



RAPPORT D'ACTIVITE

2023

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2023

Table des matières

1.	HISTORIQUE.....	2
2.	COMPOSITION DU CONSEIL NATIONAL DE LA JUSTICE.....	3
3.	DESIGNATION DES MEMBRES DES DIFFÉRENTES INSTANCES PRÉVUES PAR LA LOI DU 23 JANVIER 2023 PORTANT ORGANISATION DU CONSEIL NATIONAL DE LA JUSTICE	6
4.	PRESENCE NATIONALE ET INTERNATIONALE DU CONSEIL NATIONAL DE LA JUSTICE.....	8
5.	MISSIONS ET ATTRIBUTIONS DU CONSEIL NATIONAL DE LA JUSTICE.....	8
A.	MISSIONS ORGANISATIONNELLES.....	8
B.	ATTRIBUTIONS RELATIVES A LA CARRIERE DES MAGISTRATS.....	9
C.	ATTRIBUTIONS RELATIVES AUX SAISINES DIRECTES DES CITOYENS.....	10
D.	RÔLE CONSULTATIF DU CONSEIL NATIONAL DE LA JUSTICE	13
6.	COMMISSION DES COMPTES	14
7.	DIVERS	14

1. HISTORIQUE

La création du Conseil national de la justice a été ancrée dans la Constitution par la loi du 17 janvier 2023 portant révision de la Constitution qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

L'article 107 le quel lui est consacré, est libellé comme suit :

« Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice dans le respect de son indépendance.

La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi.

Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.

Le Grand-Duc nomme les magistrats proposés par le Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les attributions du Conseil national de la justice dans les procédures disciplinaires contre les magistrats sont déterminées par la loi. Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer. »

La loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice est également entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023. C'est à partir de ce jour que le Conseil national de la justice a commencé à exercer ses fonctions.

La loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats a pris effet le même jour.

Le Luxembourg n'a pas été à l'avant-garde en la matière avec l'établissement du Conseil national de la justice en 2023.

Sur le plan européen, l'institution d'un Conseil national de la justice fait déjà depuis une vingtaine d'années une apparition régulière dans de multiples publications à partir de 1998 :

- La Charte européenne sur le statut des juges adoptée en juillet 1998 prévoit à son point 1.3 ce qui suit : *« Pour toute décision affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge ou d'une juge, le statut prévoit l'intervention d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci ».*
- L'Avis n° 10 du Conseil consultatif de Juges européens (ci-après « CCJE ») du Conseil de l'Europe traitant le sujet du Conseil de la Justice au service de la société a été publié en 2007.
- La recommandation CM/Rec (2010) 12 adoptée par le Comité des ministres du 17 novembre 2010 consacre son chapitre IV aux Conseils de la Justice.

Au niveau national, les premières voix mettant en avant la création d'un Conseil national de la justice se sont fait entendre à partir de 2006 :

- Monsieur le médiateur Marc FISCHBACH a appelé à la création d'un tel Conseil dans son rapport adressé en date du 22 mars 2006 à la Chambre des députés.
- La deuxième conférence nationale de la Justice qui s'est tenue en date du 16 juin 2006 s'est également positionnée de façon favorable pour la création d'un Conseil.
- Monsieur le ministre de la Justice Luc FRIEDEN a annoncé la volonté politique de la création d'un Conseil de la magistrature en septembre 2008.
- En 2013 Monsieur le ministre de la Justice François BILTGEN a soumis pour avis un avant-projet de loi aux autorités judiciaires.
- Dans son rapport intitulé « Les pistes de réflexions en vue d'une justice plus efficace » publié en date du 6 mars 2016, Monsieur le Procureur général d'Etat honoraire Robert BIEVER a qualifié le Conseil national de la justice comme étant une institution indispensable au Luxembourg.
- Monsieur le Président honoraire de la Cour supérieure de Justice Jean-Claude WIWINIUS avait choisi comme sujet pour son discours à l'occasion de sa réception en tant que Président le 6 octobre 2016 « L'Indépendance de la Justice ». Il a fait un appel lors de ce discours à consacrer l'indépendance du pouvoir judiciaire dans la Constitution et a partagé l'opinion de Monsieur le Procureur général d'Etat honoraire Robert BIEVER en considérant que le Conseil national de la justice constitue une institution indispensable au Luxembourg.
- En juin 2018 le ministre de la Justice Félix BRAZ a déposé un projet de loi N° 7323 portant organisation du Conseil suprême de la Justice.

Finalement la loi instaurant ainsi le Conseil national de la justice a été adoptée en le 23 janvier 2023.

2. COMPOSITION DU CONSEIL NATIONAL DE LA JUSTICE

Le Conseil national de la justice est composé de 9 membres dont 6 magistrats à élire par leurs collèges électoraux respectifs, un avocat à désigner par les Conseils réunis des Ordres des avocats de Luxembourg et de Diekirch et de deux personnalités qualifiées en raison de leur formation et de leur expérience professionnelle à désigner par la Chambre des députés.

La composition du Conseil national de la justice est régie par le Chapitre 1^{er} de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice intitulé « De la composition ».

- Elections des 6 membres de la magistrature

En date du 22 février 2023 les différents collèges électoraux de la magistrature ont procédé aux élections des membres du Conseil national de la justice.

Ont été élus membres effectifs :

- Monsieur Alain THORN, élu par le collège des magistrats de la Cour supérieure de Justice ;
- Madame Sylvie CONTER, élue par le collège des magistrats des tribunaux d'arrondissement, des justices de paix et du pool de complément des magistrats du siège ;
- Madame Martine SOLOVIEFF, élue par le collège des magistrats du Parquet général ;
- Monsieur Laurent SECK, élu par le collège des magistrats des parquets, du pool de complément des magistrats du parquet et de la Cellule de renseignement financier ;
- Monsieur Francis DELAPORTE, élu par le collège des magistrats de la Cour administrative ;
- Madame Michèle STOFFEL, élue par le collège des magistrats du Tribunal administratif ;

Ont été élus membres suppléants :

- Madame Marie-Laure MEYER, élue par le collège des magistrats de la Cour supérieure de Justice ;
- Madame Alexandra HUBERTY, élue par le collège des magistrats des tribunaux d'arrondissement, des justices de paix et du pool de complément des magistrats du siège ;
- Monsieur John PETRY, élu par le collège des magistrats du Parquet général ;
- Madame Pascale KAELL, élue par le collège des magistrats des parquets, du pool de complément des magistrats du parquet et de la Cellule de renseignement financier ;
- Monsieur Henri CAMPILL, élu par le collège des magistrats de la Cour administrative ;
- Monsieur Olivier POOS, élu par le collège des magistrats du Tribunal administratif ;

- Elections du représentant du Barreau

A été désignée membre effectif par les Conseils réunis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch :

- Maître Valérie DUPONG, avocat à la Cour.

A été désigné membre suppléant par les Conseils réunis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch :

- Maître François KREMER, avocat à la Cour.

- Désignation des membres représentant la société civile par la Chambre des députés

En date du 9 mars 2023 la Chambre des Députés a lancé un appel à candidatures.

Lors de la séance publique du 27 avril 2023 la Chambre des députés a procédé à la désignation des candidats aux deux postes de membre effectif et aux deux postes de membre suppléant du Conseil national de la justice.

Ont été désignés membres effectifs par la Chambre des Députés :

- Madame Viviane ECKER,
- Monsieur Jean-Jacques ROMMES.

Ont été désignés membres suppléants par la Chambre des Députés :

- Madame Anne KRAUS,
- Monsieur Roland BERSCHIED.

Les membres élus et désignés ci-avant ont été nommés par arrêté grand-ducal du 22 mai 2023.

En date du 7 juin 2023 Madame la ministre de la Justice Sam TANSON a procédé à l'assermentation des membres du Conseil national de la justice.

- Election des membres du Bureau du Conseil national de la justice

Ont été élus :

Présidente du Conseil national de la justice Madame Martine SOLOVIEFF

Vice-Présidente du Conseil national de la justice Madame Viviane ECKER.

Vice-Président du Conseil national de la justice Monsieur Alain THORN

Les membres élus ci-avant ont été nommés par arrêté grand-ducal du 21 juin 2023.

En date du 30 juin 2023 Madame la ministre de la Justice Sam TANSON a procédé à leur assermentation.

- Recrutement du Secrétaire général et des membres du secrétariat général

L'article 54 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice prévoit l'institution d'un comité chargé d'entamer, avant l'entrée en vigueur de la loi précitée le 1^{er} juillet 2023, le processus de recrutement du secrétaire général du Conseil national de la justice ainsi que des autres agents du secrétariat du Conseil national de la justice.

Ce comité s'est réuni à quatre reprises en mai et juin 2023.

Madame Nancy CARRIER a été nommée secrétaire général par arrêté grand-ducal du 25 juillet 2023 avec effet au 1^{er} septembre 2023.

Madame Yolande MAHNE et Madame Myriam GALES ont été engagées en tant qu'agents administratifs pour compléter le secrétariat.

3. DESIGNATION DES MEMBRES DES DIFFÉRENTES INSTANCES PRÉVUES PAR LA LOI DU 23 JANVIER 2023 PORTANT ORGANISATION DU CONSEIL NATIONAL DE LA JUSTICE

- Désignation des membres du Comité de déontologie

En vertu de l'article 45 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice, le Conseil national de la justice a procédé en date du 17 juillet 2023 à la désignation de trois membres effectifs et de trois membres suppléants qui composeront le comité de déontologie à savoir :

Membres effectifs du Comité de déontologie auprès du Conseil national de la justice :

- Madame Julie-Suzanne BAUSCH, professeur de philosophie;
- Maître René DIEDERICH, avocat à la Cour ;
- Monsieur Georges RAVARANI, vice-président de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Membres suppléants du Comité de déontologie auprès du Conseil national de la justice :

- Monsieur Norbert CAMPAGNA, docteur en philosophie ;
- Maître François PRUM, avocat à la Cour ;
- Monsieur Jean-Claude WIWINIUS, président honoraire de la Cour supérieure de Justice et président honoraire de la Cour Constitutionnelle.

Les membres du Comité de déontologie du Conseil national de la justice ont été nommés par arrêté grand-ducal du 5 septembre 2023.

- Désignation des membres de la Commission des comptes

En vertu de l'article 41, paragraphe 2 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice, Monsieur Jean-Jacques ROMMES, Madame Sylvie CONTER et Monsieur Laurent SECK ont été élus membres de la Commission des comptes par le Conseil national de la justice en date du 4 juillet 2023.

En date du 6 juillet 2023 les membres de la Commission des comptes ont élu Monsieur Jean-Jacques Rommes comme Président.

- Désignation des magistrats composant les juridictions disciplinaires

En date du 4 juillet 2023 le Conseil national de la justice a lancé un appel à candidatures à tous les magistrats en vue de constituer la Cour disciplinaire et le Tribunal disciplinaire prévus à l'article 27 et suivants de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats.

Lors de sa réunion du 17 juillet 2023 le Conseil national de la justice a procédé à l'analyse des candidatures. Les candidatures des magistrats énoncés ci-après ont été retenues :

➤ Tribunal disciplinaire

Comme membres effectifs pour une durée de 5 ans :

- Madame Brigitte KONZ, présidente du Tribunal d'arrondissement de Diekirch ;
- Madame Malou THEIS, juge de paix directeur de la Justice de paix de Luxembourg ;
- Madame Géraldine ANELLI, premier juge au Tribunal administratif ;

Comme membres suppléants pour une durée de 5 ans :

- Madame Dominique PETERS, substitut principal au Parquet de Luxembourg ;
- Madame Françoise HILGER, vice-président au Tribunal d'arrondissement de Luxembourg ;
- Madame Elisabeth EWERT, vice-président au Tribunal d'arrondissement de Luxembourg ;
- Monsieur Max BRAUN, directeur de la Cellule de renseignement financier ;
- Madame Tessy KUBORN, premier vice-président au Tribunal administratif ;
- Madame Alexandra CASTEGNARO, vice-président au Tribunal administratif ;

➤ Cour disciplinaire

Comme membres effectifs pour une durée de 5 ans :

- Madame Marie-Jeanne KAPPWEILER, premier avocat général ;
- Madame Carole KERSCHEN, président de chambre à la Cour d'appel ;
- Monsieur Serge SCHROEDER, premier conseiller à la Cour administrative ;

Comme membres suppléants pour une durée de 5 ans :

- Madame Danielle POLETTI, premier conseiller à la Cour d'appel ;
- Madame Sandra KERSCH, premier avocat général
- Monsieur Stéphane PISANI, conseiller à la Cour d'appel ;
- Monsieur Laurent LUCAS, conseiller à la Cour d'appel ;
- Monsieur Lynn SPIELMANN, premier conseiller à la Cour administrative ;
- Madame Annick BRAUN, conseiller à la Cour administrative.

Les membres des juridictions disciplinaires ont été nommés par arrêté grand-ducal du 26 octobre 2023.

4. PRESENCE NATIONALE ET INTERNATIONALE DU CONSEIL NATIONAL DE LA JUSTICE

- Site internet du Conseil national de la justice

Un lien provisoire a été mis en place sur le site internet du Portail Justice avec les formulaires à remplir pour transmettre une doléance ou une plainte disciplinaire au Conseil national de la justice.

La mise en production du site internet propre au Conseil national de la justice est en cours.

- Réseau européen de formation judiciaire

Le Conseil national de la justice a soumis sa demande d'adhésion pour le volet de la formation continue au Réseau européen de formation judiciaire en date du 15 septembre 2023, laquelle a été acceptée par l'assemblée générale des 17 et 18 octobre 2023.

- Réseau européen des Conseils de la Justice

Le Conseil national de la justice sera admis au Réseau européen des Conseils de la Justice lors de la prochaine assemblée plénière du Réseau qui se tiendra le 14 juin 2024 à Rome.

5. MISSIONS ET ATTRIBUTIONS DU CONSEIL NATIONAL DE LA JUSTICE

A. MISSIONS ORGANISATIONNELLES

- Réunions

Le Conseil national de la justice s'est réuni 12 fois entre le 1^{er} juillet 2023 et le 31 décembre 2023. Les réunions ont lieu en principe chaque deuxième et quatrième mardi du mois à 17 heures.

- Règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques des membres du Conseil national de la justice

L'article 38 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice prévoit que le Conseil national de la justice arrête son règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques des membres, qui sont déclarés obligatoires par un règlement grand-ducal.

Conformément à l'article 39, paragraphe 2, les règles internes pour l'exécution du budget sont également déterminées par le règlement d'ordre intérieur.

Les travaux d'élaboration de ces deux documents qui sont annexés au présent rapport ont été achevés au mois de décembre 2023. En application de l'article 38, ils seront communiqués au ministre de la Justice pour les déclarer obligatoires par règlement grand-ducal.

- Règles déontologiques des magistrats

L'article 17 de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats prévoit que le Conseil national de la justice élabore les règles déontologiques des magistrats qui sont déclarées obligatoires par un règlement grand-ducal. Le RECUEIL DES PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES DES MAGISTRATS LUXEMBOURGEOIS avait été adopté par l'assemblée générale conjointe de la Cour supérieure de Justice et de la Cour administrative en date du 16 mai 2013. Le Conseil national de la justice entamera la révision de ces règles au premier trimestre 2024.

B. ATTRIBUTIONS RELATIVES A LA CARRIERE DES MAGISTRATS

L'article 17 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice dispose que le Conseil national de la justice exerce à l'égard des magistrats dans les conditions déterminées par la loi, ses attributions en matière de recrutement, de formation, de nominations, de déontologie, de discipline, d'absences, de congés, de service à temps partiel (STP), de détachement et de mise à la retraite.

- Statistiques pour la période du 1^{er} juillet 2023 au 31 décembre 2023 :

2023	nominations	retraite	STPD
Cour supérieure de Justice (CSJ)	8	3	0
Pool de complément des magistrats du siège (Pool CSJ)	7	0	0
Parquet général (PG)	1	0	0
Pool de complément des magistrats du parquet (Pool PG)	3	0	0
Cellule de renseignement financier (CRF)	0	0	1
Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (TAL)	11	1	4
Tribunal d'arrondissement de Diekirch (TAD)	1	0	0
Parquet Luxembourg (PL)	4	0	0
Parquet Diekirch (PD)	0	0	0
Justice de paix Luxembourg (JPL)	1	1	0
Justice de paix Esch/Alzette (JPE)	0	0	0
Justice de paix Diekirch (JPD)	0	0	0

Cour administrative (Cadm)	1	0	0
Tribunal administratif (Tadm)	11	0	0
Tribunal disciplinaire (TDIS)	9	0	0
Cour disciplinaire (CDIS)	9	0	0
Commission de recrutement et de la formation des attachés de justice (CRFA)	2	0	0
Total	68	5	5

Nouvelles demandes STPD ou de réintégration avant terme :

STPD	31.2	31.3	Total
40 %	0	0	0
50 %	2	0	2
60 %	0	0	0
70 %	0	0	0
75 %	1	0	1
80 %	0	2	2
90 %	0	0	0
Total	3	2	5

Réintégration	31.2	31.3	Total
40 %	0	0	0
50 %	0	0	0
60 %	0	0	0
70 %	0	1	1
75 %	0	1	1
80 %	0	0	0
90 %	0	0	0
Total	0	2	2

C. ATTRIBUTIONS RELATIVES AUX SAISINES DIRECTES DES CITOYENS

L'article 18 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice prévoit que tout citoyen peut adresser au Conseil national de la justice une **doléance** relative au fonctionnement de la justice. Ce même article énonce un certain nombre de causes d'irrecevabilités.

En vertu de l'article 19 de la loi précitée, tout justiciable peut déposer une **plainte disciplinaire** à l'encontre d'un juge pour un comportement adopté par ce dernier dans l'exercice de ses fonctions qui est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire.

Tant les doléances que les plaintes disciplinaires sont soumises à des conditions de recevabilité reprises en détail aux articles 18¹ et 19².

- Doléances

Le Conseil national de la justice a reçu 13 doléances répondant aux cas de figure suivants :

- 7 doléances tendaient à une révision d'une décision juridictionnelle en cours.

L'article 16, paragraphe 2 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice dispose cependant que « *le Conseil national de la justice ne peut intervenir directement ou indirectement dans une procédure juridictionnelle, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision de justice.* »

Le Conseil national de la justice a dû constater que ces doléances ne relevaient pas de sa compétence.

- 1 doléance visait une décision d'un ministère et ne tombait donc pas dans la compétence matérielle du Conseil national de la justice.
- 2 doléances avaient pour objet les prestations d'un avocat et d'un notaire : les requérants ont été invités à contacter le Barreau et la Chambre des notaires qui sont compétents en la matière.
- 3 doléances avaient été déclarées recevables, mais après délibération, le Conseil national de la justice n'a constaté aucun dysfonctionnement de la justice.

¹ (1) Toute personne peut adresser au Conseil national de la justice une doléance relative au fonctionnement de la justice.

(2) Sous peine d'irrecevabilité, la doléance contient :

1° l'identité, l'adresse et la signature de son auteur ;

2° l'indication sommaire des faits et griefs allégués.

(3) Sont irrecevables les doléances :

1° portant sur le contenu d'une décision de justice ;

2° dont l'objet peut ou pouvait être atteint par l'exercice des voies de recours ordinaires ou extraordinaires ;

3° déjà traitées et ne contenant aucun élément nouveau.

² (1) Lorsque le justiciable estime qu'à l'occasion d'une procédure juridictionnelle le concernant le comportement adopté par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, il peut adresser une plainte disciplinaire au Conseil national de la justice.

(2) La plainte disciplinaire indique sous peine d'irrecevabilité :

1° l'identité, l'adresse et la signature de son auteur ;

2° les éléments permettant d'identifier la procédure en cause ;

3° de manière sommaire les faits et griefs allégués.

(3) Sous peine d'irrecevabilité, la plainte disciplinaire :

1° ne peut être dirigée contre un magistrat du ministère public lorsque le parquet auquel il appartient demeure chargé de la procédure ;

2° ne peut être dirigée contre un magistrat du siège qui demeure saisi de la procédure ;

3° ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'une année suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure.

Résumé de certaines doléances à titre d'illustration :

Il importe au Conseil national de la justice de préciser que les faits exposés dans le cadre des doléances constituent une présentation unilatérale de la part du ou des requérants.

1. Une des doléances introduites se rapportait au cas d'un placement en garde provisoire de deux des trois enfants d'une même famille par un juge de la jeunesse à raison de soupçons de maltraitance signalés par l'établissement scolaire. Le contact avec les enfants a par la suite été suspendu par une décision de justice. Un des reproches formulés à l'encontre de la justice concernait l'enquête en cours qui, aux yeux des requérants, n'était menée qu'à leur charge et non pas à leur décharge. En outre, les requérants mettaient en cause le bien-fondé des décisions de justice prises et demandaient une révision de ces décisions.

Dans le cadre d'une autre doléance, le demandeur avait saisi le Conseil national de la justice afin d'obtenir soit une invalidation d'une audience du juge aux affaires familiales, soit une cassation de son jugement ou une continuation des débats.

Dans les deux dossiers, le Conseil national de la justice a été obligé de se déclarer incompétent pour connaître des doléances en cause en vertu de l'article 16, paragraphe 2 cité ci-dessus.

2. Le Conseil national de la justice a été saisi d'une doléance d'un avocat qui, dans le cadre de la procédure de mise en état, avait sollicité à trois reprises une injonction de conclure dans le cadre d'une procédure de mise en état à l'encontre de l'avocat adverse auxquelles le juge n'avait pas réservé de suite favorable.

Le Conseil national de la justice doit constater qu'il est difficile d'apprécier ces situations étant donné que plusieurs éléments peuvent influencer les délais octroyés par le juge. L'importance de l'intérêt en jeu, la complexité élevée des questions litigieuses, le grand nombre de parties en cause, l'éloignement des mandants ainsi que certains aléas tels que des problèmes temporaires affectant l'activité des mandataires ad litem (surcharge de travail, maladie, congés divers, déménagement ...) ou l'activité d'un expert, l'existence de pourparlers d'arrangement ou encore l'opportunité d'attendre l'issue d'un litige similaire devant une autre juridiction d'un degré supérieur ou d'une juridiction internationale, sont autant de facteurs qui requièrent naturellement des délais plus étendus et la faculté pour le magistrat de la mise en état d'accorder des prorogations de délai.

Au vu des informations transmises, le Conseil national de la justice n'a constaté aucun dysfonctionnement de la justice.

- Plaintes :

Le Conseil national de la justice a été saisi par 3 plaintes disciplinaires dont une plainte a été déclarée irrecevable au motif que le juge en cause était encore saisi de l'affaire au moment

du dépôt de celle-ci. Une autre plainte a été déposée tardivement soit plus d'une année suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure.

Dans le cadre de la troisième plainte, le Conseil national de la justice avait ordonné une enquête préalable aux fins d'entendre le magistrat concerné, le greffier ainsi que l'avocat présent à l'audience de même que le plaignant. Le Conseil national de la justice avait désigné un de ses membres pour mener l'enquête.

Le membre enquêteur a dressé un procès-verbal d'audition et a présenté un rapport au Conseil national de la justice.

Le Conseil national de la justice a retenu à l'unanimité que le comportement reproché au juge n'était pas susceptible de recevoir une qualification disciplinaire et a informé le plaignant et le magistrat concerné.

D. RÔLE CONSULTATIF DU CONSEIL NATIONAL DE LA JUSTICE

L'article 26 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice prévoit la possibilité pour le Conseil national de la justice de présenter des recommandations à la Chambre des députés et au ministre de la Justice, de façon spontanée ou sur demande.

Dans le cadre de son rôle consultatif, le Conseil national de la justice a :

- adressé une note à l'attention de Monsieur le Formateur du gouvernement Luc FRIEDEN en date du 16 octobre 2023 dans laquelle il a souligné les éléments suivants :

Le Conseil national de la justice a exposé les motifs pour lesquels il est le mieux placé pour évaluer les besoins en effectifs de la magistrature. L'augmentation des effectifs de la magistrature à raison de 70% sur les 6 années à venir (tel que prévu dans le projet de loi n° 8299 portant modification de la loi modifiée le 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire en vue d'arrêter le programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature) devrait être revue.

Il a également constaté qu'une augmentation considérable des effectifs dans les prochaines années s'avère sans doute nécessaire, mais qu'il faut en même temps mener une réflexion approfondie sur l'opportunité de modifier les conditions d'accès à la magistrature.

Le Conseil national de la justice a proposé de mettre en place un système moins rigide à la fixation du nombre exact des magistrats à recruter chaque année ainsi que des chambres à créer au sein des différentes juridictions et a demandé à se voir attribuer dans une limite budgétaire annuelle ou bisannuelle le pouvoir de décider de la création des postes justifiés.

En dernier lieu le Conseil national de la justice a encore exprimé sa préoccupation sur les conséquences de la mise en place récente des automatismes sur le plan des avancements en traitement concernant les grades M2 à M4 tout en réclamant un réajustement global de la rémunération des magistrats.

- rédigé un avis 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 dans lequel il a détaillé les points déjà présentés dans sa note adressée à Monsieur le Formateur du Gouvernement.

Le Conseil national de la justice s'est proposé d'évaluer les besoins en effectifs réels pour la période de 2023 à 2025.

6. COMMISSION DES COMPTES

La Commission des comptes élue en date du 4 juillet 2023 s'est réunie le 6 juillet 2023 et le 28 novembre 2023.

Elle a procédé à la définition du rayon comptable et a examiné la comptabilité des fonds du Conseil national de la justice. Le rapport prévu à l'article 41 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice a été dressé en début d'année.

Le rapport de la Commission analyse le traitement exceptionnel de l'année 2023 résultant de l'entrée en fonctions du Conseil national de la justice au milieu de l'année. Le Conseil national de la justice s'est seulement vu attribuer sa dotation budgétaire de l'article 40 de la loi précitée à partir du 1^{er} janvier 2024.

La Commission des comptes a constaté que le traitement et le mode de paiement des indemnités prévues audit article présente des incohérences. En effet, le mode de paiement des membres magistrats qui sont membres effectifs diffère du mode de paiement de membres non magistrats (effectifs et suppléants) et de celui des membres magistrats suppléants. Afin d'éviter des inégalités il y aura lieu de prévoir un mode de paiement uniforme pour l'année budgétaire 2025.

Le rapport est joint en annexe du présent rapport.

7. DIVERS

- Représentativité et accueil du public

Le Conseil national de la justice déplore actuellement l'absence de locaux propres dédiées à ses activités.

En termes d'apparence d'indépendance, l'élément visible est celui des locaux du Conseil national de la justice.

Il est patent que les locaux ne sauraient être situés dans le même immeuble qu'une autorité étatique, quelle qu'elle soit pour des raisons d'apparence d'indépendance.

Il est plus particulièrement peu souhaitable en termes d'apparence d'indépendance, que le Conseil national de la justice reste localisé, tel que c'est le cas actuellement au provisoire, au sein des locaux de la Cité judiciaire, siège des organes de la Justice.

Il est indispensable que le Conseil national de la justice dispose au plus vite d'un immeuble qui, idéalement, ne servirait de siège qu'au seul Conseil national de la justice.

Un local identifié par le Conseil national de la justice lui-même est la Villa Salentiny qui depuis le déménagement du Conseil arbitral de la Sécurité sociale n'est plus occupée. Il estime qu'un bâtiment d'une telle représentativité aurait été particulièrement adéquat pour accueillir le siège du Conseil national de la justice.

Annexes :

1. Règlement d'ordre intérieur
2. Règles déontologiques applicables aux membres du Conseil national de la justice
3. Rapport de la Commission des comptes
4. Note adressée à l'attention de Monsieur Luc FRIEDEN, formateur du Gouvernement
5. Avis officiel 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.

REGLEMENT D'ORDRE INTERIEUR DU CONSEIL NATIONAL DE LA JUSTICE

Chapitre I : Organisation des séances du Conseil

Art. 1^{er}

Le Conseil national de la justice (ci-après le Conseil) a son siège à Luxembourg-Ville.

Art. 2

Les séances du Conseil ne sont pas publiques.

Art. 3

Les convocations et documents utiles aux délibérations sont en principe transmis par voie électronique.

Sauf cas d'urgence, les documents utiles aux délibérations sont transmis aux membres du Conseil au moins trois jours ouvrables avant la date de la séance.

Le membre du Conseil qui souhaite voir figurer un point à l'ordre du jour en fait la demande au bureau du Conseil (ci-après le Bureau).

Le Bureau inscrit le point à l'ordre du jour de la séance suivante.

Art. 4

Le membre du Conseil qui est empêché d'assister, en tout ou en partie, à une séance pour cause de conflit d'intérêts ou pour quelque cause que ce soit, en informe immédiatement un suppléant ainsi que le Bureau.

Art. 5

Une question ne figurant pas à l'ordre du jour ne peut être traitée qu'avec l'accord de tous les membres présents.

Art. 6

A l'exception de la désignation des membres du Bureau, les décisions sont prises, en principe, à main levée.

Cependant, sur demande de l'un des membres présents, une décision fera l'objet d'un scrutin secret.

Art. 7

Un procès-verbal est tenu lors de chaque séance.

Outre les mentions prévues par l'article 34 (2) de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice et modification de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat (ci-après la Loi), le procès-verbal renseigne l'identité des participants à la séance.

Les délibérations sont résumées succinctement dans le procès-verbal.

Chaque membre présent est en droit de demander acte de certaines de ses déclarations.

Chaque membre présent est en droit d'exiger l'anonymisation ou l'omission de tout ou partie de ses observations.

Le procès-verbal est mis à disposition des membres avant la prochaine séance et soumis à leur approbation au début de celle-ci.

Il est accessible, en tout temps, aux membres du Conseil.

Art. 8

Les membres suppléants recevront communication de l'ordre du jour et accès aux documents relatifs aux travaux du Conseil à l'instar des membres effectifs.

Les membres effectifs et suppléants peuvent s'échanger librement.

Chapitre II : Désignation des membres du Bureau

Art. 9

La désignation des membres du Bureau doit être précédée d'un appel à candidatures, à transmettre aux membres du Conseil au moins quinze jours ouvrables avant la date de la séance du Conseil.

Les candidatures devront être déposées auprès du Secrétariat général au moins 3 jours ouvrables avant la date fixée pour les élections et transmises aux membres du Conseil au moins 2 jours ouvrables avant la date fixée pour les élections.

La désignation des membres du Bureau se fait par scrutin secret, à la majorité des voix.

Le vote pour la désignation du président a lieu en premier. Si le président qui est élu est un non-magistrat, toutes les candidatures des non-magistrats pour les postes de vice-présidents deviennent caduques.

Ensuite a lieu le vote pour la désignation des deux vice-présidents. Chaque membre du Conseil a deux voix qui doivent être attribuées à deux candidats différents.

Si la composition du bureau après les élections n'est pas conforme à la répartition prévue des postes entre magistrats et non-magistrats, les deux tours des élections seront répétés.

Chapitre III : Mode de fonctionnement du Conseil et du Bureau

Art. 10

Le Conseil peut déléguer, pour une durée déterminée ou indéterminée, un ou plusieurs de ses membres à des tâches particulières et / ou aux fins d'instruire les demandes, plaintes ou doléances dont il est saisi et lui en faire rapport.

Art. 11

Le président du Conseil convoque le Bureau de sa propre initiative ou à la demande d'un vice-président. Il en fixe l'ordre du jour et dirige les débats.

Les convocations aux réunions du Bureau sont adressées à ses membres au moins deux jours francs à l'avance.

Art. 12

Le Bureau veille à l'exécution des décisions prises par le Conseil et à la gestion journalière.

Les décisions du Conseil relatives aux nominations sont communiquées endéans 2 jours ouvrables par courriel aux candidats et aux chefs de corps concernés. Les membres du Conseil sont également informés de cette communication sans délai.

Art. 13

En cas d'urgence ou lorsque les circonstances le requièrent, le Conseil et le Bureau sont autorisés à adopter des résolutions ou décisions par voie électronique ou tout autre moyen de télécommunication.

Art. 14

Le Conseil dresse chaque année un rapport annuel sur ses activités.

Le rapport annuel est publié sur le site internet du Conseil.

Chapitre IV : Elaboration, exécution et contrôle de l'exécution du budget

Art. 15

Le budget est établi selon les principes qui s'appliquent à la comptabilité de l'État.

Les crédits sont destinés à couvrir l'ensemble des besoins financiers de fonctionnement du Conseil qui découlent de l'exercice de ses attributions.

Le Bureau soumet un projet de budget annuel à la délibération du Conseil qui statue en séance plénière, à la majorité des voix.

Art. 16

Les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont exercées et organisées par le Bureau ensemble avec les membres du Secrétariat général.

Les engagements, liquidations, ordonnancements et paiements nécessitent l'autorisation par la signature de deux personnes qui sont membres du Bureau ou du Secrétariat général :

- Les dépenses supérieures à 1.000.-euros requièrent l'accord d'au moins un membre du Bureau et celui d'un autre membre du Bureau ou d'un membre du Secrétariat général ;
- Les dépenses supérieures à 5.000.-euros requièrent l'accord d'au moins un membre du Bureau et celui d'un autre membre du Bureau ou du Secrétaire général.

Art. 17

La commission des comptes a la charge du contrôle financier interne.

La commission des comptes se compose de trois membres du Conseil élus en séance plénière pour une période de mandat du Bureau.

Les membres de la commission des comptes élisent en leur sein un président et désignent un secrétaire parmi les agents du secrétariat du Conseil, hormis le secrétaire général.

Art. 18

La commission des comptes fixe librement la fréquence de ses réunions et les modalités de son fonctionnement. Elle se réunit au moins deux fois par an. Les réunions sont convoquées par son président, soit de sa propre initiative, soit à la demande du bureau du Conseil.

Les membres du Bureau, le secrétaire général ou encore d'autres membres du cadre du secrétariat du Conseil peuvent être invités à assister aux réunions de la commission des comptes. Ils sont entendus par la commission des comptes sur leur demande.

Tout document ou toute information que la commission des comptes estime nécessaires à l'accomplissement de sa mission lui sont communiqués, à sa demande, par le secrétariat du Conseil.

Art. 19

A la fin du mois de janvier au plus tard, la commission des comptes remet son rapport pour l'exercice budgétaire de l'année précédente au Bureau. Le rapport est transmis à tous les membres du Conseil, accompagné des observations éventuelles du Président.

Un réviseur d'entreprises agréé est désigné en séance plénière pour une durée de trois années, sur proposition de la commission des comptes, avec mission d'assister la commission et de préparer le rapport de celle-ci.

Après délibération et finalisation du rapport, les membres de la commission des comptes votent sur son acceptation. Si le rapport final n'est pas unanimement accepté par les trois membres de la commission, le rapport doit en faire mention.

Chapitre V : Composition et organisation du comité de déontologie

Art. 20

Les membres effectifs et suppléants du comité de déontologie sont désignés par le Conseil, à la majorité des voix, sur proposition de ses membres.

La désignation des membres du Comité de déontologie se fait par scrutin secret, à la majorité des voix. Chaque électeur a trois voix pour la désignation des trois membres effectifs et trois voix pour la désignation des trois membres suppléants.

En cas d'égalité des voix, le secrétaire général du Conseil procède au tirage au sort. Chaque membre suppléant pourra remplacer l'un quelconque des membres effectifs.

Le comité de déontologie désigne son président.

Le secrétariat du comité de déontologie est assuré par le secrétariat du Conseil.

Chapitre VI : Modification du règlement d'ordre intérieur

Art. 21

Toute modification du présent règlement devra faire l'objet d'un vote à la majorité des membres du Conseil en application de l'article 34 (1) de la Loi.

ANNEXE AU REGLEMENT D'ORDRE INTERIEUR DU CONSEIL NATIONAL DE LA JUSTICE

Règles déontologiques applicables aux membres du Conseil national de la justice

Préambule

Les règles de conduite énoncées dans la présente annexe visent à expliciter les obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité imposées aux membres du Conseil national de la justice (ci-après Conseil) par l'article 43 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil et modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

1. Le devoir de confidentialité

Art. 1^{er}. Le membre du Conseil est tenu au secret concernant les informations dont il a connaissance dans l'exercice de son mandat.

Art. 2. Il lui est interdit de révéler la teneur des délibérations au sein du Conseil ou d'un de ses organes.

Chaque membre reste libre d'exprimer son opinion personnelle en toute circonstance.

Art. 3. Le membre du Conseil veille à ne pas discréditer le Conseil ou l'un des autres membres du Conseil. Il s'exprime en public et devant les médias en toute circonstance avec réserve et discrétion.

Les relations du Conseil avec les médias sont réservées en principe au président qui peut déléguer cette charge de façon ponctuelle ou pour une durée déterminée, sans préjudice de l'application de l'article 29 (2) de la loi portant organisation du Conseil.

2. L'impartialité

Art. 4. Le membre du Conseil exerce son mandat en toute indépendance, de façon objective, sans préjugé ni idée préconçue, et sans s'exposer à des pressions ou prises d'influence de quelque sorte que ce soit.

Art. 5. Il s'abstient de participer aux délibérations et à la rédaction d'avis du Conseil dès lors qu'il se trouve exposé à un conflit d'intérêts.

Un conflit d'intérêts existe lorsqu'un membre du Conseil constate un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que membre du Conseil.

Le membre s'abstiendra également de participer aux décisions du Conseil lorsque son intervention est susceptible d'affecter son apparence d'impartialité.

3. L'exactitude

Art. 6. Le membre du Conseil veille à réserver des soins scrupuleux à l'exercice de ses fonctions en se conformant rigoureusement aux règles prescrites en relation avec ses fonctions.

Il exerce ses fonctions au mieux de ses compétences et de son expérience.

Art. 7. Le membre du Conseil participe régulièrement aux réunions de travail. Il est disponible pour préparer les avis et prises de position demandés au Conseil et exécute avec diligence les tâches qui lui sont imparties.

Dans l'exercice de ses fonctions, il fait preuve de droiture, de sincérité et de collégialité, de dévouement, dans l'intérêt des missions du Conseil.

4. L'intégrité

Art. 8. Le membre du Conseil exerce son mandat en toute probité en évitant tout conflit avec les dispositions de l'article 246 du Code pénal.

Art. 9. Dans le cadre de son mandat le membre du Conseil n'obtient ni ne tente d'obtenir aucun avantage indu direct ou indirect en relation avec l'exercice de son mandat.

Il n'accepte aucun don, cadeau ou avantage similaire de nature à porter atteinte à son impartialité ou à le placer dans une situation d'obligé.

COMMISSION DES COMPTES **RAPPORT 2023**

établi conformément à l'article 41 de la loi du 23 janvier 2023
portant organisation du Conseil national de la Justice

1. Institution de la Commission des comptes

L'article 41 de la loi portant organisation du Conseil national de la Justice dispose que « *la commission des comptes est composée de trois membres du Conseil* » élu au sein du CNJ. Le 4 juillet 2023, Madame Sylvie CONTER ainsi que Messieurs Laurent SECK et Jean-Jacques ROMMES ont été élus membres de la Commission des comptes.

Lors de la réunion de la Commission des comptes du 6 juillet 2023, Monsieur Jean-Jacques Rommes est élu Président et Madame Yolande Mahne est désignée secrétaire de la Commission de comptes.

2. Traitement exceptionnel de l'année 2023

La loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la Justice (CNJ) est entrée en vigueur en date du 1^{er} juillet 2023 ensemble avec la Constitution révisée, soit au milieu de l'exercice budgétaire.

La loi prévoit en son article 40 que : « *Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat arrête annuellement la dotation au profit du Conseil au vu de l'état prévisionnel établi par ce dernier* ».

L'article 41 stipule : « *L'examen de la comptabilité des fonds est confié à la commission des comptes, instituée au sein du Conseil. ... La commission des comptes est assistée par un réviseur d'entreprises... Sur le rapport de la commission des comptes, le Conseil se prononce sur l'apurement des comptes.* »

La situation pour l'année révolue est particulière alors qu'en raison de l'entrée en fonction du CNJ au courant de l'année, il n'a pas existé de budget 2023 établi sur base des prévisions du Conseil. Les montants des fonds disponibles pour cette année sont restés en dehors de la sphère d'influence du CNJ et dépendaient des articles budgétaires suivant les règles générales de la comptabilité de l'État avec une procédure classique d'engagements de

dépenses et de validation subséquente par un contrôleur financier du ministère de la Justice. Aussi, le CNJ a profité de l'hébergement et du matériel de bureau de la Cité judiciaire, c'est-à-dire sans financement dédié.

Par voie de conséquence, la Commission des comptes, bien que dûment instituée, n'a pas encore été en mesure de faire un examen de la comptabilité des fonds et le CNJ n'a pas procédé à la désignation d'un réviseur d'entreprises pour l'année 2023.

3. Rôle de la Commission et définition du rayon comptable du CNJ

Sur proposition de la commission, le CNJ a retenu que le budget et les comptes du CNJ comporteront en principe les dix catégories suivantes :

- 1) Indemnités et jetons de présence de tous les membres du Conseil national de la Justice
- 2) Formation continue des magistrats, frais d'organisation de colloques et séminaires et frais accessoires des membres du CNJ et du personnel du Secrétariat
- 3) Frais de route et de séjour à l'étranger des membres du CNJ et du Secrétariat en lien avec leurs missions dont les colloques et séminaires
- 4) Exploitation et entretien des bâtiments ainsi que les frais de déménagement et d'aménagement, dont l'acquisition de mobilier de bureau et d'autre mobilier
- 5) Frais de bureau, dont l'acquisition et le maintien de machines de bureau, d'installations de télécommunications, d'équipements informatiques, menues dépenses diverses
- 6) Achat de biens et de services auprès de l'Entreprise des postes et télécommunications
- 7) Frais de publication, de publicité, d'information et de sensibilisation
- 8) Frais de représentation
- 9) Documentation juridique - connexion à des bases de données étrangères
- 10) Cotisations à des organismes internationaux

En conséquence, ces postes feront l'objet des futurs contrôles de la commission. Son travail se fera notamment dans le respect du Règlement d'ordre intérieur du CNJ, plus particulièrement de son *Chapitre IV : Élaboration, exécution et contrôle de l'exécution du budget*.

4. Traitement désordonné des indemnités et jetons de présence

En vertu l'article 42 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la Justice, les versements revenant aux membres effectifs magistrats et aux membres effectifs non-magistrats sont des *indemnités* mensuelles. Les membres suppléants touchent un *jeton de présence* en fonction de leurs présences effectives. La commission des comptes a constaté que le traitement et le mode de paiement des indemnités prévues audit article présente des incohérences.

Dans la suite de l'entrée en fonctions du CNJ, les indemnités des membres effectifs magistrats ont été inscrites par le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État, ci-après CGPO¹, dans le système SAP-SIFIN (système de comptabilité de l'Etat luxembourgeois). Ainsi les indemnités des membres effectifs magistrats sont payées dès juillet 2023 avec leur traitement et inscrits sur leurs fiches de rémunération.

Le paiement des indemnités et jetons revenant aux membres effectifs non-magistrats ainsi que les jetons dus aux membres suppléants magistrats – ou non a été visé et validé dans le système SAP-SIFIN en date du 21 décembre 2023 seulement.

Le budget des recettes et des dépenses de l'État prévoyait pour l'année 2023 une section budgétaire 07.4 – Conseil national de la Justice. Cette section est subdivisée en différents articles budgétaires.

- Les indemnités mensuelles des membres non-magistrats ainsi que les jetons de présence des membres suppléants non magistrats devront être imputés des fonds de l'article 07.4.12.000 intitulé *Indemnités pour services de tiers*.
- Les jetons de présence des membres suppléants magistrats devront être imputés des fonds de l'article 07.4. 11.130 intitulé *Indemnités pour services extraordinaires*.

Tableau de synthèse du mode de paiement des indemnités pour l'année 2023 :

Membre	Statut	Mode de paiement	Article budgétaire
Membre magistrat	effectif	Traitement / CGPO	
Membre non-magistrat	effectif	Secrétariat CNJ	07.4.12.000 <i>Indemnités pour services de tiers</i>
Membre magistrat	suppléant	Secrétariat CNJ	07.4.11.130 <i>Indemnités pour services extraordinaires</i>
Membre non-magistrat	suppléant	Secrétariat CNJ	07.4.12.000 <i>Indemnités pour services de tiers</i>

Par ailleurs, le §3 de l'article 42 énonce que « Les indemnités visées au présent article sont non pensionnables. », sans s'étendre sur le sort des jetons de présence. En ce qui concerne l'ajout des indemnités au traitement des magistrats, les services du CGPO ont confirmé que les indemnités seraient non pensionnables et non-cotisables. Le sort des autres paiements vis-à-vis de la Sécurité sociale semble dépendre de l'article 4, alinéa 5, du Code de la sécurité sociale qui stipule que « *Ne sont pas assujetties à l'assurance obligatoire les personnes qui agissent au nom et pour le compte de l'État, des communes, des branches professionnelles ou des entités créées par une disposition légale ou réglementaire au sein des organes décisionnels d'une entité économique de droit public ou de droit privé ou de toute instance du dialogue social créée par une disposition légale ou réglementaire.* »

¹ Le CGPO est l'organisme étatique qui a notamment la charge du calcul et de la gestion des rémunérations et carrières des agents actifs.

La commission estime que toutes les indemnités - jetons de présence compris - de tous les membres du CNJ, effectifs ou suppléants, magistrats ou non, devraient connaître un traitement parfaitement identique, tant pour le traitement comptable que pour les modes paiements ou encore pour leur non-assujettissement aux cotisations sociales. Cette égalité s'impose pour des questions de saine gestion comptable, mais aussi pour la question essentielle du traitement égalitaire de tous les membres d'un corps institutionnel indépendant.

Note à l'attention de Monsieur Luc FRIEDEN, formateur du gouvernement

Le Conseil National de la Justice (ci-après CNJ) est actuellement saisi d'une demande d'avis concernant 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

Conscient de l'urgence induite par l'imminence du changement de gouvernement et de la nécessité pour les représentants des partis politiques engagés dans les pourparlers de formation d'un nouveau gouvernement, de déterminer, dans un délai rapproché, les grandes lignes de l'action politique à mener au cours de la législature à venir, entre autres, dans le domaine de la justice, le CNJ tient à émettre d'ores et déjà certaines observations, avant de les détailler ultérieurement dans un avis concernant ledit projet de loi, voire dans une recommandation.

Le CNJ a été investi par le législateur (loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice) de la mission de veiller au bon fonctionnement de la justice dans le respect de son indépendance. Depuis le 1er juillet de cette année, il est notamment en charge du recrutement et des nominations des magistrats et a vocation à présenter à la Chambre des députés et au ministre de la justice des recommandations concernant l'organisation et le fonctionnement de la justice.

Il eût dès lors été souhaitable de confier au CNJ le soin de définir les besoins en ressources humaines de la magistrature pour les années à venir. Tel n'a cependant pas été le chemin emprunté en l'occurrence par les auteurs du projet de loi.

Aussi, le CNJ estime-t-il qu'en vertu de la loi du 23 janvier 2023, il lui appartient de définir ces besoins, tout en précisant d'ores déjà ce qui suit :

- La création de 194 de postes de magistrats sur les six années à venir, prévue par le projet de loi 8299, soit une augmentation de 70 %, paraît excessive.

Il n'en demeure pas moins que le développement démographique et économique de notre pays et diverses contraintes découlant de normes internationales récentes requièrent des recrutements considérables au cours des prochaines années ainsi que la création de chambres dans certaines matières.

Il convient d'engager cependant une réflexion approfondie sur l'opportunité de modifier les conditions d'accès à la magistrature, sans remettre en cause l'exigence d'un recrutement de qualité et le bon fonctionnement de la justice.

- Afin de faire face aux besoins urgents en augmentation d'effectifs il est proposé de prévoir la création de postes supplémentaires indispensables sur les deux prochaines années, avant d'aborder des prévisions à plus long terme.

- Il serait judicieux de se départir de la rigidité inhérente à la fixation du nombre exact des magistrats à recruter chaque année ainsi que des chambres à créer au sein des différentes juridictions du pays au cours des six prochaines années.

En vue d'assurer une meilleure adaptation de ces créations de postes et de chambres à l'évolution de la situation et des besoins de la justice en temps réel, le CNJ estime préférable de se voir confier un pouvoir de décision en la matière, dans les limites d'un cadre légal budgétaire et de postes définis annuellement ou bisannuellement, sur proposition du CNJ au ministère de la justice. Il va de soi que ce pouvoir de décision serait exercé en étroite concertation avec l'ensemble des chefs de corps.

- L'augmentation substantielle des effectifs que le CNJ estime d'ores et déjà nécessaire *a minima*, devra préserver pour tous les magistrats des perspectives de carrière raisonnables.

- C'est avec préoccupation que le CNJ observe la mise en place récente d'automatismes sur le plan des avancements (du moins en termes de traitement) concernant les grades M2 à M4, dans la mesure où ces automatismes ne constituent pas précisément des incitatifs à l'effort et ont pour effet secondaire prévisible de générer une certaine stagnation dans les grades inférieurs et moyens, d'autant que les incitatifs à briguer des postes dans les grades supérieurs font défaut et que la Cour supérieure de justice peine, depuis plusieurs années, à attirer des magistrats de première instance.

- Une revalorisation globale (par une augmentation du point indiciaire bénéficiant à l'ensemble des magistrats) des rémunérations dans la magistrature s'avère une nécessité afin d'assurer à celle-ci une attractivité suffisante. Il s'agira de couvrir les besoins nouveaux et importants en recrutement et d'éviter qu'un nombre croissant de magistrats quittent la magistrature pour le barreau ou d'autres postes dans le secteur privé. Il est rappelé dans ce contexte qu'une étude diligentée par le Conseil de l'Europe (à laquelle se réfère le rapport sur l'attractivité de la magistrature de Monsieur Jean-Claude WIWINIUS) fait ressortir la faiblesse très préoccupante des rémunérations de nos magistrats en relation avec le coût de la vie au Grand-Duché et le salaire moyen.

Le CNJ tient à souligner sa volonté de coopérer activement avec le nouveau gouvernement afin d'assurer au mieux les missions que le législateur lui a confiées.

Pour le Conseil national de la Justice,


Martine Solovieff
Présidente

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 aggraverait 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 réduirait 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)