

Recommandation no 2/2025 du Conseil national de la justice
sur base de l'article 26 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation
du Conseil national de la justice

Fonctionnement futur de la justice et du Conseil national de la justice

Luxembourg, le 17 février 2025

Conformément aux objectifs de la réforme, la Constitution révisée entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023 a consacré largement l'indépendance des magistrats – absolue pour les magistrats assis et quasi absolue pour ceux des Parquets. Son article 97 consacre le pouvoir judiciaire à côté des pouvoirs législatif et exécutif. La Constitution révisée met en place, à travers son article 107, le Conseil national de la justice (ci-après « le CNJ») appelé à veiller au bon fonctionnement de la Justice dans le respect de son indépendance.

En phase avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (arrêt de principe n°146 du 28 mai 2019) l'article 2 de la Constitution révisée retient que le Grand-Duché de Luxembourg est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'homme.

Si la Constitution révisée marque de la sorte un progrès certain par rapport au texte antérieur, il n'en reste pas moins que tant le principe de l'Etat de droit que celui de l'indépendance des magistrats et, corrélativement, du CNJ, n'ont pas été consacrés dans toute la profondeur requise à travers la législation actuellement en vigueur, même compte tenu des nombreuses modifications législatives intervenues en 2023 concernant notamment le statut des magistrats et le fonctionnement du CNJ.

1. Propositions concernant le CNJ

1.1 L'attribution du pouvoir réglementaire

D'après l'article 107 de la Constitution révisée, le CNJ est appelé à veiller au bon fonctionnement de la Justice dans le respect de son indépendance. Cette indépendance s'impose, en quelque sorte par osmose, au CNJ qui est l'organe représentatif d'un fonctionnement indépendant de la Justice.

Dans ce sens, le CNJ doit d'abord être indépendant effectivement tant par rapport au pouvoir législatif que par rapport au pouvoir exécutif. Il doit encore apparaître comme étant indépendant par rapport aux organes de la Justice dont il est appelé à assurer le bon fonctionnement.

Ceci signifie concrètement qu'il ne devrait pas appartenir au pouvoir exécutif d'intervenir pour, entériner, plus particulièrement, le code de déontologie des magistrats par voie de règlement grand-ducal.

L'apparence en cette matière est des plus importantes et il faudrait que le CNJ se voie revêtir du pouvoir réglementaire, ceci évidemment dans la limite de ses attributions. On voit mal pourquoi tel ne serait pas le cas pour le pouvoir judiciaire consacré comme tel par la Constitution révisée, du moment que pareil pouvoir réglementaire existe d'ores et déjà notamment pour les ordres professionnels.

1.2 L'attribution de la personnalité juridique

Les établissements publics, les chambres professionnelles et les organes des professions libérales disposent du pouvoir réglementaire et sont revêtus de la personnalité juridique, en application de l'article 129 de la Constitution révisée. Il devrait en être de même pour le CNJ.

1.3 La suppression du contreseing ministériel

En ce qui concerne la procédure de nomination des magistrats, ce sont les propositions du CNJ qui sont déterminantes. Ainsi l'article 107, paragraphe 3, de la Constitution révisée dispose que « *le Grand-Duc nomme les magistrats proposés par le Conseil National de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi* ».

Cette compétence du Grand-Duc est entièrement liée.

Or, actuellement, un nombre de passages, d'abord par le ministère de la Justice, puis par le Conseil du gouvernement, puis derechef par le ministère de la Justice, impliquent, surtout en période de faible fréquence des séances du Conseil du gouvernement, de nombreuses semaines d'attentes jusqu'à ce qu'un candidat proposé par le CNJ, de fait nommé, obtienne finalement sa nomination. Ces attentes sont particulièrement contre-productives aux périodes charnières de l'année judiciaire – autour respectivement des 15 juillet, 15 septembre et 15 janvier (délégation des attachés de justice à titre provisoire).

Une simplification administrative facile à réaliser consisterait à prévoir dans la Constitution, pour les nominations des magistrats, dans une optique d'indépendance de la Justice, le contreseing non pas du ministre de la Justice, mais du président du CNJ. De ce seul fait de longues procédures inutiles, telles que précitées, pourraient être abrogées.

Plus loin, dans une optique de véritable indépendance de la Justice et, de son organe de nomination effectif, le CNJ, il conviendrait de se poser la question pourquoi les nominations, de fait effectuées par le CNJ, ne le seraient pas également de droit.

Pratiquement, il suffirait alors qu'elles soient effectuées par l'organe représentatif du CNJ, *a priori* son président, sous la contre-signature du secrétaire général.

Le CNJ est conscient que les propositions tenant au pouvoir réglementaire et à la procédure de nomination impliqueraient des modifications dans la Constitution révisée entrée en vigueur seulement le 1^{er} juillet 2023. Cependant, tel que le Conseil d'Etat l'a déjà mis en exergue à travers plusieurs de ses avis, des modifications ponctuelles seraient de toute façon de mise à très court terme, dont certaines concernent le fonctionnement de la Justice.

2. Le fonctionnement futur de la Justice

2.1 L'attribution du pouvoir de déterminer les besoins en effectifs de la magistrature

Le fait qu'au Luxembourg, la magistrature n'arrive pas à recruter en nombre suffisant pour assurer ses besoins avérés est un secret de polichinelle.

Pour les années 2021, 2022 et 2023, un nombre de, chaque fois, 25 postes vacants a été arrêtés par le ministre de la Justice.

D'ailleurs, dans une optique d'optimisation de l'indépendance de la Justice, cette compétence devrait également être dévolue au CNJ, de même que la détermination concrète des appels à candidatures au cours de l'année judiciaire. Sur les 25 postes accordés, seulement 17 candidats ont pu être recrutés en 2022, puis chaque fois 13 pour les années 2021 et 2023. Grosso modo 40% des postes déclarés vacants n'ont pas pu être occupés (32 sur 75). En 2024, sur 30 postes accordés, 28 postes ont pu être occupés.

2.2 Les conditions d'accès à la magistrature

Il est impératif que de nouveaux canaux de recrutement soient ouverts par la loi. Il ne s'agira certainement pas de laisser tomber la condition de la nationalité luxembourgeoise, étant donné que les magistrats sont appelés de manière éminente à participer à l'exercice d'une parcelle de la souveraineté nationale. Actuellement, les candidats doivent être juristes avérés, ayant passé avec succès les cours complémentaires en droit luxembourgeois (CCDL) et ayant été admis à un barreau. Actuellement encore, il suffit d'une année de pratique au barreau pour pouvoir se

présenter comme candidat à condition de réussir avec succès des épreuves en droit civil, en droit pénal et en droit administratif. Si le candidat a, à son actif, cinq années de pratique au barreau, il pourra être recruté sur dossier, sans examen supplémentaire. La maîtrise des trois langues officielles du pays est à chaque fois requise.

Une petite réforme immédiate consiste à maintenir la condition du diplôme des CCDL, mais à qualifier comme équivalente à une pratique au barreau une pratique en tant que juriste dans l'administration ou dans le secteur privé, voire de référendaire.

Elle est déjà en cours de procédure législative, le projet de loi afférent ayant été déposé et avisé notamment par le CNJ. Il est souhaitable que la loi devienne opérationnelle pour le prochain recrutement au printemps 2025.

2.3 Mise en place d'une passerelle d'entrée à la magistrature

Une autre réforme nécessaire sera celle de permettre un recrutement parallèle de juristes disposant d'une pratique avérée d'un nombre consistant d'années - par exemple dix au moins, cet exemple étant indicatif - auxquels on permettrait l'accès à la magistrature non pas au grade d'entrée M2, à l'instar des candidats recrutés actuellement en tant qu'attachés de justice, mais à un grade supérieur correspondant à l'expérience acquise par ces candidats.

La magistrature ayant été traditionnellement un corps hiérarchisé où le rang compte éminemment, il s'agit d'éviter que des magistrats en place, surtout au niveau des grades inférieurs, doivent craindre pour leur carrière face à des magistrats recrutés de manière parallèle et ne suivant pas le même cursus à partir du grade M2.

Il semble dès lors indispensable que ces magistrats recrutés parallèlement figurent sur une liste à part et ne puissent pas se mêler, dans un premier stade et suivant une période à déterminer par la loi, avec les magistrats ordinaires.

D'où l'idée de n'ouvrir cette voie de recrutement parallèle que pour certaines matières spécialisées.

Il pourrait s'agir de l'accès à des juridictions spécialisées en place, tel le tribunal administratif ou, en ce qui concerne les juridictions judiciaires, de sections s'occupant plus particulièrement de matières techniques, souvent en relation avec la place financière, notamment en matières commerciale, financière et fiscale y compris le droit pénal des affaires.

Dans ce contexte, la création d'une juridiction spécialisée pourrait être un catalyseur justifiant le recrutement parallèle de magistrats valorisant leur expérience acquise, tel que cela a été le cas au moment de la mise en place en 1996 des nouvelles juridictions de l'ordre administratif.

La mise en place de juridictions spécialisées nouvelles pose cependant problème au regard de la Constitution révisée, plus particulièrement pour l'ordre administratif qui n'est pas l'ordre de droit commun, en ce que la phrase, aux termes de laquelle la loi peut prévoir la création d'une nouvelle juridiction, a été omise dans la Constitution révisée.

Cette phrase serait à rajouter d'urgence. De même une lecture plus transparente de la structure des deux ordres juridictionnels s'imposerait.

2.4 Lecture plus transparente de la structure des deux ordres juridictionnels

Actuellement, le lecteur du chapitre VI de la Justice commençant avec l'article 97 doit lire jusqu'à l'article 107 pour apprendre qu'il existe une Cour supérieure de Justice, une Cour de cassation et une Cour administrative, sans que le texte de la loi fondamentale ne l'instruise sur leurs positions respectives dans les deux ordres juridictionnels dont il est question dès l'article 98.

Ainsi, l'article 98 gagnerait en se voyant adjoindre plusieurs alinéas explicatifs à l'entrée.

A titre énonciatif, cet article pourrait disposer : « *Il existe deux ordres juridictionnels, l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. Toutes les juridictions appartiennent à l'un de ces ordres, sauf la Cour constitutionnelle.*

La Cour de cassation, faisant partie de la Cour supérieure de Justice, est la juridiction suprême de l'ordre judiciaire.

La Cour administrative est la juridiction suprême de l'ordre administratif ». (par rétablissement de la disposition afférente de l'ancien article 95bis de la Constitution).

Ces quelques phrases introduiraient utilement les alinéas figurant actuellement aux articles 98 et 99 libellés comme suit : « *art. 98 Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière. Art. 99. le*

contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions déterminées par la loi ».

A l'article 100 de la Constitution révisée, qui dispose actuellement que « *les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi* » une phrase pourrait être ajoutée en début d'article dans le sens que « *la loi seule peut créer de nouvelles juridictions qui, à défaut de spécification, relèvent de l'ordre judiciaire* ».

2.5 La carrière et le traitement des magistrats

La CNJ voudrait encore insister sur ce que les magistrats ne sont pas des fonctionnaires de l'Etat au sens strict. L'indépendance des magistrats s'oppose à toute idée de subordination.

Il est vrai que certaines parties du statut des fonctionnaires de l'Etat sont applicables actuellement aux magistrats, également en matière de traitement.

Le passé récent a montré que des mécanismes propres à la fonction publique ne sont pas toujours transposables adéquatement à la magistrature.

L'augmentation du nombre des postes à responsabilité particulière, en le faisant passer jusqu'à 30% pour les seuls grades M2, M3 et M4, à la suite de l'accord salarial, somme toute favorable pour les intéressés, ne manque pas de soulever de nombreuses questions dont le CNJ a été saisi dès sa mise en place.

De même, l'accord trouvé par le ministre de la Fonction publique avec le Groupement des magistrats luxembourgeois relève d'une logique propre à la fonction publique et a abouti à ce que la structure des traitements dans la magistrature se trouve revue et revalorisée uniquement pour les grades M2 à M4 - ce qui est certes appréciable - tandis que le reste de la structure des traitements se trouve actuellement déphasé par rapport aux grades visés par la réforme partielle. Une réforme globale s'impose dès lors d'urgence.

Cette réforme devra comporter également un détachement certain par rapport à la structure et au mécanisme des traitements de la Fonction publique de manière à respecter le principe de l'indépendance de la Justice et à remédier aux difficultés de recrutement, hélas alarmantes.