par la ministre de la Justice pour les années 2021, 2022 et 2023, il a été tout au plus possible de recruter entre 13 et 17 attachés. Sur 75 postes accordés, seuls 43 postes ont pu être occupés.

Comment réussira-t-on à pourvoir aux 29 à 34 nouveaux postes de magistrats annuellement prévus par le projet de loi ? Les conditions d'accès doivent être certainement revues, mais il faudra surtout réfléchir à revaloriser la carrière du magistrat afin de rendre la magistrature plus attractive.

Les mesures mises en place à cet égard par la loi du 29 juillet 2023 ayant pour objet la suppression du conseiller honoraire en termes de revalorisation de la carrière du magistrat ont été très favorablement accueillies pour les magistrats relevant des carrières M2 à M4. Il n'en reste pas moins qu'il faut veiller à garder une cohérence entre les différents niveaux de postes. Le Conseil est d'avis que la création d'un nombre important de postes M4 et M5 ensemble avec la mise en place des mesures prévues dans la loi du 29 juillet 2023 précitée aggravera encore l'incohérence de la rémunération des différents niveaux de postes. L'attrait de postuler par exemple pour un poste relevant de la carrière M5, poste clé qui engendre une grande responsabilité, se réduira davantage. Le Conseil craint qu'un nombre important de postes plus élevés ne soient plus occupés dans les années à venir alors que la contrepartie financière des responsabilités plus élevées aura disparu.

Une possible solution consiste à prévoir une réévaluation du point indiciaire relatif à l'ensemble de la carrière du magistrat de façon à constituer un attrait supplémentaire également pour les jeunes juristes. De multiples arguments militent en faveur d'une différenciation des traitements de la magistrature et de la fonction publique en général. La fonction judiciaire se distingue fortement des fonctions d'un agent administratif relevant de la carrière A1 de la fonction publique. Elle est exercée de façon indépendante et avec une responsabilité particulière, celle de rendre la justice et de participer ainsi à l'exercice d'un des trois pouvoirs constitutionnels émanant de la souveraineté nationale.

La question de la mise à disposition de bureaux en nombre suffisant se pose pour ces nouveaux magistrats. Le recrutement d'un nombre important de magistrats implique un recrutement conséquent de personnel administratif.

Les locaux de la Cité judiciaire ont atteint leurs limites et il est prévu de délocaliser certains services dans l'ancien bâtiment de l'INAP situé à la Rocade de Bonnevoie. Certains services, tel celui de l'exécution des peines, celui des statistiques ou encore le service informatique, ont d'ores et déjà été délocalisés. On assiste dès lors à un éparpillement des locaux de la justice alors que la Cité judiciaire a été emménagé seulement en 2008, justement dans une perspective de rassemblement des services de la Justice.

Le Conseil se félicite de l'inscription dans le programme gouvernemental de la volonté du Gouvernement d'envisager une extension des locaux de la justice dans les alentours du site actuel.

Il importe au Conseil de rappeler qu'il partage et soutient l'objectif du projet de loi à savoir le renforcement en effectifs de la magistrature dans les années à venir. Un besoin croissant inévitable surtout en tenant compte de l'évolution démographique ensemble avec le recrutement de 600 agents policiers avec notamment une adaptation des services anti-fraude des différentes administrations.

Le Conseil se tient à disposition pour réfléchir ensemble avec la ministre de la Justice sur l'évaluation des besoins réels de la magistrature.

Le Conseil a conscience que ces réflexions feront retarder l'augmentation des effectifs de la magistrature, mais il est d'avis qu'il faut effectuer une analyse globale des besoins tout comme une réforme des conditions d'accès à la magistrature ainsi que celle de la formation initiale des magistrats.

Il se permet encore de proposer à la ministre de la Justice d'identifier les besoins urgents pour les deux années à venir avant de considérer une augmentation plus importante des effectifs.

En guise de conclusion, le Conseil se limitera, à ce stade, à résumer ses réflexions, critiques et observations d'ordre général :

- S'il est vrai que la justice aura besoin d'un recrutement considérable dans les années à venir, il semble difficile de fixer d'avance et pour les six années à venir un simple doublement des effectifs.
- Un tel recrutement doit être précédé d'une réflexion et, le cas échéant, d'une redéfinition des conditions d'accès à la profession ainsi que d'une évaluation des besoins et d'une modification de la formation initiale des magistrats.
- Une augmentation considérable des effectifs doit préserver pour tous des perspectives raisonnables de carrière sans pour autant garantir à chacun l'accès aux quelques postes à très haute responsabilité. Il faudra poursuivre une réflexion sur les incitants à briguer des postes à responsabilité.

- En revanche, une revalorisation globale des rémunérations dans la magistrature s'avère une nécessité afin d'assurer l'attractivité de cette profession. Il s'agira de couvrir les besoins nouveaux et importants en recrutement et d'éviter qu'un nombre croissant de magistrats envisagent de quitter la magistrature pour d'autres domaines du secteur privé. La fonction judiciaire est exercée dans une grande indépendance avec une responsabilité particulière à savoir celle de rendre la justice. Il est rappelé dans ce contexte qu'une étude du Conseil de l'Europe¹ (à laquelle se réfère le rapport sur l'attractivité dans la magistrature de Monsieur Jean-Claude Wiwinius²) souligne la faiblesse très préoccupante des rémunérations des magistrats au Luxembourg.
- Les recrutements doivent être envisagés selon les besoins réels et actualisés et ne peuvent pas être planifiés pour une période de six années.
- Les décisions concrètes concernant les recrutements et les affectations à des postes et tâches déterminées devraient être confiées au Conseil dans les limites d'un cadre budgétaire et de postes à fixer annuellement ou bisannuellement. Il est évident que le Conseil se doit d'assurer cette tâche en étroite collaboration avec les chefs de corps concernés.

¹ Etude n° 26 de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (Conseil de l'Europe), European judicial systems, Efficiency and quality of justice, Edition 2018, point 3.1.6., p. 123

² [Rapport sur l'attractivité de la fonction de magistrat \(gouvernement.lu\)](http://gouvernement.lu)