

Rapport sur l'attractivité de la fonction de magistrat

Par une lettre du 4 octobre 2021 (cf. annexe 1), Madame la Ministre de la Justice Sam Tanson a informé le soussigné que dans le cadre d'un débat sur les problèmes de recrutement dans la magistrature et les mesures pour y remédier, la Commission de la Justice auprès de la Chambre des Députés avait recommandé la réalisation d'un rapport sur l'attractivité de la fonction de magistrat.

De concert avec les membres de la Commission parlementaire, Madame la Ministre a proposé de confier la tâche de l'élaboration d'un tel rapport au soussigné, qui l'a acceptée.

D'après la lettre du 4 octobre 2021, la mission consiste à examiner si la carrière de la magistrature est encore suffisamment attractive non seulement par rapport à la carrière du fonctionnaire de la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, mais également par rapport aux professions d'avocat et de conseiller juridique dans le secteur privé. Outre la révision du traitement des magistrats, quelles seraient les autres mesures éventuelles à prendre afin de rendre plus attractive la fonction de magistrat ?

Introduction

Pour mener à bien sa mission, le soussigné a procédé à des **consultations**, au courant des mois d'octobre à décembre 2021, auprès des chefs de corps de la Cour supérieure de Justice, de la Cour administrative, des deux tribunaux d'arrondissement, du tribunal administratif, du parquet général et des deux parquets. Il s'est entretenu avec le Procureur général d'État honoraire Robert Bieber, les représentants du Groupement des Magistrats Luxembourgeois (ci-après « *le GML* »), le Directeur d'études des Cours Complémentaires en Droit luxembourgeois (ci-après « *les CCDL* ») et avec plusieurs jeunes magistrats du tribunal d'arrondissement de Luxembourg et du parquet de Luxembourg. Il a eu des échanges avec la Bâtonnière, le Vice-Bâtonnier et le Bâtonnier sortant du Barreau de Luxembourg et avec le Président de la Conférence du Jeune Barreau. Il a

également rencontré le Président de l'Association nationale des étudiants luxembourgeois en droit.

Le soussigné a procédé à une **étude comparative internationale**, en sollicitant des informations auprès du Réseau des Présidents des Cours suprêmes de l'Union européenne (dont il était président pendant plus de deux années) et il a recueilli de la part de plusieurs pays des observations très intéressantes (cf. annexe 2).

Une rencontre avec Madame la Ministre de la Justice et avec les membres de la Commission auprès de la Justice de la Chambre des Députés, le 17 novembre 2021, a également fortement enrichi les réflexions du soussigné.

Observation préliminaire

Afin d'éviter tout malentendu, le soussigné tient à faire une observation préliminaire.

Le présent rapport **n'a pas pour objet** et n'a surtout pas pour ambition **de constituer un « audit »** sur le fonctionnement de la Justice au Luxembourg et de relever d'éventuels défauts auxquels il faudrait remédier. Telle n'était pas la mission du soussigné.

Il en est d'autant plus ainsi qu'il y a six années, Monsieur le Procureur général d'État honoraire Robert Biever, à la demande du Ministre de la Justice de l'époque, Monsieur Félix Braz, avait remis, le 5 mars 2016, un rapport intitulé « *Pistes de réflexions en vue d'une justice plus efficace* », dans lequel non seulement certains problèmes rencontrés par la Justice, et notamment par la magistrature, ont été énumérés, mais également un certain nombre de réformes ont été proposées, dont certaines ont d'ailleurs été réalisées entre-temps ou sont sur le point de l'être. Une relecture de ce rapport, dans le présent contexte, s'impose, Monsieur Biever ayant consacré certaines de ses réflexions également au recrutement des magistrats, étant donné que, déjà à l'époque, il constatait que la magistrature avait de la peine à recruter des candidats à la hauteur. Il y sera renvoyé à l'occasion (cf. également une interview de Monsieur Biever dans le magazine « Legimag », N°14, juin 2016).

Évidemment, si on veut améliorer l'attractivité de la magistrature, on ne peut pas se limiter à vanter les avantages de la fonction, mais on doit également examiner ce qui est susceptible de décourager d'éventuels candidats et ce qui mérite donc des réformes.

Nécessité du renforcement des effectifs

Depuis plusieurs années, la magistrature n'arrive plus à recruter des attachés de justice en nombre suffisant pour pourvoir à tous les postes vacants. La bonne administration de la justice risque d'en être affectée.

La **Commission du recrutement et de la formation des attachés de Justice**, sous la signature du Procureur général d'État Martine Solovieff, du président de la Cour administrative Francis Delaporte et du soussigné, Président de la Cour supérieure de Justice, avait adressé, statistiques à l'appui, le 24 mars 2021, une lettre à Madame la Ministre de la Justice en suggérant quelques modifications, d'ordre technique, pour obtenir plus de flexibilité dans la procédure de recrutement.

Il n'est pas inutile de décrire brièvement, à cet endroit, le **système actuel du recrutement** dans la magistrature. Pour le détail, il est renvoyé à la loi (modifiée à de nombreuses reprises, pour adapter la procédure aux besoins toujours changeants) du 7 juin 2012 sur les attachés de justice et sur une publication fort intéressante qu'on peut trouver sur le site Internet « Justice.lu », intitulée « *Et pourquoi pas une carrière dans la magistrature ?* ».

Pour les besoins du présent rapport, il suffit de mentionner qu'il existe actuellement **deux voies d'entrée** pour les candidats, qui doivent tous être de nationalité luxembourgeoise, être titulaires d'un master en droit, avoir une connaissance adéquate des trois langues administratives et judiciaires et satisfaire aux conditions d'aptitude physique et psychique requises. Le candidat qui choisit la première voie doit avoir accompli le stage judiciaire ou notarial pendant au moins une année et avoir passé un examen-concours (organisé une fois par an) en droit administratif, en droit civil et en droit pénal. La seconde voie, qui n'entre en compte que si, après l'examen-concours, le nombre d'attachés fixé par le Ministre de la Justice n'a pas été atteint, exige que le candidat soit titulaire du diplôme de fin de stage judiciaire et ait exercé la profession d'avocat pendant une durée totale d'au moins cinq années.

Dans les deux cas, le candidat retenu devra suivre une **formation** initiale à Luxembourg, en France et en Belgique, complétée par des stages pratiques et théoriques, et ses connaissances seront évaluées à la fin par un examen. La durée du stage est d'un an.

Il est intéressant de noter qu'à l'heure actuelle un juriste, qui a toujours réussi ses examens au premier essai – et fort heureusement il en existe encore un grand nombre – peut être **juge ou substitut au Luxembourg dès l'âge de 25 ans**.

La proposition de réforme du 24 mars 2021, précitée, prévoit, notamment, que la durée du stage soit portée d'un an à deux ans et que le recrutement se fasse en parallèle par un examen-concours et sur dossier et non plus en ordre de subsidiarité. Le soussigné ignore quel sort a été réservé à cette proposition.

Au courant des dernières années, et notamment depuis 2015, nous avons connu au Luxembourg un **recrutement de magistrats** qu'on peut qualifier de **massif**, à savoir entre quinze et vingt attachés chaque année. Dans une récente interview au magazine « Paperjam », Madame la Ministre de la Justice a estimé qu'entre 2000 et 2020 il y a eu une évolution de plus de 75% d'effectifs dans la magistrature, ce qu'elle a qualifié, à juste titre, d'énorme. A titre d'exemple, elle a précisé que le parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg avait carrément doublé ses effectifs durant cette période.

Il est donc inexact de dire qu'il n'y a pas de candidats à la magistrature. Au contraire, si, il y a une dizaine d'années, le recrutement annuel se limitait à tout au plus cinq ou six personnes correspondant au nombre de postes disponibles et si, **actuellement, on peut tabler sur au moins quinze candidats par an**, on ne peut pas dire qu'il n'y a pas d'intérêt pour la magistrature. C'est en raison des besoins accrus de ces dernières années que la question se pose s'il y a **suffisamment de candidats** et, si tel n'est pas le cas, comment on peut améliorer l'attractivité de la fonction.

Le **besoin accru** de renforts de ces dernières années est dû, d'une part, au départ à la retraite des magistrats engagés à la même époque, au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire par laquelle un grand nombre de postes dans la magistrature avaient été créés.

Le départ de magistrats vers d'autres horizons, notamment vers le notariat ou, très rarement, vers le barreau, est dans ce contexte plutôt négligeable.

Le besoin de renforts est dû, d'autre part et surtout, outre à la charge de travail croissante, sur laquelle on reviendra, à la création d'un grand nombre de postes au courant des dernières années. On doit relever, à cet égard, notamment le programme pluriannuel du Ministre de la Justice Félix Braz de 2017 qui avait créé 32 postes nouveaux sur une période de cinq années.

A titre d'exemples, on peut mentionner que la Cour de cassation a été renforcée par deux conseillers, la Cour d'appel s'est vu adjoindre une chambre spécialisée en matière de sécurité sociale et de l'application des peines ainsi qu'un conseiller à la Chambre civile traitant du droit de la famille. La loi du 27 juin 2018 instituant le juge aux affaires familiales et portant réforme du divorce et de l'autorité parentale a engendré sept postes nouveaux auprès des deux tribunaux d'arrondissement. Les

cadres des cabinets d'instruction, des parquets, des tribunaux d'arrondissement et du tribunal administratif ont également été augmentés.

La création du Parquet européen a entraîné la mise à disposition de trois magistrats nationaux à cet organe international.

Des litiges nouveaux ont apparu ainsi que de nouvelles formes de contentieux liés aux activités financières du Grand-Duché. Une judiciarisation générale de la vie en société s'est manifestée. Il en sera question par après.

Il ne faut, cependant, pas passer sous silence que le **Conseil d'État**, à l'occasion du projet de loi relatif au dernier programme pluriannuel, avait, dans un avis du 7 avril 2017, en insistant sur les **limites objectives à la poursuite continue d'accroissement des effectifs** de la magistrature, réitéré ses réserves antérieures, exprimées en 2001 et en 2005 dans les termes suivants :

« Dans l'optique du Conseil d'État, il ne s'agissait cependant pas d'inaugurer une tradition de "programmes quinquennaux de recrutement" quitte à ce que le programme arrêté en 2001 lui-même ou encore l'évolution du contexte (politique criminelle, environnement législatif, p.ex.) entraînent le cas échéant la nécessité de nouvelles adaptations.

Ces considérations restent valables en 2017. Les auteurs font état, dans des termes très généraux, de l'augmentation du nombre des litiges suite à l'accroissement de la population du Grand-Duché de Luxembourg et de la complexité croissante des affaires dans les matières civiles, commerciales et pénales. Ils font encore état du fait qu'une dizaine de postes de magistrats ne sont pas effectivement occupés, parce que leurs titulaires bénéficient d'un congé de maternité, d'un congé parental, d'un congé pour travail à mi-temps ou encore d'un congé de maladie prolongé. Ils ne fournissent pas de données chiffrées et n'expliquent pas la logique de l'échelonnement des recrutements successifs.

Le Conseil d'État a encore considéré, dès 2005, que la piste du renforcement des effectifs ne devrait pas être la seule voie à explorer pour garantir une évacuation des affaires dans un délai raisonnable et avait proposé d'autres pistes de réflexion, notamment en matière pénale.

Dans son avis du 6 décembre 2016 sur le projet de loi instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale, le Conseil d'État, prenant position sur le renforcement substantiel des effectifs prévus dans ce projet a relevé ce qui suit :

"Le Conseil d'État voudrait rappeler une réflexion qu'il a déjà faite à l'occasion d'autres projets de loi et consistant dans une mise en garde contre une politique d'augmentation constante des effectifs des juridictions. Il voudrait encore renvoyer aux difficultés bien connues de recrutement de candidats qualifiés et aux

conséquences pour le recrutement de juristes dans d'autres secteurs de la fonction publique. La réponse aux retards dans l'évacuation des affaires est également à chercher dans un allègement des procédures, une application plus stricte des règles de la mise en état, de la fixation des affaires et du prononcé des décisions, une réorganisation des méthodes de travail des juridictions, une coopération plus étroite avec le barreau et une responsabilisation accrue des avocats." ».

Il n'appartient pas au soussigné de commenter cette prise de position. La décision de renforcer le recrutement est une décision politique et cette décision a été prise. Dans le cas contraire, les autorités politiques n'auraient pas sollicité la rédaction du présent rapport.

Pour réussir à évacuer les dossiers dont le nombre augmente de façon constante (cf. les rapports d'activité des différentes juridictions des dernières années, les commentaires des chefs de corps et des statistiques éloquentes qui en témoignent), il ne fait aucun doute (le soussigné rejoint les développements pertinents du Conseil d'État à cet égard) qu'un « allègement des procédures » ou une « réorganisation des méthodes de travail » s'imposent. Il ne suffit effectivement pas de recourir à un recrutement supplémentaire et sans limites de personnel, mais il faut insister – parallèlement – sur une **adaptation des procédures** pour en augmenter l'efficacité, aussi bien en matière pénale qu'en matières civile, commerciale et administrative. Si l'augmentation des effectifs est donc une nécessité, elle doit s'accompagner d'autres mesures.

De telles **adaptations ont été mises en place** au courant des dernières années, grâce d'ailleurs à un effort combiné de la magistrature, des barreaux et des autorités politiques. Même s'il est encore trop tôt pour se prononcer sur ses effets, on peut citer, à cet égard, la loi récente du 15 juillet 2021 ayant pour objet le renforcement de l'efficacité de la justice civile et commerciale.

Il s'avère, cependant, que le volume de travail ne cesse d'augmenter et, qu'on le veuille ou non, malgré la bonne volonté de tous les acteurs concernés, on ne pourra faire autrement que d'augmenter également le nombre des magistrats, afin de réussir, à moyen terme, à résorber les « stocks » de dossiers qui se sont accumulés et à maintenir l'équilibre entre les affaires entrantes et les affaires évacuées.

Un autre constat s'impose au regard des statistiques fournies par le directeur d'études des CCDL. **Le nombre de juristes luxembourgeois** (la condition de la nationalité luxembourgeoise pour l'admission à la magistrature ne fait pas l'objet des présents développements) à fréquenter les cours complémentaires, c'est-à-dire celles et ceux qui entendent adhérer à un des deux barreaux au Luxembourg – ce qui constitue un préalable au regard des critères actuels pour l'admission à la

magistrature – , s'il est resté plus ou moins constant en nombre au cours des dernières années, est en nette régression en pourcentages par rapport au total des inscrits (par exemple, seulement 14% en 2021). Le soussigné, qui en sa qualité de Président de la Cour de cassation a eu l'honneur de procéder, quatre fois par année, à l'assermentation des nouveaux avocats, se souvient d'une promotion lors de laquelle, sur soixante récipiendaires, il n'y en avait aucun qui était né au Luxembourg.

Madame la Ministre de la Justice, dans l'interview précitée au magazine « Paperjam », a eu raison de noter qu'« une très grande concurrence existe sur le marché des juristes luxembourgeois ». Effectivement, outre les différents ministères et certaines entreprises privées qui recrutent de préférence des juristes luxembourgeois, les cabinets d'avocats – aussi bien les cabinets qui « font » du contentieux que les grands cabinets d'affaires – jettent leur dévolu sur les juristes de nationalité luxembourgeoise.

Par conséquent, vu le « **réservoir** » de **jeunes juristes luxembourgeois plutôt réduit**, la question se pose si la magistrature a suffisamment d'attrait pour être concurrentielle et pour être en mesure de participer, à jeu égal, sur ce « marché ».

Dans une **première partie**, seront examinés les atouts actuels de la magistrature. Après un bref exposé en quoi consiste, d'après l'avis du soussigné, la fonction du juge, les différents avantages particuliers de la magistrature luxembourgeoise seront passés en revue, certains de ces avantages n'étant pas nécessairement considérés comme tels par tout le monde.

Dans une **seconde partie**, l'examen portera sur les points qui méritent des réformes dans le but d'améliorer l'attractivité de la magistrature et sur les moyens par lesquels on peut y parvenir. Étant donné que les atouts de la magistrature sont parfois méconnus, cette partie sera introduite par un point particulier consacré à la communication qui est perfectible.

Première partie

Les atouts de la magistrature

La fonction du juge

D'emblée, il convient de relever que chaque juge, qu'il vienne de la magistrature assise ou de la magistrature debout, fait partie du **troisième pouvoir de l'État**. La fonction de magistrat ne peut pas être assimilée à toute autre activité professionnelle. Le magistrat ne peut pas être comparé à un fonctionnaire de la carrière supérieure de l'Administration. Ce dernier, qui fournit un travail précieux et indispensable à l'élaboration des lois et règlements, ne prend, en fin de compte, pas la décision elle-même qui est du ressort du seul membre du gouvernement concerné. Le fonctionnaire, bien que responsable à l'égard de son supérieur, n'assume pas la responsabilité liée à la décision.

Être juge signifie qu'on prend des décisions en toute **indépendance**. La seule réserve – à supposer qu'on puisse utiliser ce terme –, c'est la loi qui doit être respectée.

Le magistrat ne doit pas se mettre à la recherche du client. Il n'a pas à se soucier des désirs et exigences du client (ou du patron de stage ou d'étude).

Il n'a pas à plaider contre sa propre conscience. Il ne doit pas, à tout prix, prendre parti pour une cause, même s'il est d'avis, personnellement, que cette cause n'est pas juste. Au contraire, **il est appelé à trouver la juste cause**. Tout en respectant les règles de droit, il peut faire jouer également l'équité dans la décision qu'il va prendre.

Sa mission est de régler des conflits. Il est garant de la justice. Le justiciable s'adresse à lui à cet effet et il attend que justice soit rendue. Il s'agit d'une **mission noble** qui est fondamentale dans un État de droit.

Le magistrat a la chance de pouvoir **travailler en équipe**, que ce soit dans une juridiction ou comme membre d'un parquet, ce qui lui permet d'avoir un échange fructueux en droit et en fait. Ceci est important surtout pour les nouvelles recrues.

Après avoir acquis une certaine expérience, il dispose également de la possibilité, si tel est son choix, de travailler d'une façon plus autonome, en tant que **juge unique** (cf. par exemple, le juge de paix, le juge aux affaires familiales, le juge unique en matière pénale).

Le travail du magistrat n'est que rarement de routine. Les **dossiers** qu'il est amené à traiter sont des plus **variés** et comportent de multiples facettes. Chaque affaire est distincte et apporte son nouveau lot de problèmes intéressants à résoudre, non seulement relatifs à l'application du droit, mais relevant de toutes autres sortes de domaines qui, s'ils lui sont moins connus, lui donnent l'occasion de les approfondir. Il passera du dossier de responsabilité médicale aux vices de construction, de la propriété intellectuelle aux faillites, des crimes de sang aux escroqueries financières et autres infractions de « col blanc », des risques engendrés par la pratique du sport aux accidents de circulation, du droit du travail à la sécurité sociale, il connaîtra de la protection de la jeunesse et de la tutelle des incapables majeurs. Grâce aux avis techniques des experts consultés dans ces dossiers, il acquerra des connaissances dans les domaines les plus divers.

La fonction de magistrat ne se limite pas à un simple travail de bureau, la tête dans les dossiers. Au contraire, de nombreuses branches de la fonction, aussi bien dans la magistrature assise que dans la magistrature debout, dans l'ordre judiciaire et dans l'ordre administratif, emportent la possibilité d'un **contact direct avec le justiciable**. La matière pénale (à l'instruction et à l'audience) en est l'exemple par excellence. Le juge de paix, pour les litiges qualifiés de moindre importance, avec une mission de conciliateur, a un contact régulier avec les plaideurs qui très souvent comparaissent sans assistance. Il en va de même pour le juge administratif dans le cadre des nombreux litiges introduits par les demandeurs d'asile. Le juge aux affaires familiales s'est justement vu attribuer la mission d'entendre les parties litigantes elles-mêmes, en vue de résoudre des conflits en amiable compositeur. Ces missions, parfois délicates, permettent au magistrat de montrer qu'il ne suffit pas d'être un bon juriste, mais qu'il faut également être **un fin psychologue et un bon conciliateur** pour exercer sa mission.

Par conséquent, la fonction de juge, pour exigeante qu'elle puisse être, est variée et passionnante. Le soussigné, après une carrière de plus de 40 ans passée à de nombreux postes dans la magistrature, peut en témoigner.

Le devoir de réserve

Il semblerait que certains jeunes soient réticents à se tourner vers la magistrature, en raison **du devoir de réserve** qui est imposé au magistrat, donc du fait qu'ils devront se comporter, à tout moment de la vie, d'une façon irréprochable. Il est fait allusion à cet égard non seulement aux incompatibilités prévues expressément à la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire (cf. les articles 99 et

suivants) mais également au Recueil sur les principes déontologiques des magistrats luxembourgeois, établi en 2013 par un groupe de hauts magistrats et adopté par les assemblées générales de la Cour supérieure de Justice et de la Cour administrative.

Lors des cours portant sur le statut des magistrats, le soussigné s'est plu à citer les **qualités** qu'un avocat (extrait d'une conférence d'un avocat belge, Maître Preumont) attend de tout magistrat, à savoir : « *Indépendance, neutralité, impartialité, objectivité, compétence, rigueur, précision, diligence, force de caractère, autodiscipline, conscience de sa faillibilité, tolérance, honnêteté intellectuelle, renoncement à toutes formes de préjugés quels qu'ils soient (de classe, politiques, religieux, moraux, ...), ouverture d'esprit, patience, aptitude au contact humain, sens du dialogue.* ».

C'est assez impressionnant !

Néanmoins, le soussigné a du mal à imaginer que le devoir de réserve et les obligations de nature éthique qui sont imposées au magistrat puissent être considérés comme désavantages de nature à décourager les nouvelles recrues.

Quoi qu'il en soit, il ne saurait être question de toucher à ce devoir qui constitue une garantie de l'indépendance et de l'impartialité du juge dans l'intérêt du justiciable. Si, le cas échéant, on peut envisager de préciser certaines activités que le magistrat est autorisé à exercer, il ne faut en aucun cas toucher au principe même de l'obligation de réserve. En effet, cette réserve constitue également un **avantage pour le magistrat lui-même qui le met à l'abri d'éventuelles tentations ou encore de pressions** de la part de personnes mal intentionnées. Il faudrait, dans le cadre des cours portant sur le statut du magistrat, insister sur cet avantage et ne pas se limiter à énumérer les incompatibilités.

L'image de la justice et le respect qui est témoigné au magistrat

Nous vivons une époque où la **notion d'autorité**, d'une façon générale, est en perte de vitesse. Cela ne date pas d'hier. Autrefois, dans le village, le curé, le maître ou la maîtresse d'école et le gendarme étaient des autorités. Personne ne leur manquait de respect. Cela fait un certain temps que tel n'est plus le cas.

De même, doit-on constater, sondages à l'appui, que, notamment, les femmes et les hommes politiques, les journalistes et les syndicalistes ont perdu une grande partie de leur « aura ».

Tel n'est le cas que dans **une moindre mesure pour les membres de la magistrature**. En effet, les jeunes magistrats que le soussigné a consultés n'ont pas l'impression d'exercer des fonctions qui manquent de considération dans l'opinion publique. Le soussigné abonde dans ce sens. L'image de la justice reste bonne et la réputation et le prestige du magistrat restent intacts.

Plusieurs collègues étrangers consultés dans le cadre de l'étude comparative européenne ont d'ailleurs exposé que dans leur pays le nombre de candidats excédait largement les postes disponibles en raison du **prestige** dont jouissent les magistrats (cf. la Bulgarie, la Hongrie, l'Italie, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne et la France).

Bien sûr, la magistrature s'est « **démocratisée** ». Le « statut social » du magistrat n'est plus le même que jadis. Ce n'est plus que dans les séries télévisées américaines qu'on lui donne du « Votre Honneur ».

Même si on ne lui porte peut-être plus la même estime qu'il y a une trentaine d'années encore, il n'en est pas moins vrai qu'on continue à lui témoigner du **respect**.

La spécialisation du magistrat

Pour rencontrer la complexité croissante des affaires, une **spécialisation accrue des magistrats** s'avère nécessaire dans l'intérêt de la Justice (et si ce n'est que pour faire jeu égal avec les grands cabinets d'avocats d'affaires). Cette idée n'est pas nouvelle. Déjà dans un Avis du 30 novembre 2000, cité par Monsieur le Procureur général d'État honoraire Robert Biever, la Cour supérieure de Justice s'était exprimée en ce sens.

La spécialisation constitue **pour le magistrat lui-même** également un **avantage**, du moins pour ceux qui préfèrent travailler dans un domaine particulier et s'y limiter en raison de leurs études plus poussées ou de l'expérience acquise.

Par contre, le magistrat n'aura pas de garantie que le poste convoité soit disponible ni de pouvoir rester à ce poste s'il veut avancer en grade. En plus, il se privera de la chance de pouvoir découvrir d'autres domaines susceptibles de l'intéresser également.

Par ailleurs, pour la magistrature elle-même, la **spécialisation**, du moment qu'elle est **trop poussée, comporte des risques** s'il y a trop (uniquement) de spécialistes à un moment donné.

Ceci est vrai, notamment, pour la **Cour de cassation**. En raison du fait que la Cour de cassation traite, en dernière instance, de toutes les matières portées devant les juridictions de l'ordre judiciaire, il va sans dire que les magistrats qui la composent doivent être familiarisés avec toutes les matières. Une spécialisation trop poussée constitue un désavantage.

Cette observation ne vaut d'ailleurs pas seulement pour la juridiction suprême. Au cours des dernières années, la **Cour d'appel**, après plusieurs appels de candidatures, s'est vu confrontée au problème que les seuls candidats étaient des « pénalistes » pour avoir passé une très large partie, sinon l'intégralité de leur carrière au parquet et/ou dans une chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement. Comme, à la même époque, il n'y avait pas de départs au niveau des chambres pénales de la Cour d'appel, les nouveaux conseillers ont dû être affectés à des chambres dont les matières ne leur étaient pas familières. Inutile de dire que les chambres concernées, à savoir aussi bien les deux autres membres de la chambre que le nouveau membre « malheureux » lui-même, ont dû augmenter les efforts, étant entendu que la qualité des arrêts rendus n'a pas dû être affectée.

Tout cela pour dire qu'il n'y a pas seulement des avantages à la spécialisation et que, non seulement pour le sommet de la hiérarchie, il faudra toujours avoir de bons magistrats « généralistes ».

Ce qu'il est important de retenir pour le présent rapport, c'est que le **magistrat luxembourgeois a le choix**. Soit il deviendra un spécialiste dans une matière déterminée, dans laquelle il excelle et qu'il apprécie, ce qui constitue un avantage indéniable également pour le corps auquel il appartient. Soit il optera pour une carrière de « généraliste » et il connaîtra de toutes les matières. Il pourra promouvoir à tous les postes et il pourra même accéder au sommet de la hiérarchie. D'après le soussigné, il faudra **maintenir cette possibilité de choix** et éviter de pousser outre mesure la spécialisation.

Les possibilités de changer de carrière

La possibilité de **passer du siège au Parquet et vice-versa** constitue un atout non négligeable pour le magistrat luxembourgeois.

Il s'agit d'un avantage non seulement pour l'intéressé lui-même, pour qui les tâches varient, mais également pour la Justice. Le parquetier qui sait comment pensent et raisonnent les juges dans leur approche du dossier a plus de facilités pour préparer et introduire son dossier. Le juge qui sait pourquoi et comment une affaire est portée devant les tribunaux par le parquet a également une meilleure vision des choses et peut mieux apprécier le dossier.

L'étude comparative a montré que cette possibilité de changer de carrière entre le siège et le parquet n'existe pas dans la plupart des pays européens. Là où elle existe, elle est limitée à un seul changement, trop de va-et-vient étant susceptible de perturber les services. Dans les pays en question, le changement de carrière est généralement lié à une période d'apprentissage, des stages pratiques par exemple, avec ou sans examen, avant l'admission dans la nouvelle carrière.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, la formation initiale porte parallèlement sur le droit administratif et le droit civil. Le magistrat luxembourgeois a, par conséquent, la possibilité de **passer de l'ordre judiciaire à l'ordre administratif et vice-versa**. Il faut cependant constater que cette faculté n'est que très rarement mise à profit.

La possibilité de changer de domaine, non seulement à l'intérieur d'un corps mais également de corps, constitue un **très grand avantage** pour le magistrat qui n'entend pas se cantonner dans un seul domaine pendant une quarantaine d'années, mais qui est curieux d'appréhender tous les arcanes du métier et de parfaire constamment ses connaissances.

Enfin, le magistrat luxembourgeois peut faire l'objet d'un **détachement**, soit dans un ministère, soit dans une institution internationale, comme, par exemple, à la Cour de justice de l'Union européenne ou, plus récemment, au Parquet européen. Ceci constitue une opportunité à la fois pour la Justice luxembourgeoise et pour le magistrat détaché lui-même, en raison de l'expérience et des connaissances qu'il y acquiert. Le soussigné parle d'expérience à la suite de son passage, comme référendaire, à la Cour de justice de l'Union européenne. Cette possibilité de

détachement, si elle existe, est cependant peu connue et est trop rarement utilisée. Il faudrait l'encourager. Évidemment, les bénéficiaires d'un détachement, qui conservent leur grade dans la magistrature, ce qui est important au moment de leur réintégration, devront être remplacés au poste qu'ils ont – provisoirement – délaissé.

Les « vacances judiciaires »

D'aucuns prétendent que les « **vacances judiciaires** » des magistrats constituent une compensation suffisante pour tous les désagréments dont ils se plaignent. Ces « vacances » - les magistrats préfèrent parler de « période de service réduit » - font souvent l'objet de polémiques. Dans ses « *Pistes de réflexions* », Monsieur le Procureur général d'État honoraire Robert Biever a consacré un passage intéressant à ce sujet qui mérite d'être cité :

« La magistrature fait encore régulièrement l'objet de reproches en raison des " vacances judiciaires ". Dans une institution où l'on constate des retards importants beaucoup de gens considèrent pour le moins incompréhensible que l'on " ferme boutique" pendant deux mois. La perception de la justice qui se dégage de cette affirmation nuit gravement à son image et ceci depuis très longtemps. Aussi convient-il de fournir plusieurs explications à ce sujet.

L'expression " vacances judiciaires " prête tout d'abord à confusion, puisqu'irrémédiablement elle évoque le panneau qu'on trouve dans la devanture du commerce à côté : " Fermé pour congé annuel ". Or ceci ne correspond nullement à la réalité : ainsi entre le 15 juillet et le 15 septembre 2015, les magistrats du seul tribunal d'arrondissement de Luxembourg ont rendu 1167 jugements et ordonnances.... Au cabinet d'instruction du même tribunal 79 personnes ont été mises en détention provisoire durant cette période Le tout sans parler des quelques 700 ordonnances émises en toutes matières.

Peut-on dans ces conditions parler raisonnablement de "vacances judiciaires" au sens que durant la période estivale rien ne bouge, rien ne se passe dans les services judiciaires ?

(...)

Une contrepartie des vacances judiciaires est que les magistrats et fonctionnaires peuvent uniquement prendre leur congé durant ladite période, ce qui ne plaît pas à beaucoup d'entre eux pour des raisons évidentes. Une composition doit toujours

être la même ne fût-ce qu'en raison de la spécialisation des différentes chambres, du traitement d'affaires continués ou remises. Bien naïf est celui qui croit que dans notre pays il est possible de convoquer et de réunir effectivement pendant la période visée trois juges précis, le parquetier en charge de l'affaire, les prévenus, parties civiles, témoins et enquêteurs sans parler des avocats en charge des intérêts des différentes parties. C'est une mission impossible.

A noter dans ce contexte encore que les avocats plaideurs sont opposés à la suppression des dites " vacances judiciaires ".

Pour l'ensemble de ces raisons il y a lieu dans l'intérêt même d'une bonne administration de la justice de maintenir un système de service réduit durant la période en question. ».

A ces développements on peut ajouter que, contrairement à l'enseignant, le magistrat ne bénéficie pas de ce qu'on appelle communément les « petites vacances » (Toussaint, Carnaval, Pentecôte), ni des vacances de Noël. Il n'est pas inutile de rappeler qu'en raison des permanences, les neuf semaines de « vacances » (peu importe le nom qu'on donne à cette période de repos) en été correspondent à tout au plus sept semaines (auxquelles il faut, cependant, ajouter les deux semaines de vacances à Pâques).

Par ailleurs, tel que Monsieur le Procureur général d'État honoraire le relève fort à propos, le magistrat se voit obligé de prendre son congé pendant ladite période (qui correspond aux vacances scolaires de Pâques et d'été) et ne bénéficie d'aucune flexibilité à ce sujet.

Cette mise au point étant faite, le soussigné ne veut pas perdre de vue qu'il a été chargé de dresser un rapport portant sur l'attractivité de la magistrature et non d'énumérer les désavantages de celle-ci. Il tient donc à insister sur le fait que, quoi qu'on en dise, il reste que les « **vacances judiciaires** » **constituent un atout indéniable** pour tout magistrat et surtout pour les jeunes parents. Dire le contraire, serait faire preuve de mauvaise foi. Il est recommandé de ne pas y toucher.

Les référendaires

Une mesure qui, a priori, n'était pas destinée à améliorer l'attractivité de la magistrature, mais à décharger les magistrats dans leur travail, a d'ores et déjà été mise en route, à savoir **la création d'un nombre important de postes de référendaires (quarante-six).**

La discussion de savoir où toutes ces personnes vont pouvoir être « logées », au regard des locaux d'ores et déjà bondés à la Cité judiciaire, ne devrait pas constituer un obstacle à la réalisation d'une initiative qui est susceptible d'avoir un effet positif concret sur le travail des magistrats.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi N°7863 sur les référendaires de justice on peut lire que « *depuis quelques années, les autorités judiciaires sont confrontées à un grave problème de recrutement dans la magistrature. Il n'est plus possible de pourvoir tous les postes vacants de magistrat et d'attaché de justice. Ce problème va s'accroître encore dans les prochaines années, alors que les juridictions et parquets ont constamment besoin de magistrats supplémentaires.*

Pour résoudre le problème de recrutement dans la magistrature, la stratégie gouvernementale comporte deux volets. D'une part, les magistrats seront déchargés de certaines tâches et bénéficieront de l'assistance de référendaires de justice dans le cadre de leurs travaux. D'autre part, la législation sur les attachés de justice sera réformée et fera l'objet d'un projet de loi séparé.

Le Gouvernement prévoit la création de quarante-six postes supplémentaires.

(...)

La fonction de référendaire de justice sera ouverte aux ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne. La nationalité luxembourgeoise ne sera pas exigée dans le chef des référendaires de justice pour les motifs suivants. D'une part, l'exercice de la fonction de référendaire de justice ne comporte aucune participation à l'exercice de la puissance publique. Les référendaires de justice auront une mission d'assistance des magistrats dans le cadre de la préparation de leurs dossiers. Aucun pouvoir décisionnel ne pourra être délégué aux référendaires de justice, qui auront exclusivement une mission d'assistance des magistrats (...). D'autre part, il y a une pénurie de juristes possédant la nationalité luxembourgeoise. Tous les juristes luxembourgeois ne sont pas forcément intéressés par une carrière dans la magistrature respectivement n'ont pas les capacités requises pour l'exercice de la fonction de magistrat. ».

Les **autorités judiciaires** qui se sont exprimées **saluent** la création de postes de référendaires de justice spécialisés (par exemple dans la criminalité économique et financière), qui épauleront les magistrats des deux ordres dans des domaines de plus en plus techniques.

Dans la mesure où les référendaires sont appelés à décharger les magistrats dans leurs multiples tâches, l'attractivité de la magistrature devrait en bénéficier.

Il est exact que lors des consultations que le soussigné a eues certaines **critiques** ont été émises. Ainsi, a-t-il été allégué que ce corps de référendaires constituerait une sorte de magistrature « *bis* », avec les avantages que connaissent les magistrats sans en subir les inconvénients. Il a notamment été avancé que les référendaires, du point de vue de la rémunération, seront à peu près au même niveau que les magistrats et bénéficieront même d'un avancement plus rapide, à l'instar des autres fonctionnaires de la carrière supérieure. Il se pourrait même que leur rémunération serait en fin de compte supérieure à celle du magistrat, dès lors qu'ils pourront, grâce au système de l'enregistrement des présences au travail par voie de badge, faire enregistrer les heures supplémentaires prestées, contrairement aux magistrats. Par ailleurs, leur ancienneté, au barreau ou dans une autre administration, serait prise en compte, ce qui ne serait pas le cas pour l'attaché de justice.

Il a encore été avancé que les référendaires, étant donné qu'ils ne font qu'assister les juges et les membres du Parquet dans leur travail, ne seront jamais amenés à prendre des décisions et à assumer une quelconque **responsabilité**. Il a même été exprimé la crainte que des recrues potentielles pour la magistrature – sinon des magistrats en place – se tournent plutôt vers un poste de référendaire que vers un poste de magistrat.

Le soussigné n'est pas de cet avis. En effet, un des avantages de la magistrature, par rapport à de nombreuses autres fonctions, consiste justement dans le fait que **le magistrat, assis ou debout, prend lui-même les décisions et en assume, par sa signature, la responsabilité**. Il est peu probable qu'un magistrat, qui a déjà connu et apprécié cet atout de la fonction, quitte sa carrière pour des raisons purement matérielles.

Au contraire, on peut espérer qu'un certain nombre de référendaires passent, le cas échéant après avoir acquis la nationalité luxembourgeoise, **du référendariat à la magistrature** (une « passerelle ») qui profitera de la sorte de l'expérience acquise par ces recrues qui seront opérationnelles très rapidement.

Par ailleurs, on pourrait envisager de **confier aux référendaires certaines tâches** dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le contentieux de masse, que ce soit en matière civile (les ordonnances de paiement) ou en matière pénale (les ordonnances pénales, le contentieux des accidents de circulation, etc.). Dans ses « *Pistes de réflexions* », Monsieur le Procureur général d'État honoraire Robert Biever avait suggéré de confier à certains fonctionnaires de la carrière moyenne, à l'instar des « *Rechtspfleger* » en droit allemand, des compétences en cette matière. Il semble que cette idée n'ait pas été suivie autrement. Mais, pourquoi une telle compétence ne pourrait-elle pas être donnée aux référendaires ? D'un côté, cela

serait susceptible d'augmenter l'attractivité de cette fonction en donnant des compétences et des responsabilités accrues aux concernés. D'un autre côté, cela pourrait augmenter l'attractivité de la fonction du magistrat qui serait déchargé de certaines tâches considérées par d'aucuns comme ingrates.

Seconde partie

Les manques d'attractivité qui méritent réforme

La communication

Tel qu'il a été exposé dans la première partie du rapport, la magistrature est intéressante, variée et passionnante. Le soussigné n'a regretté à aucun moment d'avoir embrassé cette profession. Pour lui, il ne fait pas de doute que la magistrature est attractive et a beaucoup à offrir. Encore faut-il que cette **attractivité soit connue par les juristes intéressés**.

La question se pose, dès lors, si la magistrature ne doit pas être plus **proactive** dans sa présentation vers l'extérieur, si elle ne doit donc pas améliorer sa **communication**.

Il est exact qu'au courant des dernières années, la communication de la Justice s'est améliorée. Ainsi, le **Service de Communication et de Presse de la Justice** organise régulièrement des visites dans l'enceinte des différents bâtiments de la Cité judiciaire à l'attention des élèves des lycées.

A la Foire de l'étudiant, la magistrature est représentée par un stand ; encore faut-il que les étudiants soient incités à visiter le stand.

La possibilité de connaître la fonction de magistrat est également offerte aux étudiants des Universités dans le cadre des **stages professionnels** obligatoires ou facultatifs. Pendant ces stages, ils sont d'ailleurs très bien encadrés par des magistrats expérimentés.

Il semble que tout cela ne suffise pas pour bien faire connaître aux jeunes juristes la fonction de magistrat.

Il ne s'agit évidemment pas d'organiser des campagnes de publicité par affiches, à l'instar de la Police ou de l'Armée, par exemple (« *Venez rejoindre les rangs de la Magistrature* »).

Un véritable « *networking* », tel qu'il est pratiqué dans le secteur privé n'est guère envisageable non plus pour la « promotion » de la magistrature.

Il a été suggéré d'organiser, dans les **établissements d'enseignement secondaire ou même à l'Université du Luxembourg**, une « Journée du Magistrat » à la fin de l'année scolaire, à l'attention des nombreux étudiants qui, souvent, jusqu'à la fin des études, ne savent pas encore vers quelle profession se diriger. La présentation de la fonction, outre les visites ci-dessus mentionnées, lors de conférences tenues par des magistrats en exercice (ou à la retraite), est à recommander. Cela se pratique d'ores et déjà dans certains lycées, mais seulement très sporadiquement et probablement au gré de la présence d'élèves dont les parents sont membres de la magistrature et qui, à la demande, viennent s'échanger avec les élèves. Mais, au lieu d'attendre qu'on sollicite sporadiquement des magistrats pour une telle présentation, une **démarche systématique devrait émaner de la magistrature elle-même.**

Lors de l'organisation des « **Portes Ouvertes** », tous les ans, dans les différentes administrations, au Conseil d'État, à la Chambre des Députés, etc., on pourrait envisager non seulement de présenter les bâtiments de la Cité judiciaire, mais également de tenir des exposés sur le fonctionnement de la Justice et l'organisation de la magistrature.

Dans différentes **villes universitaires**, lors des « journées professionnelles » organisées aux fins de renseigner les étudiants sur les débouchés professionnels, certains cabinets d'avocats saisissent l'occasion pour faire du « *marketing* » et pour proposer des stages aux intéressés. Pourquoi la magistrature ne pourrait-elle pas être présente à son tour lors de ces journées ou se rendre dans les « Cercles d'Étudiants » pour expliquer aux jeunes juristes ce qui les attend dans la magistrature ?

Des contacts, à cet effet, avec **l'Association nationale des étudiants luxembourgeois en droit**, seraient opportuns. Sur le site Internet de cette association, sont énumérés parmi ses objectifs et activités, entre autres, « *la création de liens avec le milieu professionnel (Etudes d'avocats voire Etudes de notaires, Barreau, Fonction publique, entreprises privées) pour faciliter le contact des étudiants avec leurs futurs employeurs, et tenir ces derniers au courant des réformes et nouveautés dans le milieu académique* ».

Pourquoi la magistrature ne figure-t-elle pas parmi les « futurs employeurs » ?

Dans le cadre de l'organisation des **CCDL**, il devrait être possible de sensibiliser, par des présentations *ad hoc*, les étudiants pour la magistrature. Ce forum, dirigé actuellement par un magistrat, où jadis les enseignants étaient presque tous des magistrats, constitue également un cadre propice pour présenter la fonction du magistrat.

On peut d'ailleurs se poser la question si, à l'heure actuelle, les cours proposés aux CCDL – qui autrefois étaient concentrés sur les matières dites « classiques » de la vie judiciaire (droit civil, droit pénal, droit administratif, procédure, etc.) – ne se focalisent pas trop sur les besoins de la place financière au Luxembourg, sujet qui évidemment ne doit pas être négligé. Il semble que ces cours ne correspondent plus aux besoins de la vie judiciaire « classique », à savoir celle qui fait l'objet du contentieux porté devant les juridictions. Étant donné qu'une nouvelle réforme des CCDL est en cours, il serait opportun de saisir cette occasion pour « recentrer » les objectifs de ces cours.

Dans le même ordre d'idées, on devrait favoriser la création, à **l'Université du Luxembourg, d'un master en droit luxembourgeois**, à condition que les matières y enseignées correspondent vraiment aux besoins luxembourgeois et que le master en question ne se limite pas à porter le nom de « luxembourgeois ». Il s'avère qu'à l'heure actuelle, la Faculté de Droit, soutenue en cela par le Ministère de la Justice et les praticiens intéressés (magistrature et barreaux en particulier) a des projets concrets et intéressants à ce sujet. Il faut espérer que ceux-ci ne se trouvent pas freinés par des contraintes budgétaires.

Un master en droit luxembourgeois serait d'autant plus utile qu'à l'heure actuelle, à l'Université du Luxembourg (de plus en plus d'étudiants luxembourgeois suivent l'enseignement universitaire à Luxembourg, e.a. en raison de l'excellence des enseignants), il n'y a, au niveau du master, **pas d'enseignement dans certaines matières « classiques »**, tels le droit administratif, le droit de la famille ou le droit de la succession. Un tel enseignement est, cependant, indispensable pour tout étudiant qui envisage de rejoindre les rangs de la magistrature.

Toujours dans ce contexte, quant aux enseignants, dont l'excellence a été relevée, force est de constater qu'outre les professeurs de droit, professionnels de l'enseignement, il y a, notamment au niveau du *bachelor*, un grand nombre d'avocats qui y enseignent mais très peu de magistrats. Il est dans la nature des choses que, dans leur enseignement, ces avocats, issus des grands cabinets de la place, mettent l'accent sur les besoins de leur profession, de sorte que les étudiants sont amenés à porter leur intérêt, dès la fin des études, plutôt sur une carrière au barreau que sur une carrière dans la magistrature au Luxembourg. Il serait, dès lors, opportun, si on veut être proactif, d'une part, d'inciter les responsables de

l'Université du Luxembourg à solliciter des **magistrats intéressés à l'enseignement** et, d'autre part, de sensibiliser les magistrats à consacrer une partie de leur temps à l'enseignement.

Les pressions exercées sur les magistrats

Il a été souligné dans la première partie du rapport que dans l'opinion publique la magistrature était bien acceptée.

Il faut, cependant, constater que, depuis un certain temps, le justiciable, dès qu'il est impliqué dans un procès, ne se gêne plus à manifester publiquement et avec véhémence sa désapprobation et ses **critiques à l'égard de la Justice**. Inutile de dire que les médias dits « sociaux » jouent un rôle non négligeable dans ce domaine, en offrant à tous la possibilité de se défouler sans mesure, dans l'anonymat la plupart du temps. L'actualité, avec les campagnes antivaccins, en est un exemple frappant, l'État avec ses institutions et ses représentants devenant un objet de haine.

Mais, même dans les **médias classiques**, il n'est pas rare que le justiciable se voit offrir une **tribune pour « plaider son affaire »**, soit avant, soit après la prise en délibéré. Dans le cadre de cours portant sur le statut du magistrat, le soussigné ne cessait de mettre en garde les attachés de justice contre les tentatives malsaines, surtout en matière pénale, des prévenus ou des parties civiles – et parfois même de leurs mandataires – de présenter, devant les micros et les caméras, après la prise en délibéré de l'affaire, d'une façon tout à fait subjective et unilatérale, leur version des choses, dans le but de **faire pression sur les juges**. Quand, finalement, la décision prise est contraire à ce qui a été « plaidé devant les micros » et que le perdant, à nouveau, se sert de la presse pour exprimer son courroux à l'égard des magistrats « qui n'ont rien compris », la **frustration** du juge qui, en raison de son devoir de réserve, ne peut pas expliquer sa décision, est compréhensible. Dans ce domaine, il n'existe pas de « droit de réplique ».

Lors de l'installation à la présidence de la Cour supérieure de Justice, le 6 octobre 2016, le soussigné, dans son discours consacré à l'Indépendance du magistrat, avait exposé ce qui suit :

*« Un autre point qui me semble être important de relever, c'est l'**indépendance à l'égard de l'opinion publique**, véhiculée le cas échéant par les médias, qui doit être assurée - et là je vise également les fameuses lettres à la rédaction des*

journaux et tout ce qu'on peut lire sur les réseaux sociaux. En effet, nous savons que les juges peuvent faire l'objet de campagnes de presse partiales ou de critiques publiques abusives. Il est exact que le débat public est un élément essentiel de toute société démocratique. En principe, les décisions et les actes des juges n'y font pas exception. Toutefois, il existe une ligne de partage nette entre, d'un côté, la liberté d'expression et d'information et la critique légitime – lesquels peuvent avoir un effet positif – et, d'un autre côté, le manque de respect pour la justice et les pressions indues sur les acteurs du pouvoir judiciaire. ».

La communication, quant à certains procès médiatisés, pourrait sans doute être améliorée de la part des **autorités judiciaires, qui devraient avoir la possibilité de fournir de plus amples explications** quant à la décision elle-même et, le cas échéant, quant à la motivation de celle-ci. S'il n'appartient évidemment pas au juge de commenter sa propre décision, un autre magistrat, expérimenté, détaché, du moins partiellement, à cet effet, pourrait, au regard de l'augmentation constante des affaires médiatisées, être chargé de cette mission. Encore faut-il que la presse joue le jeu et ne réserve pas ses micros à ceux qui crient le plus fort.

Il est exact qu'au courant des dernières années, la **presse**, écrite et radio-télévisée, a donné l'occasion à plusieurs magistrats de présenter au public des **sujets d'intérêt général** (par exemple : Conseil National de la Justice, protection de la Jeunesse, poursuites en matière de stupéfiants, etc.). De la sorte, les représentants de la Justice, qui misent sur la transparence, ont l'occasion de sortir de l'ombre et ils ont moins l'impression d'être les « parents pauvres » dans la structure des pouvoirs publics. La **Justice** pour discrète qu'elle doit rester, **ne doit cependant pas être muette**.

Il importe encore de relever un autre point qui, s'il est assez nouveau, n'en est pas moins perturbant et, pour un jeune magistrat, parfois difficile à gérer, à savoir **l'agressivité** dont font preuve **à l'audience** certaines parties et, de temps en temps même, leurs mandataires.

Il en est ainsi, par exemple, depuis l'entrée en vigueur de la loi portant réforme du divorce qui a créé le juge aux affaires familiales avec une procédure simplifiée suivant laquelle les audiences se tiennent dans les bureaux, souvent exigus, du juge. Comme il s'agit de dossiers délicats – il y va, entre autres, de la garde et de la résidence des enfants de couples qui sont en litige – l'atmosphère est souvent tendue et les parties qui sont présentes (la procédure simplifiée est destinée à permettre au juge de s'entretenir directement avec les parties) sont souvent remontées non seulement contre l'ancien partenaire, mais, en général, contre le « système », en l'occurrence la Justice. Leur agressivité se porte alors sur le juge, assis face à eux, considéré comme représentant de ce « système », qui, à leurs

yeux, soit se trompe en leur donnant tort, soit met trop de temps à leur donner raison. **Le juge devient alors le bouc-émissaire de tous les défauts du « système ».**

Les **audiences correctionnelles** constituent un autre exemple, moins récent mais plus fréquent, dans ce contexte. L'agressivité et le manque de respect à l'égard du juge y augmentent, à mesure du déclin de l'autorité dont il a été question ci-dessus. C'est un phénomène de société. Fort heureusement les magistrats ont, la plupart du temps, suffisamment de savoir-faire pour arriver à calmer les esprits et il y a très rarement des « délits d'audience ». Grâce à leur expérience, ils arrivent à gérer ces situations avec le doigté nécessaire.

N'empêche que ces phénomènes peuvent, à la longue, être de nature à entraîner un sentiment de lassitude dans le chef des magistrats concernés.

Évidemment, réagir contre un tel phénomène de société, le déclin de toute autorité, est très difficile.

Il faudrait néanmoins mieux préparer les jeunes magistrats à ces situations. Si la formation initiale à l'École Nationale de la Magistrature à Bordeaux offre déjà une certaine plate-forme à cet égard, il serait opportun que, dans le cadre de la **formation permanente**, l'accent soit également mis sur le phénomène décrit ci-dessus. Malheureusement, les inscriptions aux séminaires de la formation permanente, notamment à l'École Nationale de la Magistrature à Paris, telle qu'elle est offerte actuellement, doivent se faire longtemps à l'avance, parfois plus d'une année et demie, à un moment où les intéressés ignorent encore à quel poste ils vont se retrouver quand la formation choisie sera dispensée.

Une **formation au niveau national**, organisée d'une façon structurée et dispensée par des magistrats expérimentés et/ou par des experts en communication, psychologues ou autres professionnels en la matière, pourrait à cet égard constituer un avantage et améliorer de la sorte l'attrait de la fonction.

La charge de travail

La charge de travail du magistrat est en **constante augmentation**. Les statistiques le démontrent à suffisance (cf. les rapports d'activité des dernières années). Le **nombre des affaires** qui sont portées en justice, en toutes matières (pénal, civil, commerce, travail, sécurité sociale, administratif avec l'explosion du nombre des dossiers en matière d'asile et d'immigration, etc.) s'accroît, de même que le **degré**

de complexité des dossiers qui, notamment en matière économique, sont parfois d'une technicité inconnue jusqu'à un passé récent (par exemple, les affaires financières, les litiges en matière de droits de propriété intellectuelle, les liquidations de banques et de fonds). Les plaintes à ce sujet sont récurrentes.

Le GML a noté, dans une lettre adressée le 2 avril 2021 à Madame la Ministre de la Justice (cf. annexe 3) :

« ... d'une part, les statistiques prouvent que de plus en plus de dossiers prennent le chemin de la justice, tendance qui peut certainement être attribuée, du moins en partie, à la croissance démographique et au développement économique extraordinaires du Grand-Duché (...).

D'autre part, la maîtrise du droit, qui forme la base de travail des magistrats, est devenue de plus en plus difficile à assurer, eu égard à la complexité croissante de la matière, due notamment à la multiplication des sources du droit et aux évolutions sociologiques et technologiques qu'il est censé encadrer. En témoignent, entre autres, la diversification des matières universitaires et les revendications publiques en vue de la création de tribunaux spécialisés, voire le recours à des tribunaux arbitraux dans certains domaines. ».

Les **raisons de cet accroissement** sont multiples : le nombre des avocats qui augmente, la place financière et l'importance économique du Luxembourg qui attirent toutes sortes de problèmes juridiques (avec une criminalité de haute volée à la clé), le nombre croissant de travailleurs frontaliers, ainsi que le fait que les gens saisissent de plus en plus souvent les tribunaux pour des bagatelles, (cf. le contentieux de la construction et de la protection du consommateur, les accidents de circulation, etc.). Aller en justice devient une banalité. La vie en société s'est judiciairisée.

Il ne s'agit pas d'un phénomène qui est particulier au Luxembourg. L'étude comparative à laquelle le soussigné a procédé a dégagé qu'il en est de même dans quelques autres pays européens.

Il est permis de citer à cet égard une phrase tirée de la réponse du collègue maltais :

« The principal reasons being the pressure of work imposed on the judiciary which makes the prospect of such an office not as desirable as it once was. This is due to an insufficient number in members of the judiciary which number is the prerogative of the executive. There is also lack of court resources as well as staff problems. ».

En ce qui concerne cette « *pressure of work* », nous n'en sommes heureusement pas encore arrivés à une situation telle que les **magistrats français** l'ont récemment décrite, fin novembre 2021, dans une « Tribune » au Journal « Le

Monde », relayée par un documentaire au Journal télévisé de France 2, le 7 décembre 2021, intitulé « Les magistrats en colère », lors de laquelle plusieurs juges ont décrit leur « mal-être » en exposant qu'en raison de la surcharge de travail, de nombreux magistrats étaient en bord de rupture, que, plus ils travaillaient vite (les audiences étant minutées) et devaient rendre des décisions au pas de course, plus la chance de se tromper augmentait.

Ce « mal-être » entraîne auprès des juges français de multiples arrêts-maladie, ils se sentent « au bout du rouleau » et parlent du « **syndrome d'épuisement professionnel** » (« *burn-out* »). Or, si le juge n'arrive plus à réfléchir, s'il n'arrive plus à prendre des décisions, comme le décrit ce reportage, cela équivaut en fin de compte à un **déni de justice**.

Il ne suffit pas que le **droit fondamental d'accès à la justice** existe en théorie, au Luxembourg comme dans tout autre État démocratique. Les autorités publiques ont l'obligation de veiller à ce que ce droit soit respecté en pratique. Tel n'est pas le cas si les lenteurs de la justice sont trop importantes. Ce n'est pas l'endroit ici pour analyser en détail le problème des **délais** dans lesquels sont rendues les décisions judiciaires. Il suffit de rappeler qu'il s'agit de la principale critique que le justiciable émet à l'encontre de la Justice. Par conséquent, il faudra veiller à ce que la surcharge de travail et l'épuisement professionnel du magistrat n'entraînent pas un allongement supplémentaire des délais.

Si le degré de malaise du juge luxembourgeois n'est pas comparable à celui de son collègue français, certains courriers adressés au courant des deux dernières années, notamment par les deux procureurs d'État et par le directeur du cabinet d'instruction (cf. lettres des 6 novembre 2019, 3 février 2020, 30 septembre 2020 et 23 décembre 2020, versées en annexe 4) à Madame le Procureur général d'État et au soussigné pour être continués à Madame la Ministre de la Justice, qui dans leurs écrits ont sollicité un renforcement de leurs effectifs, montrent, néanmoins, que pour certains la situation est en train de devenir intenable. Ainsi, le procureur d'État de Luxembourg a informé le soussigné qu'au cours de l'année civile 2021, l'équivalent de cinq tâches et demie a fait défaut, le président du tribunal administratif a indiqué que sur 18 postes, seuls 11 et demi sont opérationnels et le président du tribunal d'arrondissement de Luxembourg a été obligé de fermer plusieurs chambres. La situation au tribunal de la jeunesse et des tutelles s'est sensiblement dégradée également au cours des dernières années.

Il suffit de citer les quelques passages suivants des courriers en question:

Le 6 novembre 2019, les juges d'instruction directeurs de Luxembourg et de Diekirch ont décrit leur situation de la façon suivante :

« La fonction de juge d’instruction devient de plus en plus complexe et pénible. Le nombre de dossiers dont les cabinets d’instruction ont à connaître augmente d’année en année, comme en témoignent les rapports d’activité des tribunaux respectifs des années passées, et les magistrats qui occupent les fonctions de juge d’instruction souffrent quotidiennement de cette surcharge de travail qui a un impact significatif sur leur vie privée. ».

Le 13 janvier 2021, le procureur d’État de Luxembourg a écrit ce qui suit (cf. annexe 5) :

« Durant des années, le mot d’ordre était de ne pas mettre l’accent sur un recrutement supplémentaire de personnel, mais d’adapter plutôt les procédures pénales en essayant par ce moyen d’accélérer l’évacuation des affaires.

Force est de constater que malgré l’adaptation de procédures et de la politique de poursuite (recours renforcé aux ordonnances pénales, classement d’affaires qui ne le méritent pas toujours, recours amplifié [à] la procédure du jugement sur accord, etc.) l’on est arrivé à un point où il n’y a plus rien à adapter sauf le nombre des magistrats devant assumer une tâche de plus en plus lourde. ».

Ces courriers font preuve du **désarroi**, sinon du désespoir des chefs de corps et doivent être considérés comme des **cris d’alarme** (cf. également la lettre du procureur d’État de Diekirch du 11 février 2021, versée en annexe 6).

Les chefs de corps ont encore relevé qu’au cours des dernières années, **un recours accru aux procédures pénales** a pu être constaté. Ils ont cité l’augmentation considérable des dossiers introduits par l’ITM et par la CNS, les escroqueries à subvention, les affaires d’abus de faiblesse, les faillites, sans parler du contentieux de masse nouvellement créé par les « radars » et, prochainement, par les infractions liées au non-respect des règles relatives à la Pandémie. De même, faut-il mentionner l’augmentation massive récente des **effectifs de la police** grand-ducale qui engendrera des répercussions sur le travail des autorités judiciaires (cf. la lettre précitée du procureur d’État de Luxembourg du 13 janvier 2021, p. 9 et 10).

Si tous les corps ne sont pas atteints du même degré de surcharge, il n’en est pas moins vrai que le phénomène existe à tous les niveaux. A titre d’exemple, le soussigné se permet de joindre en annexe différents courriers qu’il a adressés en sa qualité de président de la Cour supérieure de Justice au Ministre de la Justice et les extraits des rapports d’activité adressés au Premier Ministre (cf. annexe 7). Il en résulte que, **également au niveau de la Cour d’appel**, le rythme de travail, du moins pour certaines chambres, ne cesse d’augmenter, à tel point que le phénomène de l’épuisement professionnel s’y est déjà fait sentir également. Outre

le mal-être des magistrats concernés, cela a pour conséquence une charge supplémentaire de travail pour leurs collègues et un allongement des délais dans les dossiers dont ils sont en charge.

Lors des différentes consultations, il a également été exposé qu'outre l'augmentation du volume de travail « normal », l'explosion des **tâches annexes**, en dehors du « *core-business* », est en train de devenir une charge de plus en plus importante. Les différents courriers cités ci-dessus mentionnent à suffisance ces tâches. Il suffit à cet endroit de citer celles en relation avec la participation aux contrôles GAFI et GRECO (cf. également les « *Pistes de réflexions* » de Monsieur le Procureur général d'État honoraire Robert Biever qui écrit « *Rien que les réponses aux questionnaires très détaillés, sophistiqués prend un temps énorme.* »), aux différents réseaux européens, en matières civile et pénale, aux groupes de travail au sein de différents ministères ainsi qu'aux contributions au travail parlementaire pour les projets de loi, aussi bien au stade initial qu'au stade ultérieur, par la rédaction des avis, sans oublier les réponses à préparer quant aux nombreuses questions parlementaires (cf. à ce sujet, notamment la lettre précitée du procureur d'État de Luxembourg du 13 janvier 2021, p. 4).

Il convient encore de noter que les jeunes magistrats, aussi motivés qu'ils puissent être, se plaignent du fait que leur **qualité de vie** est atteinte, voire sensiblement réduite par les nombreuses **permanences** et autres devoirs exceptionnels qui entraînent un rythme de travail irrégulier et perturbent leur vie privée et familiale. La notion de « *work-life balance* » devrait valoir pour le magistrat également.

Dans ce contexte, il est regrettable que pour les magistrats en état de malaise ou en situation de détresse, il n'existe pas de **service psychologique**, « *in-house* », auquel ils pourraient s'adresser pour exposer leurs problèmes et qui pourrait leur venir en aide, de façon ponctuelle et ciblée. Sans entrer dans le détail, pour ne pas déborder le cadre du présent rapport, il est permis de noter à cet endroit que la gestion des ressources humaines, surtout en ce qui concerne la magistrature assise, mériterait une réforme plus globale, les chefs de corps n'étant pas toujours outillés de manière appropriée à cet égard.

Une observation spéciale doit encore être faite en ce qui concerne le « **phénomène croissant des congés de maternité, parentaux et autres, qui ont tendance à augmenter au fil des années** » (cf. la lettre précitée du procureur d'État de Luxembourg du 13 janvier 2021). Ce « phénomène » a pour conséquence que les juridictions et les parquets de première instance – où sont occupés les jeunes magistrats en âge de créer une famille – sont constamment en manque de personnel.

D'après les informations fournies par le parquet général, actuellement 16,55 % des magistrats travaillent en temps partiel ou sont en congé de maternité ou en congé parental. Personne ne remet en question ces acquis du droit du travail qui constituent évidemment un atout pour les jeunes magistrats. Or, en raison du cadre fermé de la magistrature, les dossiers dont les bénéficiaires du congé étaient en charge avant le congé, au parquet et dans les juridictions, leur restent attribués et à leur retour du congé de nouveaux dossiers s'y sont ajoutés, ce qui fait qu'ils se voient tout de suite submergés par le travail.

Il est exact que par une loi du 27 juin 2017 a été créé un « **pool** » de juges attachés auprès du Président de la Cour supérieure de Justice et de substituts attachés auprès du Procureur général d'État qui sont censés remplacer, par une simple délégation, les juges et substituts temporairement absents. L'idée de la création de ce « pool » de remplaçants était excellente. Encore faudrait-il qu'elle puisse se réaliser en pratique. Évidemment, s'il y a de toute façon un manque d'effectifs, il n'y aura pas de candidats pour le « pool ».

Observation supplémentaire : La réforme de la **Cour de justice Benelux** a eu pour conséquence que neuf magistrats de la Cour de Cassation, de la Cour administrative et de la Cour d'appel se sont vu attribuer des tâches nouvelles, intéressantes certes, mais également très exigeantes, en matière de droit de la propriété intellectuelle, tâches qui dans les deux autres pays du Benelux donnent parfois lieu à des dispenses de travail des magistrats concernés dans leurs juridictions nationales. Le soussigné considère qu'une telle dispense ou décharge s'avère indispensable au Luxembourg également, et cela à très court terme, pour éviter une pénurie de candidats luxembourgeois pour cette juridiction internationale, voire un éventuel retrait des titulaires actuels, débordés de travail (qui au surplus n'est pas rémunéré), en raison de l'accroissement important des dossiers très complexes introduits devant cette juridiction.

Notons au passage, tel que Monsieur le Procureur général d'État honoraire Robert Biever l'avait déjà exposé en 2016 dans ses « *Pistes de réflexions* », le peu de succès des **modes alternatifs de règlement des litiges** au Luxembourg, telles les conciliations et la médiation qui seraient susceptibles de désengorger les juridictions un tant soit peu. La situation ne s'est entre-temps pas améliorée.

La rémunération

Le soussigné a assisté, en sa qualité de membre de la Commission de recrutement des attachés à de nombreuses interviews de candidats, notamment de la seconde voie, ayant passé plusieurs années au barreau. Très souvent, ceux-ci, concédant avoir gagné autrement plus d'argent dans l'étude d'avocats qu'ils se proposaient de quitter, ont exposé que leur décision d'intégrer la magistrature était motivée, entre autres, par le fait que leur vie privée y était moins impactée par la charge de travail et qu'ils s'attendaient à une **qualité de vie plus élevée**.

Toutefois, le phénomène de la surcharge de travail dans la magistrature ne peut être contesté et la plupart des magistrats consultés ont signalé au soussigné que, s'ils sont d'accord à s'accommoder de cette surcharge, encore faudrait-il que celle-ci soit compensée, en d'autres mots, **rémunérée** à sa juste mesure.

En ce qui concerne cette « **compensation** », le GML, dans la lettre précitée du 2 avril 2021, a exposé ce qui suit :

« Il est généralement admis qu'à côté du fait qu'elle constitue la contrepartie financière de leur travail, la rémunération des magistrats contribue directement à leur indépendance et, partant, au fonctionnement de la justice (cf. Articles 2, 3, 4 et 7 de la Magna Carta des juges (principes fondamentaux) adoptée lors de sa 11^e réunion plénière (Strasbourg, 17-19 novembre 2010) par le Conseil Consultatif des Juges Européens (Conseil de l'Europe).

Il est ainsi recommandé que la rémunération des juges soit " à la mesure de leur rôle et de leurs responsabilités " et soit " de niveau suffisant pour les mettre à l'abri de toute pression visant à influencer sur leurs décisions " (cf. Article 54 de la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres (Conseil de l'Europe) aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (adoptée le 17 novembre 2010). ».

Dans son discours, précité, du 6 octobre 2016, consacré à l'Indépendance du magistrat, le soussigné avait exposé ce qui suit :

« La rémunération des juges doit être garantie par la loi et elle doit être à la mesure de la dignité de leur profession et des responsabilités qu'ils assument. Une

rémunération appropriée met les juges à l'abri de pressions visant à influencer sur leurs décisions. Cela vaut également pour une pension de retraite suffisante. ».

La question se pose donc, d'une façon générale, si la rémunération du magistrat est **adaptée à son travail et à ses responsabilités**.

A priori, on ne peut pas dire que le magistrat est mal payé (cf. les **tableaux officiels des rémunérations** - les points indiciaires).

Or, le GML, dans la lettre précitée du 2 avril 2021, a fait le constat suivant :

*« Il est décevant de devoir constater que la rémunération annuelle brute des juges luxembourgeois correspond à seulement 1,26 (juges en début de carrière), respectivement 2,60 (juges des plus hautes juridictions) salaires bruts moyens nationaux, alors qu'une étude effectuée au sein de vingt-huit états membres du Conseil de l'Europe a permis de chiffrer la moyenne de cette proportion à 2,46 (juges en début de carrière), respectivement à 4,53 (juges des plus hautes juridictions) (cf. 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.) Le Grand-Duché se place ainsi parmi les quatre pays au sein du **Conseil de l'Europe** offrant à leurs juges la rémunération la moins élevée par rapport au salaire moyen de leur population.»*,

tout en ajoutant un peu plus loin :

« En ce qui concerne la suggestion d'une réforme financièrement neutre, le GML tient à souligner que le contexte actuel de la crise sanitaire ne peut en aucun cas poser un obstacle aux réformes proposées, étant donné que la solution des problèmes évoqués est devenue urgente, sauf à accepter à court terme une entrave au fonctionnement de la justice par manque de magistrats et par défaut de candidats intéressés à occuper les postes vacants. ».

Évidemment, si les autorités politiques n'entendent accepter que les réformes financièrement neutres, la rédaction du présent rapport aura été superflue.

Outre la comparaison avec les magistrats étrangers qui ne tourne pas à l'avantage des magistrats luxembourgeois, il importe de s'intéresser aux **éléments de comparaison nationaux**.

Les jeunes magistrats consultés se sont souvent comparés – le soussigné l'a constaté avec un certain étonnement – au professeur de gymnastique, l'argument essentiel étant qu'à salaire (plus ou moins) égal, ce dernier, après son cours, n'a, contrairement au magistrat, plus d'autres contraintes, plus d'autres responsabilités

professionnelles, sauf à parfaire sa condition physique. Le soussigné n'est pas persuadé que cet exemple soit pertinent pour la comparaison des salaires.

Il est, de toute façon, très **difficile de comparer les revenus** au regard de la seule charge de travail. Dans chaque profession, il y a des personnes, à responsabilité égale et à salaire égal, qui travaillent plus que d'autres ou qui mettent plus de temps à évacuer la même quantité de travail que les autres.

Dans le cadre de la comparaison avec les « **hauts fonctionnaires** » de l'**Administration**, dont la charge de travail est très importante également, les critiques portent essentiellement sur le fait que, contrairement aux magistrats, ces fonctionnaires ont la possibilité **de bénéficier, à côté du salaire normal, de nombreuses indemnités conséquentes et de jetons de présence**, pour la participation, par exemple, à des Conseils d'administration d'entreprises dans lesquelles l'État est actionnaire.

De même, ont été évoquées les indemnités spéciales versées à certains fonctionnaires pour des missions qui, en réalité, font partie de leur travail régulier, tels les délégués du gouvernement auprès de la Cour administrative, les membres du Conseil de la concurrence, certains fonctionnaires de l'Administration des Contributions ou du Service de Renseignement de l'État.

Le GML a noté à ce sujet : « *Il est d'ailleurs aberrant que de telles indemnités soient actuellement payées aux membres du Conseil de la concurrence (100 points indiciaires pour le président et 80 points indiciaires pour les conseillers) pour tenir compte de " l'engagement requis par les fonctions " (cf. Article 8 (2) de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence et le règlement grand-ducal du 27 février 2012 ...), alors que les membres de la juridiction ayant à connaître des recours contre les décisions dudit conseil ne bénéficient d'aucune indemnité à ce titre.*

Une indemnité spéciale, telle que prévue à l'article 23 susvisé combiné à l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 13 avril 1984 déterminant les conditions et les modalités de l'allocation de l'indemnité spéciale prévue par l'article 23 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, devrait aussi être allouée aux magistrats qui sont obligés de cumuler avec leur charge de travail ordinaire celle résultant d'un congé de maternité/parental ou d'un service à temps partiel non remplacé de l'un ou de plusieurs de leurs collègues, ces vacances n'étant jamais comblées. ».

Il a encore été signalé au soussigné, par le président du tribunal administratif :

« Contrairement aux fonctionnaires classés dans le groupe de traitement A1, qui, par le biais de jetons de présence dans une multitude de commissions et de conseils d'administration dans lesquels ils représentent les intérêts de l'Etat, peuvent multiplier leur traitement, les magistrats ne bénéficient de quasiment aucune possibilité de se procurer des accessoires à leur traitement (sauf par la dispense de cours, respectivement par des commissions (dont les postes sont très limités et l'accès n'est en principe possible que très tard dans la carrière). ».

Le **magistrat**, en raison de son devoir de réserve et des incompatibilités dont il a été question ci-dessus, se voit effectivement **interdire toute activité rémunérée** (cf. l'article 104 de la loi précitée du 7 mars 1980 qui prévoit une interdiction à tout membre de l'ordre judiciaire d'exercer soit par lui-même, soit sous le nom de son conjoint ou par toute autre personne interposée aucune autre affaire de commerce, etc.), à l'exception de l'enseignement.

Il est exact, tel qu'il a été exposé ci-dessus, que les magistrats sont souvent sollicités pour participer à des **groupes de travail** ou des commissions, en interne ou au sein de différents ministères. Mais, soit ces participations ne sont pas rémunérées du tout, soit des indemnités frisant le ridicule sont allouées (cf. par exemple pour la Commission de recrutement des attachés, 13,16 euros nets par réunion).

Il ne fait pas de doute qu'il existe une différence très importante entre la rémunération touchée par les magistrats et celle touchée par les collaborateurs des grands **cabinets d'avocats**. Bien sûr, tous les avocats ne sont pas patrons d'un grand cabinet et des différences existent également entre, d'une part, l'avocat qui fréquente régulièrement les prétoires et qui plaide, le cas échéant, en commission d'office – ceux qui « font du contentieux » – et, d'autre part, l'associé d'un grand cabinet international d'affaires.

Pour les besoins de la présente, il faut admettre ce que les jeunes magistrats ont signalé au soussigné pour l'avoir appris de leurs amis au barreau ou pour l'avoir vécu eux-mêmes (pour ceux qui ont intégré la magistrature par la seconde voie), à savoir que ces avocats, dès qu'ils ont accompli quelques années au barreau, ont **un revenu équivalent à peu près au triple de celui du magistrat**. S'il n'est pas réaliste de vouloir prétendre à des revenus équivalents pour les magistrats, il n'en reste pas moins qu'il s'agit là de l'argument le plus important pour le jeune juriste luxembourgeois pour préférer le barreau à la magistrature. Aussi longtemps que les grands cabinets « aspirent » ou ont la possibilité « d'aspirer » les jeunes, en offrant des revenus ou autres avantages matériels largement plus intéressants que ceux

qui sont offerts au magistrat, il sera très difficile de drainer les juristes luxembourgeois en masse vers la magistrature.

Certains jeunes magistrats, notamment du parquet, se sont plaints du fait que le **compte-épargne-temps** individuel, prévu à la loi modifiée du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans le cadre de la fonction publique, contrepartie pour les heures supplémentaires prestées, qui ne peuvent être récupérées par le magistrat et qui ne sont pas rémunérées, n'est pas applicable au magistrat, au motif que ce régime serait incompatible avec leur fonction. Les heures supplémentaires prestées par les magistrats ne sont partant valorisées d'aucune façon, contrairement à celles prestées par les autres membres de la fonction publique, y compris par les enseignants qui bénéficient de dispositions légales spéciales.

En revanche, une large majorité de magistrats (notamment de la magistrature assise), se sont félicités de la **flexibilité** dont ils bénéficient aussi bien quant à l'horaire de travail que quant à la possibilité de travailler à domicile, sauf pour les audiences, les délibérés et certaines autres contraintes au bureau. Ils ont indiqué qu'il ne faudrait en aucun cas proposer le système de l'enregistrement par badge pour les magistrats. C'est ce que le soussigné, qui a profité tout au long de sa carrière de cette flexibilité, n'entend effectivement pas faire. Il en est d'autant plus ainsi que ce sont surtout les jeunes, ayant charge de famille, les potentielles recrues donc, qui sont susceptibles d'en profiter. Il serait aberrant de saboter cet atout justement dans un rapport destiné à augmenter l'attractivité de la magistrature.

Il a encore été relevé que la magistrature ne dispose que d'un nombre très limité de **postes à responsabilité particulière** sujets à majoration d'échelon, à savoir 10% de l'effectif, tandis que pour l'administration générale le nombre des postes à responsabilité particulière atteint 15% (cf. article 16, point 5, du statut général des fonctionnaires) et que, contrairement aux enseignants, les magistrats ne bénéficient pas de certaines échéances de primes qui ne semblent être liées à aucun mérite (cf. article 25 du statut général).

La question de savoir si le magistrat ne devrait pas bénéficier d'une « **prime de risque** » a également été posée. En effet, dans toute décision judiciaire le nom du

juge et, le cas échéant, celui du représentant du parquet sont mentionnés. Or, beaucoup de jeunes magistrats préfèrent la discrétion.

Bien sûr, il ne s'agit aucunement de préconiser une justice rendue sous le couvert de l'anonymat. Le juge et le parquetier doivent assumer la responsabilité de leurs décisions. C'est le propre de la fonction du magistrat.

Mais, parler de risque ne paraît pas absurde, surtout à l'heure actuelle, où l'on constate, par exemple à l'occasion des manifestations anti-vaccin (cf. également, en France, les manifestations des « gilets jaunes »), une agressivité de plus en plus virulente dirigée contre les responsables politiques, les journalistes, les agents de police et, plus généralement, contre tout représentant de l'autorité. Il serait étonnant qu'il n'en sera pas de même à l'égard des magistrats, à plus ou moins court terme, notamment dès que les premiers jugements seront rendus à la suite des manifestations précitées. Les risques d'une agression sur la personne du juge existent particulièrement dans les affaires du grand banditisme, de la criminalité organisée et dans les matières sensibles, telles celles où la protection des mineurs ou l'autorité parentale sont en cause.

Il a encore été signalé que les **indemnités payées aux magistrats référents**, qui investissent beaucoup de temps dans l'encadrement des attachés de justice, s'élèvent actuellement à 150 euros bruts par semestre. Ce n'est évidemment pas avec des sommes pareilles qu'on encourage les vocations.

Il a été exposé ci-dessus que le magistrat ne bénéficie pas, contrairement aux enseignants, de deux mois entiers de congé en été. Néanmoins, conformément à l'article 19 du statut général des fonctionnaires, tout comme pour les enseignants, il ne lui est pas versé **d'allocation de repas** pour les mois de juillet et août, à moins que le Procureur général d'État ne lui certifie une astreinte pour service de permanence pendant au moins douze journées, auquel cas l'allocation du mois de juillet lui est due. Cette disposition a été critiquée à juste titre.

Il en est d'ailleurs de même pour une autre « discrimination », à savoir le **supplément de traitement personnel pour le fonctionnaire qui a atteint l'âge de 55 ans** qui n'est pas versé au magistrat. Si effectivement il n'existe pas de raison, du moins apparente, pour cette inégalité, il est, cependant, peu probable qu'un

jeune de 25 ans se soucie des éventuels suppléments qui pourraient lui être versés une trentaine d'années plus tard.

Ces dernières « discriminations », prises à elles seules, ne sont sans doute pas déterminantes pour le choix de carrière d'un jeune juriste. Mais, prises ensemble, elles risquent d'en décourager plus d'un.

Il suit de l'ensemble des développements qui précèdent que **la révision du système des rémunérations** s'impose dans son intégralité et sous tous ses aspects. Le chapitre consacré ci-après aux « Perspectives de carrière » reviendra sur cette problématique.

Les conditions de travail

L'attractivité d'une profession se définit également par les conditions de travail.

Dans le discours d'installation précité, du 6 octobre 2016, le soussigné avait exposé ce qui suit à ce sujet :

« Il incombe aux juges d'assurer le traitement efficace des affaires dont ils ont la charge. Cela suppose, toutefois, qu'ils puissent s'appuyer non seulement sur des règles de procédure adéquates mais aussi sur des ressources matérielles et humaines suffisantes au sein des tribunaux. Ce soutien doit être apporté par les pouvoirs publics qui sont tenus de créer les conditions adéquates pour permettre aux juges de remplir leur mission. L'indépendance des juges suppose donc une indépendance économique.

Evidemment, les tribunaux doivent être dotés d'un nombre suffisant de juges et d'un personnel d'appui qualifié.

L'Etat doit aussi allouer aux tribunaux les installations et les équipements, y compris les systèmes de gestion électroniques efficaces, donc les conditions de travail adéquates, pour leur permettre de fonctionner dans le respect des exigences de l'Etat de droit et pour permettre aux juges de travailler efficacement. L'accès à la justice et le droit à une procédure équitable ne sont pas garantis si une affaire ne peut être examinée dans un délai raisonnable par un tribunal ne disposant pas des crédits et moyens appropriés pour agir efficacement.

De même, le recours aux systèmes de gestion électronique des affaires et aux technologies d'information et de communication doit être promu et leur généralisation dans les tribunaux doit être encouragée. Je relèverais, cependant, que les technologies modernes, pour importantes qu'elles soient, sont là pour aider les juges dans leur tâche, mais qu'elles ne peuvent jamais remplacer la prise de décision des juges. ».

Il s'agit, par conséquent, d'une question non seulement d'attractivité mais également d'indépendance de la magistrature de disposer de ressources et de moyens matériels suffisants.

Les magistrats se plaignent du fait – la critique est récurrente – qu'ils ne se voient attribuer un **parking** (payant) qu'assez tard dans leur carrière (en moyenne après douze ans de service). Même les conseillers à la Cour d'appel n'ont pas tous un accès au parking de la Cité judiciaire. Il est un fait que les hauts fonctionnaires des différentes administrations bénéficient d'un parking ou d'une possibilité de stationnement auprès de leur lieu de travail plusieurs années plus tôt que les magistrats. La location d'un parking privé en Ville, les moyens de transport publics ne convenant pas toujours aux contraintes de travail du magistrat (délibérés, audiences, etc.), revient évidemment beaucoup plus chère que le loyer du parking à la Cité judiciaire dont le montant s'élève actuellement à 60 euros par mois.

D'autres critiques méritent d'être relevées. Ainsi, la Cité judiciaire qui a ouvert ses portes il y a tout juste 15 ans est déjà trop exigüe. Elle manque carrément de **bureaux**. Il est vrai qu'au moment où les différents bâtiments de la Cité ont été conçus, les responsables ne pouvaient pas imaginer qu'une vingtaine d'années plus tard, le personnel qu'elle allait devoir abriter aurait pratiquement doublé.

Rien qu'à la Cour, au fur et à mesure des postes nouvellement créés, plusieurs pièces destinées aux « parties communes » (photocopieuses, cases des magistrats, etc.) ont dû être réaménagées en bureaux, très peu spacieux, pour les conseillers.

Dans les juridictions inférieures, la situation est autrement plus grave, de nombreux juges et substituts, sans parler des greffiers et secrétaires, étant entassés à plusieurs dans un même bureau. L'exemple du **cabinet d'instruction** auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, qui avait été conçu à l'origine pour abriter sept juges mais qui en comprend actuellement quatorze, est frappant à cet égard, étant entendu que les interrogatoires des inculpés, témoins, experts, en présence des avocats et des interprètes, se font, à l'étroit, dans le bureau du juge d'instruction.

De nombreuses **salles d'audience** sont nettement trop petites pour le public qu'elles doivent accueillir. Il en est notamment ainsi de la salle du tribunal d'arrondissement à Luxembourg, siégeant en matière commerciale, et de plusieurs salles de la Justice de Paix de Luxembourg. La pandémie actuelle, avec l'obligation de respecter des règles de distanciation, a permis de le montrer au grand jour. Par ailleurs, une meilleure utilisation des salles d'audience devrait être possible. Si elles sont utilisées par des chambres travaillant en procédure écrite, elles sont souvent vides dès 10.00 heures ou 16.00 heures. Malheureusement, une initiative de Madame le Procureur général d'État, qui suggérait de tenir des audiences entre midi et 15.00 heures, n'a guère eu de succès, surtout auprès du Barreau.

Ce sont évidemment surtout les jeunes avocats – les potentielles recrues – qui constatent ces conditions de travail inconfortables dans les prétoires.

Il est regrettable, par ailleurs, que dans aucun des bâtiments il n'existe une **cafétéria** (ou un autre lieu de rencontre) où la convivialité serait encouragée avec un échange entre collègues, notamment sur les décisions récentes des différentes chambres d'une même juridiction, dans l'intérêt d'une jurisprudence cohérente et uniforme.

L'absence aussi bien d'une **cantine** spécifique pour le personnel de l'administration judiciaire que d'une **crèche**, le personnel étant entre-temps suffisamment nombreux pour justifier la création de telles facilités, a également fait l'objet de critiques. De nombreux magistrats et autres membres du personnel sont en âge d'avoir ou ont des enfants en bas âge, de sorte que l'existence d'une crèche, près du lieu de travail, leur permettrait de passer plus de temps au bureau et d'avoir un échange plus intense avec les collègues de travail.

Le soussigné n'est pas seul à regretter qu'uniquement un étage de **l'ancienne Bibliothèque Nationale** au Centre-Ville, récemment libérée, ait été mis à la disposition de l'Administration judiciaire et non l'ensemble de la structure.

Les jeunes collègues consultés par le soussigné ont encore regretté qu'il n'y ait pas suffisamment de **formation continue** spécifique, en interne, **dispensée par des collègues expérimentés**. Même si tous les magistrats n'ont pas l'ambition ou le don de l'enseignement, on devrait pouvoir en motiver quelques-uns.

Des critiques ont été exprimées à l'égard du **système informatique** qui serait loin d'être adapté aux besoins spécifiques de la Justice. Il faut, cependant, noter à ce sujet, que depuis plusieurs années, beaucoup de temps et un budget conséquent ont été investis dans l'informatisation des services judiciaires, afin de moderniser la Justice. Mais, il semble que cela ne soit pas encore suffisant.

La **paperless-justice**, dont il est question depuis de nombreuses années, n'est pas encore à la hauteur des ambitions exprimées.

Évidemment, si on est obligé de constater que la **mise à disposition de la jurisprudence** aux professionnels et au grand public continue de se heurter à l'absence d'une anonymisation systématique des décisions (d'autres pays ont réussi à le faire avec un nombre de décisions beaucoup plus important), on n'a pas besoin de s'étonner de critiques afférentes.

Si on sait, par ailleurs, la façon archaïque dont sont tenus les « plunitifs d'audience » en matière pénale, le greffier prenant tant bien que mal des notes manuscrites des déclarations de toutes les parties à l'audience, on n'a pas besoin de s'étonner que du point de vue **digitalisation et modernisation de la justice**, il reste beaucoup à faire, et ce non seulement pour augmenter l'attractivité de la magistrature.

L'absence de mise à disposition, à tous les magistrats, de l'outil de travail qui lui est indispensable, à savoir les trois **codes** (Civil, Pénal et Procédure-Commerce) doit être mentionnée également. Il n'est pas normal que le magistrat doive acheter à ses propres frais les codes dont il se sert tous les jours.

Notons au passage – mais cette observation ne vaut pas seulement pour les magistrats – que depuis que le **Recueil des lois spéciales** n'est plus édité en version papier, la consultation de la législation devient de plus en plus difficile, à défaut notamment de publication systématique de textes coordonnés, le système Legilux étant loin d'être parfait.

Les perspectives de carrière

La carrière du magistrat n'a pas connu de revalorisation fondamentale depuis une quarantaine d'années. Le GML l'a rappelé récemment dans la lettre précitée du 2 avril 2021 adressée à Madame la Ministre de la Justice en formulant des revendications essentiellement pécuniaires. La loi actuellement en débat qui porte en principe sur le « statut du magistrat » (projet de loi 7323B) se limite à régler certains aspects du fonctionnement du Conseil national de la Justice et ne traite pas, malgré son titre, de la question fondamentale du statut du magistrat luxembourgeois.

Il est normal qu'un jeune juriste, qui est sur le point de faire un choix de carrière et qui se propose de rejoindre la magistrature, se pose des **questions sur ses perspectives de carrière**. Même s'il n'a pas d'idées concrètes sur les postes qu'il est susceptible d'occuper trente ou quarante années plus tard, il va s'interroger sur ceux qu'il sera en mesure d'occuper dans une dizaine d'années.

Or, ce qu'il va constater n'est pas forcément de nature à l'enthousiasmer. En effet, cette carrière, caractérisée par une grande rigidité, a, depuis un certain temps déjà, les aspects d'une **pyramide** dont **la base devient de plus en plus large** et les possibilités de monter les étages et d'atteindre le sommet deviennent de plus en plus réduites. En raison du **caractère fermé** de la carrière, le candidat potentiel se dira qu'il lui faudra du temps et de la patience pour quitter la base de cette « pyramide » (i.e. le grade M2).

Le GML a écrit à ce sujet dans la lettre précitée du 2 avril 2021, adressée à Madame la Ministre de la Justice, ce qui suit :

« ... l'avancement dans la magistrature n'est pas très attrayant, étant donné qu'il s'agit d'une carrière dite " fermée" au sein de laquelle les avancements en grade ne sont possibles qu'en cas de libération ou de création de postes. Or, suite aux programmes pluriannuels de recrutement mis en œuvre depuis quelques années, des nouveaux postes ont été créés surtout au niveau inférieur de la carrière (grades M2 et M3) et un nombre relativement important de nouveaux magistrats a été recruté sur une courte période de temps, de sorte que beaucoup de magistrats se retrouveront, à court ou à moyen terme, bloqués à un certain point de leur carrière.

La perspective d'un tel avancement insatisfaisant, qui semble être singulier à la magistrature suite à la réforme de la fonction publique réalisée en 2015, implique un risque de départs vers d'autres carrières, étatiques ou privées... ».

En d'autres mots, les nouvelles recrues n'accéderont, au regard de la base très large de la « pyramide » et de la structure de « carrière fermée », que très rarement à un poste de responsabilité dans la magistrature.

Ce blocage de carrière est évidemment d'autant plus frustrant pour ceux qui entrent dans la magistrature par la **seconde voie**, qui sont plus âgés que les collègues qui les précèdent en rang et qui, avec le système actuel de promotion basé quasi exclusivement sur l'ancienneté, n'arriveront pratiquement jamais à les dépasser en rang. Ils risquent également – étant donné que les juridictions sont essentiellement collégiales – de devoir siéger dans des compositions où le président de chambre est souvent plus jeune et moins expérimenté. Cela peut fonctionner correctement. Mais cela peut également donner lieu à des tensions au sein d'une chambre.

Il est exact qu'au courant des dernières années, lors de différents **renforcements**, des postes d'un grade supérieur ont été créés. Il en était ainsi à l'occasion de la mise en place de nouvelles chambres à la Cour d'appel et au tribunal (création de postes de président de chambre, de premier conseiller ou de de premier juge), du renforcement du Parquet général (création des postes de procureur général d'État adjoint et de premier avocat général) et des deux cabinets d'instruction ainsi qu'à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi sur le divorce, précitée (création de postes de vice-président et de premier juge).

Néanmoins, la base de la pyramide reste très large. Certains parlent même d'un goulot d'étranglement. Les statistiques qui ont été fournies au soussigné notamment par les représentants du GML montrent clairement que l'avancement dans la magistrature prend beaucoup plus de temps que dans la haute fonction publique.

Le président du tribunal administratif a fait à ce sujet les développements spécifiques suivants très intéressants :

« A la différence des fonctionnaires classés dans le groupe de traitement A1, les magistrats, qui sont classés dans le groupe de traitement M, avancent uniquement par promotion (sauf exceptions prévues à l'article 8 (4) du statut général), de sorte à ne pas accéder automatiquement dans un grade supérieur après avoir effectué un nombre déterminé d'années de bons et loyaux services à partir de leur première nomination. Les magistrats sont ainsi contraints d'attendre une promotion. Or, une promotion ne s'avère possible que dans la limite des postes disponibles dans la fonction hiérarchiquement supérieure, c'est-à-dire que le magistrat désireux de bénéficier d'une promotion est forcé d'attendre soit le départ en retraite ou le changement d'administration d'un de ses collègues, soit la création de postes hiérarchiquement supérieurs au sien.

Dans la mesure où depuis quelques années il a été procédé au recrutement important (mais nécessaire) d'attachés de justice, les perspectives de carrière de nos jeunes collègues risquent d'être largement moins attrayantes que dans le passé. En effet, pour citer un exemple concret, un magistrat âgé de 35 ans, recruté en 2012 et classé au grade M2 (juge, substitut), bénéficie d'un traitement de 440 points indiciaires, tandis qu'un fonctionnaire du même âge classé dans le groupe de traitement A1 bénéficie d'un traitement de 470 points indiciaires (cf. évolution de carrière dans le groupe de traitement A1 (Annexe 1). Pour bénéficier du même traitement que le fonctionnaire classé dans le groupe de traitement A1, le magistrat doit attendre son avancement au grade M3 (juge de paix, premier juge, juge de la jeunesse, premier substitut, juge des tutelles), ce qui, à cause du problème précité de l'avancement par promotion, lui est impossible, de sorte qu'il n'avance que par

échelon tous les deux ans. S'il est vrai que l'article 8 (4) du statut général prévoit dans ses points a) et b) des cas dans lesquels un magistrat peut avancer en traitement, il n'en reste pas moins que cette exception ne s'applique qu'au substitut du parquet général et au substitut affecté au parquet économique (qui bénéficient d'un avancement en traitement au grade M3 après trois années de grade en M2) et aux magistrats classés au groupe de traitement M3 (bénéficiant d'un avancement en traitement au grade M4, deux années après avoir atteint le dernier échelon du grade M3). S'agissant du point b) de l'article 8 (4), il est à noter que les magistrats nommés au grades M2 et M3 n'ayant pas bénéficié d'une nomination dans un grade hiérarchiquement supérieur après au moins douze années de bons et loyaux services, peuvent certes bénéficier d'un avancement en traitement, mais à condition d'avoir formulé une demande à ce titre auprès du procureur général et que ce dernier émette un avis favorable. Le fait qu'un tel avancement en traitement est sujet à avis favorable du procureur général laisse émerger des questions quant à l'indépendance des magistrats et à l'organisation hiérarchique de la magistrature. Ainsi, le magistrat se trouve, par le biais de l'avancement par promotion, retardé, voire même bloqué dans sa carrière par rapport au fonctionnaire classé dans le groupe de traitement A1 qui avance en grade après 3, 6, 12 et 20 années de bons et loyaux services, étant encore précisé qu'il est illusoire pour les magistrats recrutés ces dernières années d'accéder aux grades M6 et M7, voire même M5. ».

Le GML a fait la proposition suivante :

« Modification de l'article 8 (4) 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, dans le sens que tous les magistrats (et non seulement certains d'entre eux), y inclus ceux classés au grade M4, doivent pouvoir bénéficier d'un avancement en traitement au prochain grade, deux années après avoir atteint le dernier échelon de leur grade.

Par cette mesure, la carrière de la magistrature pourrait regagner une partie de son attractivité, dans la mesure où, d'une part, des blocages trop longs dans la carrière, du moins d'un point de vue financier, pourraient être évités et, d'autre part, une majorité de magistrats pourraient ainsi compter sur la perspective d'une pension calculée sur base du traitement associé au grade M5. ».

Encore faut-il, si on parle d'avancement par promotion, que le poste hiérarchiquement supérieur disponible **convienne au candidat** à la promotion. Cela ne signifie pas que le magistrat, lors des possibilités de promotion, fasse la fine bouche. Mais, il y a tout simplement des magistrats (excellents juristes par ailleurs) qui ne sont pas faits pour certains postes. Il n'est pas donné à tout le monde de présider une audience correctionnelle ou criminelle ou de statuer en matière de

protection des mineurs et de garde des enfants en cas de litige des parents qui se disputent cette garde. Il y a ceux qui préfèrent rédiger des jugements et ceux qui préfèrent requérir à l'audience. Il y a ceux qui ne veulent faire que du droit administratif et ceux qui ne jurent que par le droit civil.

Or, il est très rare que durant sa carrière le magistrat ait la chance de briguer à chaque promotion un poste qui soit à tous points de vue conforme à ses désirs.

D'ailleurs, au cours des dernières années, on a dû constater de plus en plus souvent que des magistrats ont **renoncé à une promotion** non seulement parce que le poste disponible ne leur convenait pas, mais surtout en raison du fait qu'ils voulaient rester au poste où ils se trouvaient vu qu'ils s'étaient beaucoup investis dans la matière qu'ils y traitaient (formation permanente, lecture des revues juridiques pertinentes, participation à des colloques, etc.) ou qu'ils venaient seulement d'y être affectés. En France, on parle à ce sujet non de l'attractivité **de** la magistrature mais de l'attractivité **dans** la magistrature.

Mais **renoncer à une promotion**, signifie également renoncer à une augmentation du traitement.

En ce sens, la proposition du GML **d'ouvrir la carrière** jusqu'au grade M5, c'est-à-dire de prévoir un avancement automatique jusqu'au grade M4 tout en ayant la possibilité de rester au même poste, est très intéressante. Plus radicalement, ne faudrait-il pas **séparer carrément la fonction (le grade) de la rémunération**. Si, en effet, la promotion en rang continue à rester la seule possibilité d'avancer, donc d'avoir une augmentation du traitement, les perspectives de carrière pour les nouvelles recrues sont très réduites. Par ailleurs, si aucune distinction n'est faite entre celui qui entre dans la magistrature après une seule année d'expérience au barreau ou dans le secteur public ou privé et celui qui y entre après dix années par exemple, le risque est grand que les juristes expérimentés se détournent de la magistrature, tel que c'est le cas à l'heure actuelle.

Il faudra donc envisager une compensation ou une **bonification pour l'expérience acquise**, dès le début de la carrière, pour éviter le blocage des magistrats expérimentés au niveau des grades M2 et M3.

En d'autres mots, il faudra sérieusement réfléchir à l'introduction de la **carrière plane** dans la magistrature.

Il ne faut, cependant, pas perdre de vue que la séparation entre la fonction et la rémunération peut emporter le **risque** d'une éventuelle « torpeur » de certains

magistrats qui ne verront aucun intérêt à bouger et bloqueront de la sorte différents postes qui ne seront pas disponibles pendant une période prolongée.

Remarque : Il n'est pas exclu que, du moment que dans un avenir pas trop lointain le **Conseil national de Justice** sera installé et opérationnel, le système de l'avancement décrit ci-dessus verra une évolution, en ce sens que la notion de l'ancienneté ne sera plus la seule à être prise en compte, même si le terme de « **mérite** » a été enlevé du texte initialement proposé, en raison de son caractère imprécis et qu'il suppose une évaluation du candidat à la promotion, ce qui continue à constituer un tabou pour la magistrature. A l'heure actuelle, il est néanmoins trop tôt pour tabler sur une telle éventualité.

La « passerelle »

Une piste qui, dans le contexte des perspectives de carrière, doit nécessairement être explorée et analysée est celle que d'aucuns appellent la « passerelle ».

Il s'est avéré, au cours des dernières années, depuis la mise en place de la « **seconde voie** », à savoir le recrutement d'attachés sans examen-concours mais avec une expérience professionnelle, notamment au barreau, d'au moins cinq années, que la magistrature a réussi à recruter un certain nombre d'excellents juristes expérimentés qui ont soit pratiqué le contentieux, les avocats plaideurs, soit acquis des connaissances approfondies dans différentes branches du droit commercial et/ou financier, les avocats d'affaires.

Ces candidats de la seconde voie sont, en général, des avocats ayant une **pratique du barreau qui dépasse rarement les dix ans**. Il est, en effet, peu probable que des candidats plus âgés se présentent, pour la simple raison que, tel qu'il a été exposé ci-dessus, le système actuel prévoit que tout magistrat nouvellement recruté commence sa carrière en « bas de l'échelle ».

Or, il y a aussi bien au barreau que dans les administrations ou dans les entreprises privées d'excellents juristes qui, à un moment donné de leur vie professionnelle, veulent élargir leur horizon ou veulent tout simplement « faire autre chose ».

Par ailleurs, il n'est un secret pour personne que dans certains grands cabinets d'avocats, les « **associés** » (quel que soit le titre qu'ils portent, « *manager* », « *partner* », etc.) **ayant atteint un certain âge**, sont remerciés et invités à laisser leur place à des collaborateurs plus jeunes. Il est évident que ces avocats, ayant

très souvent acquis une grande expérience, notamment dans le domaine des finances, sont susceptibles de constituer un « réservoir » d'excellence pour la magistrature, ce d'autant plus que dans le domaine économique les affaires, au civil et au pénal, deviennent de plus en plus complexes. Le fait de pouvoir profiter des connaissances de ces avocats spécialisés constituerait une plus-value indéniable pour la magistrature. Ces observations valent d'ailleurs pour d'autres domaines également, tel le droit de la famille.

Mais, il ne viendra à l'esprit d'aucun avocat (ou conseiller de Gouvernement, par exemple) de s'intéresser à la magistrature, s'il doit **commencer en « bas de l'échelle »**. Il ne le fera que s'il obtient l'assurance d'occuper un poste qui sera adapté à son ancienneté au barreau ou dans l'administration et qui correspond à ses capacités et à son expérience professionnelles.

L'actuelle carrière « fermée » constitue, par conséquent, un obstacle insurmontable pour faire profiter la magistrature de ce « réservoir » de juristes expérimentés.

Par conséquent, si on ne lui offre pas une « **passerelle** », lui permettant d'intégrer la magistrature à un niveau plus élevé, il ne sera pas intéressé.

Or, l'opposition très ferme des magistrats actuellement en place à ce qu'une personne de l'extérieur vienne les dépasser dans la hiérarchie est compréhensible et justifiée. Cela diminuerait, par la force des choses, également l'attractivité de la magistrature pour les jeunes juristes qui verront d'autant plus diminuer leurs perspectives de carrière.

Pour éviter cet obstacle, on pourrait envisager de **créer une carrière ou filière parallèle** pour ces juristes expérimentés.

Les magistrats de cette filière siègeraient dans des **chambres spécialisées séparées**, en première et/ou en seconde instance, en traitant les matières pour lesquelles ils sont qualifiés et se verraient attribuer des grades allant, par exemple, du M4 au M6.

Remarque : Le soussigné ose rappeler la suggestion – à laquelle la Cour supérieure de Justice s'était fermement opposée dans un Avis émis il y a quelques années – lancée par le Ministre de la Justice de l'époque concernant la création d'une chambre, à la Cour d'appel, **traitant des dossiers en langue anglaise**. Évidemment, cette suggestion n'est pas facile à réaliser en pratique et si ce n'est que parce que l'anglais n'est pas une langue officielle au Grand-Duché. Mais, ce qui a été possible à Francfort, à Paris et à Amsterdam devrait être faisable au Luxembourg également, du moment qu'on a les ressources humaines adéquates

et qu'une formation spécifique est offerte aux intéressés. La place financière ne s'en plaindrait sûrement pas.

En revanche, il n'est pas exclu que la création d'une telle chambre subisse un « effet pervers » en entraînant une augmentation du contentieux financier et/ou économique au Luxembourg (ce que les grands cabinets d'avocats salueraient évidemment). Dans ce cas, cette opération serait contre-productive et on n'en serait pas plus avancé. Par conséquent, cette idée, a priori intéressante, d'une juridiction « anglaise » est à apprécier avec beaucoup de prudence. Mais le soussigné n'entendait pas la passer sous silence.

Le soussigné ne voudrait pas manquer de relever à cet endroit les **observations spécifiques quant aux juridictions administratives** qui lui ont été fournies par les magistrats de la Cour administrative (cf. annexe 8).

Au regard du fait que depuis plusieurs années le **tribunal administratif** n'a à sa disposition grosso modo que les deux tiers des membres qui lui sont affectés par la loi, la Cour s'est rendue compte que le recrutement ordinaire à travers le système instauré par la loi de 2012 sur les attachés de justice ne permettait pas de combler les vides et drainait normalement vers le tribunal administratif seulement un ou deux attachés de justice par an qui, en règle générale, ne sont pas spécialement préformés pour la tâche d'un juge administratif et fiscal.

La Cour administrative est d'avis que pour rencontrer cette situation exceptionnelle, il faut faire usage de solutions exceptionnelles également. Elle propose d'organiser un recrutement extraordinaire, dans l'intérêt du seul tribunal administratif, en y admettant non seulement des candidats remplissant cinq années de présence au barreau, mais également des candidats qui présentent un acquis d'au moins cinq années en tant que juristes auprès d'une administration ou d'une entreprise privée ou encore d'une organisation internationale, étant entendu que l'exigence d'avoir obtenu avec succès le degré relatif aux CCDL doit pouvoir être exigé.

Ces nouveaux magistrats seraient recrutés directement, sans stage, à l'instar du système ayant été en vigueur au niveau des juridictions de l'ordre administratif antérieurement à 2012. Ils seraient recrutés hors cadre et spécifiquement pour l'ordre administratif, de manière qu'ils ne seraient pas appelés à pouvoir transiter vers l'ordre judiciaire.

L'emploi de la langue française

Une observation qui n'a pas manqué d'étonner le soussigné est celle que certains jeunes renoncent à la magistrature en raison du fait qu'ils sont obligés, pendant toute leur vie professionnelle, d'employer la langue française.

L'usage du français, par les jeunes Luxembourgeois, se fait effectivement **de plus en plus rare**. Il ne fait pas de doute que l'usage de l'anglais est moins compliqué que celui du français. On n'a pas besoin de faire attention à l'accord du participe passé, pour ne citer que cet exemple.

Malheureusement, le français écrit est, d'une façon générale, de moins en **moins soigné**. Le soussigné a été obligé de le constater durant les vingt-cinq années pendant lesquelles il a corrigé les copies d'examen des étudiants inscrits aux CCDL et au stage judiciaire, une situation qui s'est aggravée au fil du temps. Les écrits des avocats, francophones ou non, en sont la preuve également et même la rédaction des jugements laisse de plus en plus à désirer.

Ce n'est évidemment pas au niveau de la justice qu'on est en mesure de remédier à ce phénomène du « **désamour** » **pour la langue française**. C'est beaucoup plus tôt, dès l'enseignement secondaire, voire fondamental, qu'il faut agir. Mais, l'objet du présent rapport n'est pas de redresser tous les torts.

Le soussigné n'est, cependant, pas d'avis que cette réticence des jeunes Luxembourgeois soit déterminante pour le choix de carrière. Il n'entend pas proposer un quelconque relâchement de l'emploi d'un français correct au niveau de la rédaction des décisions de justice ou des citations à comparaître en justice. Le contraire devrait justement être préconisé. La création d'un poste de « **lecteur d'arrêts** », tel qu'il existe à la Cour de justice de l'Union européenne, qui pourrait assister les magistrats dans la rédaction des décisions judiciaires, constituerait un avantage à cet égard, dans l'intérêt des magistrats et de la présentation soignée et uniforme de leurs décisions.

Magistrats à la retraite

Une idée a encore été soumise au soussigné (même si elle ne concerne pas directement l'attractivité de la magistrature pour les jeunes juristes), à savoir qu'en cas de **pénurie de candidats**, les magistrats qui sont sur le point d'atteindre l'âge

obligatoire de la retraite, pourraient **rester en état d'activité** pendant un certain temps (par exemple jusqu'à l'âge prévu pour le départ à la retraite des notaires, c'est-à-dire l'âge de 72 ans).

En France, un certain nombre de magistrats, après avoir atteint l'âge de la retraite, peuvent être « maintenus en activité », notamment au sein de la Cour de cassation. Il est vrai que, dans une telle éventualité, les chances d'obtenir un avancement seront d'autant plus retardées pour les jeunes.

Néanmoins, pourquoi ne pas envisager la création d'un service « hors cadre » (pour ne pas dire de « dépannage »), composé de magistrats à la retraite qui pourraient être chargés de certaines missions particulières (en participant, par exemple, à des études, à des groupes de travail, au Luxembourg ou à l'étranger, etc.), les collègues actifs étant ainsi déchargés de ces obligations et pouvant se consacrer à leur tâche principale, à savoir celle de rendre la justice.

Mais, le soussigné n'est pas persuadé qu'il y ait beaucoup d'amateurs pour un tel prolongement de carrière.

Juges suppléants

D'aucuns se rappellent l'époque où un certain nombre d'avocats exerçaient la fonction de « juge suppléant », aussi bien aux deux tribunaux d'arrondissement qu'aux trois justices de paix.

Même si l'idée de recourir à nouveau à cette assistance, en cas de pénurie, paraît a priori alléchante, le soussigné n'entend pas la proposer. Les motifs qui ont été à l'origine de la suppression de cette institution, à savoir le risque d'une trop grande proximité entre juges et avocats susceptible d'entraîner des doutes quant à l'impartialité des uns et des autres, gardent leur raison d'être à l'heure actuelle.

RÉCAPITULATIF

Le soussigné suppose que les autorités qui l'ont chargé de dresser le présent rapport – qui se limite à examiner la question de l'attractivité de la fonction de magistrat et n'a pas pour objet de constituer un « audit » sur le fonctionnement de la Justice – n'ont pas eu l'illusion qu'il trouve **la solution-miracle**. Une telle solution n'existe pas. Le soussigné ne considère pas avoir été chargé d'une obligation de résultat.

Il est constant que depuis plusieurs années, la magistrature accuse un **besoin accru de renforts**, mais n'arrive plus à recruter des attachés de justice en nombre suffisant pour pourvoir à tous les postes vacants. S'il ne fait pas de doute, comme le Conseil d'État l'a exposé à plusieurs reprises, qu'il y a des **limites objectives à la poursuite continue d'accroissement des effectifs**, il n'en reste pas moins que le recrutement doit être poursuivi, en raison, d'une part, de la création d'un grand nombre de **postes nouveaux** au courant des dernières années et, d'autre part, de la **charge de travail croissante** et de la complexité des dossiers. Par ailleurs, de nombreux postes restent inoccupés en raison des **congés** de maternité, parentaux et autres, les titulaires ne pouvant être remplacés. Même si les autorités politiques et judiciaires essaient, depuis un certain temps déjà, d'améliorer l'efficacité de la justice par un **allègement des procédures**, il faut constater que le stock des dossiers ne cesse d'augmenter. En raison de l'allongement continu des délais, **l'accès à la justice** risque d'être compromis. Par conséquent, il faut continuer à recruter et, au vu du « réservoir » plutôt restreint de juristes luxembourgeois, il faut s'efforcer d'améliorer l'attractivité de la fonction de magistrat pour rester « concurrentiel ».

Les atouts

Il serait faux de parler d'un manque complet d'attractivité de la magistrature. Au contraire, le Luxembourg a connu au cours de la dernière décennie un recrutement qu'on peut qualifier de massif. Depuis 2015, entre quinze et vingt jeunes juristes luxembourgeois ont chaque année posé leur candidature pour un poste dans la magistrature. Ce n'est pas rien. La magistrature reste donc attractive.

Chaque magistrat est une partie du **troisième pouvoir de l'État**. Il prend des décisions importantes en toute **indépendance**. La **fonction** de magistrat est intéressante, passionnante et **variée**, dans la mesure où il a l'occasion de connaître de toutes sortes de domaines en plus de celui du droit. Le soussigné, à la fin d'une carrière de plus de quarante ans passés à différents postes de la magistrature, peut en témoigner.

Le **devoir de réserve** et les différentes incompatibilités à charge du magistrat doivent être maintenus. Il faudrait davantage expliquer aux jeunes la raison d'être de ce devoir et l'avantage qui en résulte pour eux-mêmes et pour le justiciable au regard de l'indépendance de la justice et de l'impartialité du juge.

Malgré un déclin général de l'autorité, **l'image de la justice** est globalement bonne. Le **respect** dû au magistrat et sa réputation restent intacts, la justice étant bien acceptée.

La **spécialisation** du magistrat présente des avantages aussi bien pour le fonctionnement de la justice que pour le magistrat lui-même du moment qu'il est particulièrement (ou uniquement) intéressé par un domaine déterminé du droit. En revanche, il ne faut pas pousser outre mesure cette spécialisation, étant donné que la Justice, surtout au niveau des postes élevés de la hiérarchie, aura toujours besoin de bons **généralistes** ayant de larges connaissances dans tous les domaines. En tout cas, il est important de noter qu'en pratique, le magistrat luxembourgeois a le **choix** entre une carrière soit de « spécialiste » soit de « généraliste », ce qui constitue un atout important de la fonction.

Un autre atout réside dans la possibilité pour le magistrat luxembourgeois, qui n'entend pas se cantonner dans un seul domaine du droit, de faire une carrière **soit au parquet soit dans la magistrature assise** et, surtout, de pouvoir changer entre les deux corps. Pareillement, a-t-il la possibilité de **changer de l'ordre judiciaire vers l'ordre administratif** et vice-versa. La possibilité du magistrat luxembourgeois de se faire **détacher**, soit dans un ministère, soit dans une institution internationale, si elle est peu connue et utilisée, doit être encouragée.

Il faut maintenir le système du service réduit (les « **vacances judiciaires** ») dont les avantages ne sauraient être niés, même s'ils ne sont pas aussi importants que d'aucuns le prétendent.

La création, à bref délai, d'un grand nombre de postes de **référendaires**, lesquels assisteront les magistrats dans la préparation de leurs dossiers et les déchargeront de certaines tâches, est à saluer.

Les manques d'attractivité qui méritent réforme

Il a été exposé dans la première partie, consacrée aux atouts de la magistrature, que la fonction de magistrat est intéressante et variée. Encore faut-il le faire savoir. Il s'agit de mieux faire connaître la fonction de magistrat et ses atouts. Il faut donc améliorer la **communication**. La magistrature elle-même devrait être **proactive** à cet égard, en rencontrant les étudiants dans les lycées, les universités et aux CCDL. Un rôle particulier revient à l'Université du Luxembourg.

Malgré le fait que les décisions de justice sont de plus en plus souvent ouvertement critiquées et que les pressions exercées sur les magistrats de la part des justiciables et de certains médias se multiplient, le magistrat ne doit pas se plier à une **opinion publique** ou à des tentatives parfois malveillantes de certains médias dits sociaux. L'**indépendance** de la justice est à ce prix.

Pour éviter la frustration surtout des jeunes magistrats qui ont souvent l'impression de ne pas pouvoir se défendre contre les **attaques** de toutes sortes – y compris une agressivité latente à l'occasion de certains procès – il faudrait leur offrir une formation spécifique, de façon structurée, dispensée par des magistrats expérimentés et/ou des experts en communication.

La magistrature, bien que discrète, ne doit pas être muette. Dans l'intérêt de la transparence de la justice, la **collaboration avec la presse** doit être poursuivie.

Les magistrats endurent une **charge de travail** qui ne cesse d'augmenter tant pour leur « *core-business* » que pour les tâches annexes parfois très importantes. En raison de l'allongement des délais de procédure, l'accès à la justice risque d'être compromis.

Le rapport décrit d'une façon détaillée le **désarroi** des chefs de corps et des personnes concernées. Le sentiment de malaise s'accroît et beaucoup de jeunes magistrats se plaignent du fait que leur **qualité de vie** est atteinte. Il faudrait réfléchir à la mise en place d'un **service psychologique** « *in-house* », auquel les personnes en détresse pourraient s'adresser pour exposer leurs problèmes et qui pourrait leur venir en aide, de façon ponctuelle et ciblée.

Le recours au « **pool** » de magistrats doit être renforcé, afin de rencontrer les difficultés liées à l'absence des bénéficiaires d'un congé de longue durée (congé de

maternité, congé parental, congé de maladie prolongé) et de ceux qui travaillent à temps partiel.

Une **rémunération** adaptée à la charge de travail et à la responsabilité croissantes constitue la **compensation** adéquate exigée par les magistrats en place et constitue, par conséquent, également une réponse aux hésitations des candidats potentiels. La **comparaison** des revenus, aussi bien au niveau international qu'au niveau national, ne tourne pas à l'avantage des magistrats luxembourgeois. Les critiques portent également sur le fait que, contrairement aux hauts fonctionnaires de l'Administration, le magistrat n'a, sauf de rares exceptions, pas la possibilité de toucher des indemnités, primes ou autres **accessoires** au traitement en raison des incompatibilités qui lui incombent.

Une **comparaison entre les revenus des magistrats et ceux des avocats** est très difficile. Il ne fait, cependant, pas de doute que les revenus touchés dans les grands cabinets d'avocats sont beaucoup plus intéressants que ceux touchés par les magistrats. Il n'est dès lors pas étonnant qu'une majorité des jeunes juristes luxembourgeois – il a été dit que le « réservoir » est réduit – se tournent plutôt vers le barreau que vers la magistrature. Cette dernière ne deviendra jamais concurrentielle à cet égard.

Des critiques portent sur le fait que le **compte-épargne temps** n'est pas applicable au magistrat. Le soussigné n'entend cependant pas proposer un système d'enregistrement par badge. La flexibilité du travail, qui constitue un grand atout pour le magistrat, en souffrirait.

Des **efforts** peuvent, cependant, être faits par les pouvoirs publics dans certains domaines particuliers, tels, par exemple, le nombre de postes à responsabilité particulière, une prime de risque, l'allocation de repas pendant la période de service réduit en été et le supplément de traitement pour le fonctionnaire qui a atteint l'âge de 55 ans.

Le système des rémunérations du magistrat doit partant être revu dans son ensemble.

L'attractivité d'une profession se définit également par les **conditions de travail**. Des critiques, justifiées, ont été exprimées en ce qui concerne l'attribution tardive d'un parking au magistrat, le manque et l'exiguïté des bureaux, la taille de certaines salles d'audience, l'absence de cafétéria, de cantine et de crèche, une digitalisation

qui laisse à désirer malgré des efforts récents ainsi que le défaut de mise à disposition de l'outil de travail essentiel, à savoir les codes, à tous les magistrats.

Outre les revendications quant aux revenus et aux conditions matérielles de travail, les critiques, justifiées également, portent sur une **perspective de carrière réduite** du jeune magistrat. Cette carrière, qui n'a pas été revalorisée fondamentalement depuis une quarantaine d'années, est fermée et rigide et a les aspects d'une pyramide dont la base est très large et les possibilités de monter les étages et d'atteindre le sommet sont réduites.

Cela est d'autant plus vrai pour les **recrues de la « seconde voie »** qui ont rejoint la magistrature après avoir passé un certain nombre d'années au barreau ou dans le secteur public ou privé et qui, en raison de l'avancement par la seule ancienneté dans la magistrature, siégeront dans des chambres sous la présidence d'un(e) collègue plus jeune et moins expérimenté(e).

La comparaison avec les hauts fonctionnaires de l'Administration qui bénéficient d'un avancement automatique, contrairement aux magistrats qui doivent attendre une promotion dans la limite des postes disponibles, convenant à leurs capacités et, le cas échéant, à leurs désirs, est frappante à cet égard.

Dès lors, la suggestion du GML tendant à une ouverture de la carrière et une séparation de la fonction (du grade) et de la rémunération – introduction d'une **carrière plane** – doit être examinée avec attention, en gardant à l'esprit que certains postes risquent d'être bloqués pendant une période prolongée.

La mise en place du **Conseil national de la Justice** pourra, le cas échéant, apporter une certaine flexibilité dans ce contexte.

On doit réfléchir à la création d'une « **passerelle** » qui permettrait aux juristes plus âgés, expérimentés et qualifiés dans des domaines particuliers (par exemple, financier et économique), venant du barreau ou du secteur public ou privé, d'intégrer la magistrature à un certain niveau, mais dans une « carrière » ou « filière » parallèle, afin de ne pas diminuer les perspectives d'avancement des jeunes intégrant la magistrature à travers la « carrière normale ».

Pour rencontrer la réticence des jeunes à **l'emploi de la langue française**, il est suggéré de créer un poste de « lecteur d'arrêts ».

CONCLUSION

Il ne faut pas être pessimiste. Améliorer l'attractivité de la magistrature ne constitue pas une mission impossible.

Les **atouts de la magistrature**, même s'ils ne sont pas toujours reconnus comme tels, **sont importants**.

Les **manques d'attractivité sont susceptibles d'être redressés**, du moins en partie. Un certain nombre de pistes allant dans ce sens, d'une valeur inégale, se dégagent des développements présentés ci-dessus. Certaines suggestions peuvent être réalisées assez rapidement. Pour d'autres (les plus importantes, à savoir la rémunération et les perspectives de carrière), il faudra des réformes plus conséquentes.

Dernière observation : Il a été avancé qu'il faudrait une certaine **flexibilité** dans le recrutement. Encore faut-il savoir ce qu'il faut entendre par là. En tout cas, il ne peut être envisagé de résoudre le problème du recrutement moyennant un allègement des conditions d'admissibilité à la magistrature. **Un recrutement de qualité reste primordial.**

Annexes

- 1) Lettre de Madame la Ministre de la Justice du 4 octobre 2021
- 2) Réponses des membres du Réseau européen des Présidents de Cours suprêmes
- 3) Lettre du GML du 2 avril 2021
- 4) Lettres des juges d'instruction directeurs des 6 novembre 2019, 3 février 2020, 30 septembre 2020 et 23 décembre 2020
- 5) Lettre du procureur d'État de Luxembourg du 13 janvier 2021
- 6) Lettre du procureur d'État de Diekirch du 11 février 2021
- 7) Rapports d'activité de la Cour supérieure de Justice et courriers adressés à Madame la Ministre de la Justice
- 8) Note de la Cour administrative du 24 mars 2022

Niederanven, le 25 avril 2022

Jean-Claude WIWINIUS

Président honoraire de la Cour supérieure de Justice