

N° 7863B²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**portant suppression du rang de conseiller honoraire
et modification de :**

- 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;**
- 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;**
- 3° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;**
- 4° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat**

* * *

AVIS DES CHEF DE CORPS DES AUTORITES JUDICIAIRES

(31.5.2023)

Les amendements font suite aux discussions qui ont eu lieu ces dernières années, d'une part, en rapport avec les problèmes engendrés en pratique par le rang de conseiller honoraire, dont la solution consiste en la suppression du rang en question et l'adoption de mesures transitoires afin de préserver la situation des magistrats qui par le passé se sont vus conférés ce rang respectivement n'ont pas pu se le voir conférer, et, d'autre part, en rapport avec l'évolution de la carrière des magistrats afin de rendre celle-ci plus attrayante.

Dans ce cadre, une réunion eut lieu au mois de mars 2023 entre la ministre de la Justice, certains chefs de corps, le Groupement des magistrats luxembourgeois (ci-après GML) et un collectif de magistrats personnellement concernés par la question de l'attribution du rang de conseiller honoraire, à l'issue de laquelle il fut convenu qu'au-delà des mesures de revalorisation visant les carrières inférieures des grades M2 à M4 sur lesquelles il y eut accord, une réflexion plus générale serait menée entre les chefs de corps et le GML portant sur l'impact des mesures ainsi retenues sur les grades supérieurs et d'éventuelles mesures à adopter à leur égard. Ces discussions n'ont pas pu être menées à leur terme avant le dépôt des amendements sous avis, qui sont le résultat d'une réunion postérieure ayant eu lieu au mois d'avril 2023 entre les ministres de la Fonction publique et de la Justice, le GML et le collectif de magistrats précité. Les réflexions afférentes n'ont partant pas pu y être intégrées.

Soucieux d'assurer le bon fonctionnement du service public de la justice en général et de leurs services en particulier et inquiets des répercussions négatives que les mesures proposées, prises isolément, sont susceptibles de produire sur ce fonctionnement, les chefs de corps tels que définis à travers l'article 2 de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats émettent le présent avis conjoint relatif aux amendements parlementaires au projet de loi n° 7863B. Cet avis est scindé en deux parties, la première portant sur les mesures proposées par les amendements (A), la seconde tirant les conclusions de la première pour proposer des mesures additionnelles par lesquelles il convient de compléter les mesures d'ores et déjà proposées (B).

*

A. LES AMENDEMENTS PROPOSES PAR LA COMMISSION DE LA JUSTICE

1. Présentation des mesures

L'Amendement n° 1 porte modification de l'intitulé de la loi.

Les Amendements n° 2, 3 et 4 ont pour finalité l'objectif communément partagé de mettre fin au mécanisme du rang de conseiller honoraire et de prévoir que pour tous les magistrats, le rang sera dorénavant déterminé par la seule date de la première prise de fonction en tant que magistrat. Des dispositions transitoires sont ajoutées par l'Amendement n° 6 pour répondre aux soucis soulevés par le collectif de magistrats précité.

L'Amendement n° 2, pour l'ordre judiciaire, et l'Amendement n° 3, pour l'ordre administratif, (et par extension l'Amendement n° 4 pour la liste commune aux deux ordres) ont pour objet de fixer le rang des magistrats ayant reçu leur première nomination antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice exclusivement au regard de l'ordre résultant de leur première nomination, sans qu'il n'y ait lieu de se référer de façon complémentaire au rang de conseiller honoraire, titre que le projet de loi entend abroger¹.

Cette mesure s'explique et se justifie par une série de considérations :

- le rang des magistrats de l'ordre judiciaire a, dans la pratique constante, été fixée par deux listes successives, à savoir, d'une part, le « rang de juge », fixé dans l'ordre de la première nomination dans la magistrature et, d'autre part, le « rang de conseiller », fixé dans l'ordre de la nomination comme conseiller à la Cour d'appel, sinon, pour les magistrats n'ayant pas sollicité une telle nomination, comme conseiller honoraire² ;
- il était de pratique constante que le « rang de juge » des magistrats a été, au fil de la progression de leur carrière, reconduit de façon fidèle par le « rang de conseiller » : lorsqu'un magistrat était nommé comme conseiller à la Cour d'appel, ses collègues figurant devant lui dans la liste de « rang de juge », mais n'ayant pas brigué un poste de conseiller, ont été systématiquement nommés « conseillers honoraires » et ont pris rang devant lui, de façon à reconstituer l'ordre découlant du « rang de juge »³ ;

1 Cette loi prévoit, dans son article 16-I, que les magistrats nommés pour la première fois sous son empire sont inscrits sur une liste commune aux juridictions judiciaires et administratives et sont éligibles à être nommés à des postes auprès des deux ordres de juridictions. Elle institue donc, pour les magistrats qui en relèvent, donc pour ceux ayant reçu leur première nomination postérieurement à son entrée en vigueur en 2012, une liste de rang commune aux juridictions des deux ordres. Les magistrats ayant reçu leur première nomination avant cette date sont classés sur des listes de rang spécifiques à l'ordre de juridiction auquel ils relèvent, à savoir celle de l'ordre judiciaire (article 120 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire) ou celle de l'ordre administratif (article 31 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif). Il existe donc trois listes de rang : une liste pour les magistrats de l'ordre judiciaire ayant reçu leur première nomination avant l'entrée en vigueur de la loi de 2012, une liste pour les magistrats de l'ordre administratif ayant reçu leur première nomination avant cette entrée en vigueur et une liste pour les magistrats des deux ordres de juridiction ayant reçu leur première nomination après cette entrée en vigueur. Les deux premières listes ont vocation à disparaître au fur et à mesure de la mise à la retraite progressive de ces magistrats. A terme, la troisième liste sera la seule à subsister.

2 Il s'agissait d'une pratique ne découlant pas directement de la loi l'article 120, paragraphe 2, première phrase, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire dispose certes que « [l]e conseiller honoraire nommé conseiller effectif prend rang à la cour d'appel à la date de sa nomination de conseiller honoraire ». Ce texte n'évoque cependant ainsi que la question du rang des conseillers auprès de la Cour d'appel. Il est le pendant du paragraphe 3 du même article, qui concerne le rang de juge au tribunal d'arrondissement. Il est, à s'en tenir à son libellé, étranger au rang des magistrats de l'ordre judiciaire qui ne relèvent ni de la Cour d'appel, ni des tribunaux d'arrondissement, tels que ceux relevant des justices de paix, de la Cour de cassation ou des Parquets près les tribunaux d'arrondissement ou du Parquet général près de la Cour supérieure de justice. Les paragraphes 1 et 3 prévoient certes la faculté de conférer à ces catégories de magistrats, ou à, s'agissant du titre de conseiller honoraire, à certaines d'entre elles, le rang de juge et le rang de conseiller honoraire, assimilé à celui de conseiller. Si ces textes imposent l'établissement d'une liste de rang de juge au tribunal d'arrondissement et de conseiller à la Cour d'appel, ils n'imposent pas indiscutablement de classer successivement l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire d'abord dans une liste de « rang de juge » et ensuite, au regard de la progression de la carrière, dans une liste de « rang de conseiller ».

3 Il s'agissait d'une pratique ne découlant pas non plus directement de la loi. Si l'article 120 réserve au Grand-Duc la faculté de conférer à des magistrats de l'ordre judiciaire qui ne sont ni juges à un tribunal d'arrondissement, ni conseillers à la Cour d'appel le « rang de juge » et le titre de conseiller honoraire, permettant d'accéder au « rang de conseiller », il s'agit, à s'en tenir au libellé, d'une simple faculté et non d'un droit.

- ce système, de reconstitution fidèle du « rang de juge » par le « rang de conseiller », a pu être maintenu aussi longtemps que les magistrats, non encore nommés comme conseillers à la Cour d’appel, « dépassés » par un magistrat classé derrière eux dans la liste de « rang de juge » par suite de sa nomination comme conseiller, ont eu légalement qualité pour acquérir la qualité de « conseiller honoraire » ; or, l’article 120, paragraphe 1, précité réserva cette qualité aux seuls magistrats nommés à des postes d’une certaine importance et en exclut les juges, les premiers juges, les substituts et les premiers substituts ;
- cette restriction légale de l’éligibilité au titre de « conseiller honoraire » devint problématique à partir du moment où, pour diverses raisons, les seuls candidats à des appels de vacance de poste de conseiller à la Cour d’appel furent, à défaut d’intérêt de magistrats plus haut placés en rang de se porter candidat, des premiers juges ou des juges; ces nominations eurent comme effet que ces nouveaux conseillers dépassèrent, par l’acquisition du « rang de conseiller », le rang d’autres juges, premiers juges, substituts et premiers substituts, qui ne pouvaient, eu égard à la définition légale restrictive de l’éligibilité du titre de « conseiller honoraire » par l’article 120, paragraphe 1, précité, acquérir ce titre et reconstituer ainsi, par une inscription sur la liste de « rang de conseiller », leur « rang de juge » ; il n’était dès lors plus légalement possible de reproduire fidèlement le « rang de juge » par le « rang de conseiller » ; les magistrats ainsi « dépassés » par un plus jeune collègue ayant brigué, contrairement à eux, un poste de conseiller à la Cour d’appel, étaient, du point de vue de leur rang, déclassés, en contradiction avec la pratique constante antérieure qui synchronisa le « rang de conseiller » avec le « rang de juge » ;
- ce déclassé était source de préjudice financier pour les magistrats « dépassés » pour ne pas être légalement éligibles au titre de « conseiller honoraire », le rang ayant été, sous l’empire du droit antérieur à la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats⁴, le principal critère de promotion permettant de départager les candidats à un poste ; il reste, même sous l’empire de cette loi, l’un des trois critères de promotion, dont l’importance devra être déterminée par la pratique future du Conseil national de la Justice⁵.

Le projet de loi, en abolissant le titre de « conseiller honoraire » et en déterminant le rang des magistrats à partir de la première nomination à la magistrature, permet de sortir de cette impasse légale et de réparer le déclassé injustifié⁶ subi par les magistrats non légalement éligibles au titre de « conseiller honoraire » qui en résultait.

Sur ce point le projet de loi ne donne lieu à aucune critique.

A noter que depuis sa création en 1996, l’ordre administratif n’a à aucun moment fait usage de la faculté de conférer le titre de « conseiller honoraire ».

L’Amendement n° 5 introduit des mesures salariales sur lesquelles il y a eu accord entre les ministres concernés, le Groupement des magistrats luxembourgeois et le collectif de magistrats :

- Le magistrat occupant une fonction classée au grade M2 bénéficie automatiquement d’un avancement en traitement correspondant à celui du grade M3 après avoir atteint le dernier échelon du grade M2.
[Certains substituts peuvent bénéficier plus tôt d’un tel avancement en traitement. Cette disposition n’est pas nouvelle]
- Le magistrat occupant une fonction classée au grade M3 bénéficie automatiquement d’un avancement en traitement correspondant à celui du grade M4 après avoir atteint le dernier échelon du grade M3.
- Le magistrat occupant une fonction classée au grade M4 ou au grade M5 bénéficie automatiquement d’un supplément personnel de traitement lorsqu’il atteint l’âge de 55 ans, de façon à porter son traitement au niveau du dernier échelon barémique du grade M5. Ce supplément personnel se réduit

4 Mémorial, A, 2023, n° 42 du 25 janvier 2023

5 L’article 11 de la loi précitée dispose que « [l]es candidats sont sélectionnés par le Conseil national de la justice sur base de leurs compétences professionnelles et qualités humaines ainsi que sur base de leur rang dans la magistrature ».

6 Déclassé injustifié, puisque contraire à la pratique constante (ne pouvant plus être maintenue au regard du libellé de l’article 120, paragraphe 1, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l’organisation judiciaire dans le cas de la nomination de premiers juges, voire de juges, comme conseillers à la Cour d’appel) de reconstituer fidèlement le « rang de juge » par le « rang de conseiller », donc de fixer en fait le rang dans la magistrature sur base de l’ordre de la première nomination comme magistrat.

au fur et à mesure que le traitement en lui-même augmente, de sorte à ce que le traitement total (traitement majoré du complément) stagne au niveau du dernier échelon barémique du grade M5 aussi longtemps que le magistrat en question n'accède pas à une fonction classée au grade M6 ou M7.

- Le grade M4 est allongé de deux échelons.

L'Amendement n° 7 reporte dans le temps de deux années les mesures adoptées sous l'Amendement n° 5 (à l'exception de l'avancement en traitement du magistrat M3 vers le traitement du grade M4, mesure qui existe d'ores et déjà).

2. Appréciation des mesures

L'objectif de ces mesures est de contribuer à l'attractivité de la magistrature à travers une amélioration des traitements. Ces mesures trouvent dans leur ensemble l'approbation des soussignés.

Elles soulèvent toutefois trois observations, d'importance inégale.

- i) Les soussignés s'interrogent sur la justification et la portée de l'Amendement n° 6.

Dans l'Amendement n° 6, il est proposé de disposer, dans le paragraphe 2 de l'article 5 du projet de loi, que « [l]e magistrat qui, en raison de la fonction occupée, n'a pas pu être nommé conseiller honoraire, bénéficie d'un avancement en traitement au grade M4 avec effet à partir de la date de la nomination du magistrat plus jeune en rang ayant déclenché l'ouverture de la possibilité d'accéder à la fonction de conseiller honoraire ».

Dans le Commentaire, cette disposition est présentée comme « une mesure compensatoire au profit des magistrats qui n'ont pas pu être nommés à la fonction de conseiller honoraire en raison du fait que la législation actuelle n'énumère pas leur fonction parmi celles permettant d'être nommé conseiller honoraire », étant ajouté que « [l]es magistrats concernés obtiendront donc un avancement en traitement au grade M4 de manière rétroactive et les éventuels avancements en échelon ou en grade suivants pourront donc être calculés par rapport à la date de cet avancement au grade M4 ».

Elle est à comprendre comme mesure complémentaire à celle, proposée par les Amendements n° 2 et 3, de fixer le rang des magistrats ayant reçu leur première nomination antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice exclusivement sur base de la première nomination dans la magistrature et de réparer ainsi le déclassement subi, au regard de la définition restrictive des conditions d'éligibilité au titre de « conseiller honoraire » par l'article 120, paragraphe 1, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, par les juges, premiers juges, substituts et premiers substituts « dépassés » en rang par des magistrats inférieurs en rang ayant brigué un poste de conseiller à la Cour d'appel.

L'abolition du titre de « conseiller honoraire » et, par voie de conséquence, de la liste de « rang de conseiller », ensemble avec la fixation du rang sur la base exclusive de la première nomination dans la magistrature remédie à cette situation regrettable, décrite ci-avant dans le cadre du commentaire des Amendements n° 2 et 3.

Dans son Amendement n° 6, la Commission de la Justice considère devoir remédier à une seconde injustice qu'elle considère avoir été créée par l'article 120 précité, qui toucherait les mêmes catégories de magistrats (juges, premiers juges, substituts et premiers substituts) non éligibles au titre de « conseiller honoraire » et qui découlerait de cette même inéligibilité à prétendre à ce titre.

L'article 120 précité dispose dans la seconde phrase de son paragraphe 2 :

« Les juges de paix, les juges de la jeunesse et les juges des tutelles touchent, s'ils sont nommés conseillers honoraires, le traitement du conseiller à la cour d'appel. ».

Cette disposition trouve son origine dans l'article 120 de la loi modifiée du 18 février 1885 sur l'organisation judiciaire, tel qu'il a été modifié par une loi du 29 juillet 1913⁷. L'article introduit à l'époque prévoyait une disposition similaire à celle actuellement en vigueur, dont l'objet n'était

⁷ Loi du 29 juillet 1913 sur la révision des traitements des fonctionnaires et employés de l'Etat (Mémorial, 1913, n° 51, du 29 juillet 1913, page 837), article 12. Le Conseil d'Etat attirera l'attention sur cette disposition dans son avis sur le projet de loi n° 7863 sur les référendaires de justice (Document parlementaire n° 7863-4), page 10, deuxième alinéa.

cependant pas encore un avancement en traitement de conseiller à la Cour d'appel, mais un avancement en traitement de juge du tribunal d'arrondissement :

« *Nous nous réservons [...] de donner aux substituts des procureurs d'Etat, ainsi qu'aux juges de paix, rang de juge des tribunaux d'arrondissement. Dans ce dernier cas, le juge de paix touchera le traitement du juge des tribunaux d'arrondissement, dès qu'il aura douze années de service comme juge de paix.* ».

Il résulte des travaux préparatoires de cette loi que « [c]ette mesure tend à retenir les juges de paix à la campagne en leur faisant conserver leur rang dans la magistrature et les avantages qu'ils auraient retirés de leur passage à la judicature d'arrondissement »⁸. Son but consiste donc, à se référer à l'article 120 de la loi de 1980, à favoriser le maintien des catégories de magistrats y visées (juges de paix, juges de la jeunesse, juges des tutelles) dans leurs fonctions, donc à les dissuader, par un incitatif financier, à changer de carrière en se portant candidat comme conseiller à la Cour d'appel.

L'existence de cet incitatif s'explique et se justifie en raison de la pauvreté des perspectives de promotion de ces catégories de magistrats au sein de leurs carrières :

- les justices de paix sont actuellement composées comme suit⁹ :
 - Justice de paix de Luxembourg :
 - 15 juges de paix (grade M3),
 - 2 juges de paix directeurs adjoints (grade M4),
 - 1 juge de paix directeur (grade M5),
 - Justice de paix d'Esch-sur-Alzette :
 - 8 juges de paix (grade M3),
 - 1 juge de paix directeur adjoint (grade M4),
 - 1 juge de paix directeur (grade M5),
 - Justice de paix de Diekirch :
 - 3 juges de paix (grade M3),
 - 1 juge de paix directeur adjoint (grade M4),
 - 1 juge de paix directeur (grade M5),
- les tribunaux de la jeunesse et des tutelles sont actuellement composés comme suit¹⁰ :
 - au tribunal d'arrondissement de Luxembourg:
 - 2 juges de la jeunesse (grade M3),
 - 2 juges des tutelles (grade M3),
 - 1 juge directeur du tribunal de la jeunesse et des tutelles (grade M4),
 - au tribunal d'arrondissement de Diekirch :
 - 1 juge de la jeunesse (grade M3),
 - 1 juge des tutelles (grade M3).

Cette énumération illustre le peu de perspectives de promotion interne à ces carrières, qui ne comportent soit aucun poste de grade M4 (cas du tribunal de la jeunesse et des tutelles du tribunal d'arrondissement de Diekirch), soit un seul poste de ce grade, à comparer aux quatre postes de base de grade M3 (cas du tribunal de la jeunesse et des tutelles du tribunal arrondissement de Luxembourg), soit un nombre de postes de grade M4 et M5 qui sont sans commune mesure avec les beaucoup plus nombreux postes de base de grade M3 (cas des justices de paix de Luxembourg (3 postes de grade M4 et M5 par comparaison à 15 postes de juges de paix, de grade M3) ou d'Esch-sur-Alzette (2 postes de grade M4 et M5 par comparaison à 8 postes de juges de paix, de grade M3)).

Cette situation n'est, à première vue, pas comparable à celle des carrières, de grade M2 et M3, de juges, premiers juges, substituts, premiers substituts, auxquelles l'article 120, paragraphe 2, seconde phrase, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire refuse, contrairement aux postes

⁸ Compte-rendu des séances de la Chambre des députés, Session ordinaire 1912-1913, Troisième volume, page 324, dernier alinéa.

⁹ Voir l'article 2 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

¹⁰ Article 15 de la loi précitée.

de juges de paix, juges de la jeunesse et juges des tutelles, l'octroi d'un traitement de conseiller à la Cour d'appel en cas de nomination comme conseiller honoraire.

Les perspectives de promotion de ces carrières sont, en effet, incomparablement meilleures :

- le tribunal d'arrondissement de Luxembourg comporte actuellement¹¹ :
 - s'agissant de la carrière de magistrat « ordinaire » du siège¹² :
 - 30 juges (grade M2),
 - 37 premiers juges (grade M3),
 - 27 vice-présidents (grade M4),
 - 4 premiers vice-présidents (grade M5),
 - 1 président (grade M6),
 - s'agissant de la carrière de magistrat de Parquet :
 - 14 substituts (grade M2),
 - 14 premiers substituts (grade M3),
 - 7 substituts principaux (grade M4),
 - 3 procureurs d'Etat adjoint (grade M5),
 - 1 procureur d'Etat (grade M6),
- le tribunal d'arrondissement de Diekirch comporte actuellement¹³ :
 - s'agissant de la carrière de magistrat « ordinaire » du siège :
 - 3 juges (grade M2),
 - 3 premiers juges (grade M3),
 - 2 vice-présidents (grade M4),
 - 1 premier vice-président (grade M5),
 - 1 président (grade M6),
 - s'agissant de la carrière de magistrat du Parquet :
 - 2 substituts (grade M2),
 - 2 premiers substituts (grade M3),
 - 2 substituts principaux (grade M4),
 - 1 procureur d'Etat adjoint (grade M5),
 - 1 procureur d'Etat (grade M6).

Un juge ou un premier juge, un substitut ou un premier substitut dispose donc de très bonnes perspectives d'avancement au sein de sa carrière. A titre d'illustration, un juge auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg (le nombre de juges étant de 30) peut raisonnablement espérer bénéficier successivement d'une promotion à l'un des 37 postes de premier juge et ensuite à l'un des 27 postes de vice-président, la carrière comportant en outre la possibilité d'une promotion à l'un des 4 postes de premier vice-président et au poste de président.

Comparée à la situation des juges de paix, des juges de la jeunesse et des juges des tutelles, celle des juges, premiers juges, substituts et premiers substituts ne justifie, à première vue, pas de « *retenir les juges* [et substituts] » par des incitatifs financiers à rester dans leurs fonctions, dans le cadre desquelles ils ont d'excellentes perspectives d'avancement. Il existe donc, à première vue, une différence objectivement justifiée entre la situation de la première catégorie de magistrats, bénéficiant de la mesure prévue par l'article 120, paragraphe 2, seconde phrase, de la loi précitée, et celle de la seconde catégorie de magistrats, qui en est exclue.

Cette conclusion reste vraie pour ce qui concerne les magistrats des tribunaux d'arrondissement qui y exercent des fonctions de juge aux affaires familiales. Cette fonction est prévue par l'article 15-1 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Contrairement aux juges de paix, aux juges

¹¹ Article 11 de la loi précitée.

¹² A l'exclusion des magistrats du siège affectés au tribunal de la jeunesse et des tutelles, énumérés à part dans les articles 11 et 12 de la loi précitée.

¹³ Article 12 de la loi précitée.

de la jeunesse et aux juges des tutelles, visés par l'article 120, paragraphe 2, seconde phrase, de cette loi, qui font partie de juridictions spécifiques instaurées par la loi, à savoir les justices de paix et les tribunaux de la jeunesse et des tutelles¹⁴, les juges aux affaires familiales ne relèvent pas, du point de vue formel, d'une telle juridiction, mais s'intègrent, au même titre que les juges civils, commerciaux, correctionnels ou d'instruction, dans le tribunal d'arrondissement, partant, partagent les larges perspectives d'avancement de ces juges. Comme ils ne sont pas réunis dans une juridiction qui leur est propre, mais exercent leurs fonctions au sein du tribunal d'arrondissement, dont ils ne constituent, contrairement aux juges de la jeunesse et aux juges des tutelles, même pas, du point de vue formel, une section spécifique, que ce tribunal comporte une grande variété de fonctions diverses, dont celle de juge aux affaires familiales ne constitue qu'une application, chaque magistrat ayant vocation à exercer successivement plusieurs de ces fonctions, il ne paraît pas manifestement incohérent que le législateur ait jugé qu'il n'était pas opportun d'étendre l'incitatif financier de l'article précité aux magistrats exerçant la fonction de juge aux affaires familiales.

Il est dès lors assez surprenant de lire, dans le commentaire de l'Amendement n° 6, que le paragraphe 2 de ce dernier « prévoit une mesure compensatoire » au profit des juges, premiers juges, substitués et premiers substitués qui « en raison du fait que la législation actuelle n'énumère par leur fonction parmi celles permettant d'être nommé conseiller honoraire » ne peuvent bénéficier d'un avancement en traitement au grade M4, de conseiller à la Cour d'appel.

Les soussignés ne sont pas en défaveur d'une revalorisation financière de ces carrières. Ils considèrent cependant que celle-ci devrait alors dire son nom et ne pas se fonder sur des motifs, à première vue, non objectivement justifiés tirés d'une prétendue obligation de réparer par une « mesure compensatoire » une discrimination alléguée dont l'existence est, à tout le moins, sérieusement contestable.

Les soussignés s'interrogent donc sur la justification de la revalorisation proposée, sans s'opposer pour autant au principe d'une telle mesure.

Au-delà de cette observation de principe, les soussignés s'interrogent sur la portée de l'amendement au regard de son libellé en ce qu'il se propose de prévoir à l'article 5, paragraphe 2, de faire bénéficier de l'avancement en traitement au grade M4 « Le magistrat qui, en raison de la fonction occupée, n'a pas pu être nommé conseiller honoraire ». De par sa généralité, cette formulation semble vouloir étendre le bénéfice de la mesure à tous les magistrats qui au jour de l'entrée en vigueur de la loi à venir sont classés aux grades M2 et M3, nonobstant la fonction réellement occupée, alors que sous l'empire de l'article 120 actuel de la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, la faveur du rang de conseiller honoraire est réservée dans les grades M2 et M3 aux magistrats occupant certaines fonctions bien définies. N'y a-t-il pas lieu de circonscrire plus étroitement cette faveur législative ?

Pour être complet, il s'entend qu'il y a lieu d'approuver sans réserves la proposition, par le paragraphe 1 de l'article 5 résultant de l'Amendement n° 6, de garantir aux magistrats titulaires du rang de conseiller honoraire qui ont bénéficié de l'avancement de traitement prévu par l'actuel article 120, paragraphe 2, seconde phrase, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire de conserver cet avantage.

ii) Au regard de l'Amendement n° 5, les soussignés relèvent, en ce qui concerne le premier volet tenant aux avancements automatiques en traitement des magistrats classés aux grades M3 et M4, que l'intention des auteurs du projet est notamment de favoriser le recrutement dans la magistrature d'avocats expérimentés ou de conseillers juridiques en leur donnant « la garantie d'obtenir un traitement au moins équivalent à l'indice 560 » (qui est le dernier échelon barémique du grade M4), même « en l'absence de poste vacant aux grades M3 et M4 ».

Cette explication amène d'abord à s'interroger si le magistrat classé au grade M2, et qui a avancé en traitement au grade M3, est aussi admis, après avoir atteint le dernier échelon barémique du grade M3, à avancer en traitement au grade M4. Si la question peut paraître hypothétique, elle mérite néanmoins d'être posée et résolue clairement.

Il faut noter ensuite que l'avancement en traitement proposé répond, notamment, à une demande récurrente du barreau qui cherche des débouchés dans la magistrature pour les avocats appelés à quitter

¹⁴ Qui forment une section à part des tribunaux d'arrondissement (voir l'article 15, paragraphe 1, premier alinéa, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire).

les associations dans les études à un âge éloigné de l'âge de la retraite et qui pourraient ainsi occuper pendant une quinzaine d'années des postes de magistrats.

Abstraction faite de la question de savoir si ces avocats « expérimentés » et « spécialisés » en provenance des cabinets d'affaires disposent nécessairement d'une expérience profitable à la magistrature, exception faite de matières bien spécifiques, il n'est pas certain que le recrutement d'avocats en fin de carrière soit de nature à renforcer l'attractivité de la magistrature pour les plus jeunes, dès lors que les personnes ainsi recrutées vont occuper des postes vacants qui pourraient autrement revenir à un jeune juriste. Or, il est indéniable que la magistrature aurait tout intérêt à embaucher de jeunes candidats désireux d'y faire l'intégralité de leur parcours professionnel. On peut par ailleurs s'interroger sur la dynamique de travail et des relations interpersonnelles aussi bien dans une chambre collégiale de jugement que dans un corps plus hiérarchisé que sont les parquets si de jeunes recrues sont amenées à collaborer avec des magistrats ayant la même ancienneté mais qui sont plus âgés, le tout sous la direction d'un magistrat plus ancien en rang que ses collaborateurs mais le cas échéant plus jeune en âge que la nouvelle recrue « expérimentée ».

Ces réflexions amènent les soussignés à soulever la question s'il ne paraît pas opportun de réfléchir à d'autres moyens d'introduire une carrière ouverte au profit de ces personnes afin de recruter les spécialistes et combler nos vacances de postes en élaborant des mesures spécifiquement destinées à assurer leur recrutement dans les domaines identifiés comme nécessitant un réel apport expérimenté externe, tel qu'en matière administrative et plus particulièrement fiscale, ou encore en droit économique et financier, sinon toute autre matière justifiant le recours à de tels profils.

iii) Une appréciation plus nuancée doit être portée sur le deuxième volet de l'Amendement n° 5 portant attribution d'un supplément personnel de traitement au profit du magistrat occupant une fonction classée aux grades M4 ou M5 qui atteint l'âge de 55 ans. Aux yeux des soussignés, cette mesure est de nature à produire des effets pervers et contreproductifs sur la carrière professionnelle des magistrats et la bonne administration de la justice qu'il importe de souligner.

Cette mesure a inéluctablement pour conséquence de dévaloriser les fonctions classées aux grades M5, M6 et M7, de discriminer les titulaires de celles-ci par rapport à ceux, titulaires d'une fonction de grade M4, bénéficiant par suite de l'avancement automatique d'un traitement similaire sans devoir assumer des responsabilités comparables et de provoquer ainsi une crise des vocations à ces fonctions et, par voie de conséquence, un dysfonctionnement majeur du bon fonctionnement du service de la justice.

Cet effet potentiellement néfaste provient de ce que, par suite de l'automatisme de l'avancement en traitement du grade M4 au grade M5, même circonscrit aux magistrats âgés de 55 ans, des magistrats ayant, pour différentes raisons, fait le choix de ne pas briguer une fonction de grade M5 ou s'étant même, le cas échéant, vu refuser une telle fonction qu'ils avaient en vain tenté de briguer, peuvent percevoir un traitement équivalent, voire éventuellement, suivant les cas, supérieur à celui touché par leurs collègues de grade M5, tant bien même que ces derniers assument, en règle générale, des fonctions comportant davantage de responsabilités¹⁵.

Il importe d'illustrer ces propos à l'aide de quelques exemples, qui ne prétendent pas à l'exhaustivité (ils laissent notamment à l'écart les éventuelles interactions entre corps relevant pour les uns de la magistrature assise et les autres de la magistrature debout) :

- Les membres du Parquet général se recrutent traditionnellement auprès des parquets des tribunaux d'arrondissement.

Les tâches d'avocat général sont de certains points de vue proches de celles des magistrats des parquets, mais elles s'en distinguent cependant d'une façon non négligeable par des responsabilités supplémentaires et des attributions spécifiques, présentant, en partie, une diversité et une complexité plus importantes que celles de postes comparables aux parquets. En contrepartie de cette, en moyenne, plus grande diversité et complexité des tâches, l'avocat général acquiert de plus avantageuses perspectives de carrière par l'existence au parquet général d'un nombre de postes, comparativement plus importants que ceux disponibles auprès des parquets, de grade MS (premier avocat

¹⁵ Voir, à titre d'illustration : la fonction de premier vice-président de tribunal d'arrondissement par opposition au « simple » vice-président d'un tel tribunal ou celle de juge de paix directeur par opposition au juge de paix directeur adjoint ou celle de procureur d'Etat adjoint par opposition à celui de substitut principal.

général, à comparer au poste de procureur d'Etat adjoint) et de grade M6 (procureurs généraux d'Etat adjoint, à comparer au poste de procureur d'Etat).

Or, la revalorisation automatique retenue de la rémunération des postes de grade M4 au niveau du grade M5 risque de constituer un incitatif financier pour les magistrats des parquets des tribunaux d'arrondissement classés au grade M4 (les substituts principaux) de s'abstenir d'accepter le défi de briguer un poste d'avocat général (classé M5). En effet, la perspective offerte par une telle candidature d'accéder, par suite d'une promotion plus rapide et plus assurée, à l'un des relatifs nombreux postes de premier avocat général, au grade M5, est mise en échec par l'option alternative conférée de toucher cette même rémunération, sans toutefois assumer les responsabilités et les défis de la carrière d'avocat général, en restant sur le poste de magistrat de parquet.

- Les magistrats des parquets occupent les grades M2 à M6. La mesure de revalorisation risque d'avoir un impact négatif sur l'intérêt à postuler à l'avenir à des postes à responsabilité du grade M5, puisque dès qu'un magistrat au grade M4, en l'occurrence un substitut principal, aura atteint l'âge de 55 ans, son traitement passera à 625 points indiciaires, soit l'équivalent du traitement du magistrat du grade M5, à savoir celui du procureur d'Etat adjoint (dès lors que celui-ci a atteint le dernier échelon barémique et peut partant se targuer d'une expérience approfondie de sa fonction) : en d'autres termes, un substitut principal se retrouvera au même niveau de traitement qu'un procureur d'Etat adjoint, ou même à un traitement supérieur si le procureur d'Etat adjoint n'a pas atteint le dernier échelon barémique, tout en n'ayant pas le lourd fardeau des mêmes responsabilités¹⁶.

Or, en cas d'introduction d'un tel supplément personnel de traitement automatique, quel serait l'intérêt pour un magistrat expérimenté tel qu'un procureur d'Etat adjoint de conserver un tel poste avec toutes les responsabilités que cela peut emporter alors que ses collaborateurs d'un grade inférieur en arrivent à toucher le même traitement sans pour autant avoir à porter sur leurs épaules le même fardeau, le traitement des magistrats d'un grade inférieur risquant même, dans le pire des cas, de dépasser le traitement du magistrat du grade supérieur ?

Inversement, quel sera l'intérêt pour un actuel substitut principal de briguer à l'avenir un poste de procureur d'Etat adjoint alors qu'il touchera de toute façon le même traitement que son supérieur hiérarchique, laissant toutefois à ce dernier le soin de gérer et de supporter toutes les problématiques et difficultés qui peuvent venir se greffer sur ses services ?

Il est dès lors à craindre que le fait pour un substitut principal au grade M4, ayant atteint l'âge de 55 ans, de passer de 560 points indiciaires à 625 points indiciaires aura pour effet d'anéantir tout incitatif salarial résultant de la fonction de procureur d'Etat adjoint qui se trouve au grade M5.

- L'effet décrit au titre des parquets se reproduit au siège au niveau des justices de paix, dans les relations entre les juges de paix directeurs adjoints, relevant du grade M4, et les juges de paix directeurs, relevant du grade M5.

Or et de manière évidente, les juges de paix directeurs adjoints n'assument pas les mêmes tâches et responsabilités que les juges de paix directeurs qui sont chefs de corps et dont les devoirs et responsabilités ont été considérablement élargis par l'effet des diverses lois récentes et notamment celle sur le statut des magistrats.

La mesure envisagée risque dès lors d'avoir comme conséquence également une dévalorisation et une perte d'attractivité du poste à responsabilité du juge de paix directeur.

- Le même effet risque encore de se produire au niveau de la magistrature du siège aussi bien dans les tribunaux d'arrondissement qu'au tribunal administratif, dans les relations entre les vice-présidents, relevant du grade M4, et les premiers vice-présidents, classés au grade M5.

Les premiers vice-présidents sont impliqués, en tant qu'adjoints des présidents des tribunaux respectifs, dans la gestion de celui-ci, et assument à ce titre des charges, tâches et responsabilités particulières. L'avancement en traitement automatique des vice-présidents peut amener à décourager ceux-ci de briguer un poste à responsabilités additionnelles, étant assuré de toucher néanmoins à

¹⁶ En effet, un procureur d'Etat adjoint assume des fonctions particulières de responsabilité et de gestion qui n'incombent pas à un substitut principal. Les trois procureurs d'Etat adjoints au tribunal d'arrondissement de Luxembourg sont ainsi les chefs hiérarchiques des trois départements correspondant aux grands phénomènes de criminalité (département économique et financier, département Jeunesse et famille, département criminalité organisée et stupéfiants), et en tant que tels arrêtent, en coordination avec le procureur d'Etat et le parquet général, la politique de poursuite, représentent le parquet auprès des instances nationales et internationales selon la spécialité visée et organisent le bon fonctionnement de leur département sous tous les angles ensemble avec le procureur d'Etat.

terme le même traitement. Stagnant pour des raisons de convenance personnelle ou autres au grade M4, ils risquent même de dépasser en termes de traitement leurs collègues occupant une fonction classée M5. Idem à fortiori pour le juge directeur du tribunal de la jeunesse et des tutelles qui est classé au grade M4 et qui, dans les meilleurs des cas bénéficiera du même salaire que les juges de la jeunesse et des tutelles qui avanceront automatiquement au grade M4.

Le risque est ainsi clairement identifié. En mettant, en termes de traitement, sur un pied d'égalité les fonctions classées M4 et les fonctions classées M5, alors même que les fonctions classées en M5 assument des responsabilités et charges de travail plus importantes, on voit se profiler un désintérêt pour les fonctions M5 auprès de certains magistrats occupant une fonction M4. Cette situation est susceptible de conduire à deux issues possibles, toutes deux contraires à une bonne administration de la justice. La première solution serait de laisser ces postes vacants, jusqu'à ce qu'un magistrat occupant une fonction classée M4 se décide néanmoins à avancer dans sa carrière professionnelle. Pareille issue est à proscrire, tant il est vrai que toute vacance de poste désorganise le service en question et ne permet plus une évacuation normale et diligente des affaires. La deuxième solution serait de voir des magistrats classés M3 se porter candidats pour la fonction vacante classée M5. Le problème de la vacance de poste serait réglé, mais au risque de voir accéder aux postes de responsabilités des magistrats insuffisamment formés et expérimentés pour pleinement assumer les lourdes tâches qui les attendent, ce qui serait là encore susceptible de porter préjudice à la bonne administration de la justice. Et comment ce jeune magistrat, qui se trouve en rang nécessairement derrière les magistrats classés M4 qui auraient refusé la promotion, ferait-il pour assumer son autorité sur ces derniers ?

Il faut donc que les perspectives de carrières soient telles que les magistrats suivent (du moins dans leur très grande majorité) un cheminement logique les faisant monter marche par marche, et non pas étage par étage, dans la hiérarchie et à leur confier des responsabilités en augmentation linéaire, et non pas exponentielle.

Par ailleurs, les missions – de contrôle, de surveillance et d'encadrement ainsi que de sauvegarde de l'unité de la jurisprudence, etc. – des magistrats des juridictions supérieures supposent qu'elles soient, de préférence, confiées à des magistrats expérimentés, ayant déjà fait un certain chemin dans leur carrière. La grille de rémunération des magistrats, à Luxembourg, comme à l'étranger, doit prévoir, en règle générale, des incitatifs financiers réels de nature à s'assurer que les magistrats des juridictions supérieures ou ceux assumant des fonctions dirigeantes, bénéficient de rémunérations plus élevées que celles de leurs collègues des juridictions inférieures ou qui n'assument pas ou guère de responsabilités.

Cette différence honore ainsi l'exercice de responsabilités supplémentaires, la, en partie, plus grande complexité de la tâche et l'expérience requise à cette fin.

Il convient enfin de souligner que le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption, Conseil de l'Europe, Strasbourg), dans le cadre du 4ème cycle dédié à la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, a dans le cadre de la recommandation numéro vii mentionné que des mesures soient prises pour introduire une gestion harmonisée des tribunaux qui réponde aux besoins de la transparence et qui limite les risques d'atteinte à l'intégrité générale des juges.

Cette recommandation n'est toutefois toujours pas considérée comme ayant été mise en œuvre et il deviendra difficile dorénavant d'expliquer au GRECO les qualificatifs d'une gestion harmonisée, s'il en ressort que des magistrats d'un grade inférieur en arrivent à toucher le même traitement que les magistrats du grade supérieur devant en plus supporter des responsabilités autrement pesantes. Les questions soulevées ci-avant risquent de faire indéniablement partie des discussions qui seront prochainement menées dans le cadre de l'évaluation du Luxembourg et qui pourraient conduire le GRECO à émettre une conclusion négative.

Ces critiques amènent à s'interroger sur les moyens aptes à y remédier.

B. LES MESURES COMPLEMENTAIRES INDISPENSABLES

La réforme proposée, bien que salutaire, est partielle et incomplète. Elle doit, aux fins d'éviter les effets pervers qu'elle comporte, être impérativement complétée par des dispositions comportant une revalorisation des fonctions exercées au grade M5, de nature à créer des incitatifs financiers de briguer de tels postes. Or, comme une revalorisation isolée des fonctions de grade M5 provoquera à son tour une dévaluation correspondante de celles de grade M6 et qu'une revalorisation isolée des fonctions des grades M5 et M6 provoquera un effet pervers similaire en ce qui concerne le grade M7, l'effort de revalorisation devrait s'étendre à l'ensemble des fonctions des grades M5 à M7.

De telles mesures se justifient amplement par un certain nombre de considérations générales.

La carrière de magistrat constitue un tout qui doit rester cohérent de bout en bout.

La magistrature constitue un corps fermé, en ce sens que le nombre de magistrats est fixé par la loi pour chacun des grades identifiés et pour chacun des corps. Les possibilités de promotion sont encadrées par ces limites.

La carrière de magistrat ne constitue pas une carrière ordinaire de la fonction publique, alors que le magistrat bénéficie d'un statut particulier à travers la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats.

Le magistrat n'exerce pas ses fonctions au nom ou pour compte d'un supérieur hiérarchique, mais il signe en son propre nom et sous sa responsabilité les actes de sa fonction¹⁷.

Toutes ces particularités peuvent finalement se ramener à la fonction particulière qui est celle de rendre la justice. Bien que le principe en soit ancré de longue date dans les principes de l'Etat de droit, la qualité de troisième pouvoir de l'Etat est désormais consacrée dans le droit positif à travers la révision constitutionnelle opérée à travers les lois du 17 janvier 2023, reconnaissant la Justice comme pouvoir constitutionnel, équivalent des pouvoirs législatif et exécutif. La reconnaissance de la fonction particulière de la Justice en cette qualité de pouvoir étatique explique et justifie des régimes particuliers (aussi bien en leur faveur qu'en leur défaveur) applicable à ceux qui en exercent les missions.

Au-delà des mesures financières de revalorisation avisées touchant les fonctions classées aux grades M2, M3 et M4, il importe par voie de conséquence d'élargir le périmètre des mesures de revalorisation en y englobant les fonctions classées actuellement aux grades M5, M6 et M7.

Ces mesures complémentaires doivent encore être vues ensemble et coordonnées avec les orientations qui seront finalement prises dans le cadre du programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature, actuellement en voie d'élaboration.

Luxembourg, le 31 mai 2023

ROGER LINDEN
*Président de la Cour
supérieure de Justice*

MARTINE SOLOVIEFF
Procureur général d'Etat

FRANCIS DELAPORTE
*Président de la Cour
administrative*

Pierre CALMES
*Président du Tribunal
d'arrondissement
de Luxembourg*

Brigitte KONZ
*Présidente du Tribunal
d'arrondissement
de Diekirch*

Marc SÜNNEN
*Président du Tribunal
administratif*

Georges OSWALD
*Procureur d'Etat
à Luxembourg*

Ernest NILLES
*Procureur d'Etat
à Diekirch*

Max BRAUN
*Directeur de la Cellule de
renseignement financier*

Monique HENTGEN
*Juge de Paix Directeur
à Luxembourg*

Annick EVERLING
*Juge de Paix Directeur
à Esch-sur-Alzette*

Marie-Thérèse SCHMITZ
*Juge de Paix Directeur
à Diekirch*

¹⁷ Les particularités de la fonction de magistrat ont pu être relevées dans un jugement du Tribunal administratif du 29 janvier 2018, n° 38971 du rôle, plus spécialement aux pages 18 à 20 développant des considérations générales sur les questions de légalité interne de la décision attaquée dans le cadre de cette affaire.

