



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2021-2022

CL/LW

P.V. J 06

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 17 novembre 2021

Ordre du jour :

1. **Echange de vues avec Monsieur Jean-Claude Wiwinius**
2. **Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 29 septembre et du 20 octobre 2021 et des réunions jointes du 2 septembre 2021 et du 11 octobre 2021**
3. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Léon Gloden, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Jean-Claude Wiwinius, Ancien Président de la Cour supérieure de Justice

Mme Christine Goy, M. Yves Huberty, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Marc Goergen, Mme Octavie Modert, Mme Viviane Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. **Echange de vues avec Monsieur Jean-Claude Wiwinius**

- ❖ M. Charles Margue (Président, déi gréng) renvoie aux discussions antérieures au sein de la commission parlementaire ayant conduit à la décision d'effectuer un rapport sur l'attractivité de la fonction de magistrat au Luxembourg, tout en faisant observer que de nombreuses

professions juridiques peinent à trouver des candidats, alors que le Luxembourg connaît un accroissement de sa population et *ipso facto* un accroissement du contentieux judiciaire et des affaires juridiques de plus en plus complexes. Les pistes de réflexions sur l'attractivité de la magistrature à esquisser permettent au législateur de prendre des mesures appropriées pour faire face à ce phénomène.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) renvoie au cadre légal qui fixe les conditions applicables que doivent remplir les candidats qui souhaitent briguer un poste d'attaché de justice. Ce cadre légal a été réformé par le législateur en 2012¹. Pour rappel, les attachés de justice sont recrutés soit par voie d'un examen-concours, soit par voie d'un recrutement par dossier. A noter que la grande majorité des candidats sont recrutés par voie d'examen-concours et non pas sur dossier. Ces dernières années, les autorités judiciaires ont fait face à des difficultés de recrutement, même si de nombreux postes ont été créés et que plusieurs candidats ont pu être recrutés. Parmi les mesures adoptées par le Gouvernement figurent le dépôt du projet de loi n° 7863² permettant le recrutement de référendaires ou encore l'indemnité³ spéciale accordée aux magistrats du parquet et des magistrats du cabinet d'instruction. Il y a lieu de considérer que la carrière dans la magistrature connaît un certain nombre de contraintes, comme le nombre de magistrats d'une juridiction est fixé par la loi et la pyramide démographique des personnes recrutées peut avoir pour conséquence que certaines personnes ne pourront faire la carrière au sein du pouvoir judiciaire qu'elles entendent faire.

Un point clé des pistes de réflexions à examiner constitue l'accès à la magistrature, et la question d'un allègement de ces conditions d'accès se pose, alors que la loi précitée du 7 juin 2012 a déjà procédé à un tel assouplissement des conditions requises.

M. Jean-Claude Wiwinius remercie le Gouvernement et la Chambre des Députés pour lui avoir proposé cette mission. L'orateur fournit aux membres de la commission parlementaire un aperçu des travaux effectués jusqu'à présent et signale qu'il a mené des entrevues avec les différents chefs de corps, le bâtonnier de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg et le représentant du jeune barreau, et des réunions avec d'autres professionnels du droit sont prévues. Il renvoie également à ses expériences professionnelles recueillies au cours de sa

¹ Loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice et portant modification:

- du Code d'instruction criminelle;
 - de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État;
 - de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire;
 - de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;
 - de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.
- (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial : A125, 21 juin 2012)

² Document parlementaire 7863/00: Projet de loi sur les référendaires de justice et portant 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 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;
4. la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice
5. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État

³ Loi du 15 juillet 2021 portant modification :

- 1° du Nouveau Code de procédure civile ;
 - 2° du Code du travail ;
 - 3° de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation ;
 - 4° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
 - 5° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
- et ayant pour objet le renforcement de l'efficacité de la justice civile et commerciale.
- (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial : A541, 23 juillet 2021)

carrière de magistrat. Ces différentes réunions ont amené l'orateur à recueillir un nombre important d'informations.

A noter que l'ancien Procureur général d'Etat, M. Roby Bieber, a formulé en 2016 une série de pistes de réflexions pour une justice plus efficace, dont certains constats dressés à l'époque restent d'actualité.

Une piste de réflexion constitue une meilleure spécialisation des magistrats en matière de criminalité économique et la rémunération de ces magistrats-spécialisés qui va de pair avec une telle expertise.

La pyramide d'âge et la spécialisation accrue des magistrats peuvent également constituer un désavantage pour attirer de nouveaux candidats. A titre d'exemple, l'orateur renvoie à l'importance des magistrats de la Cour de cassation ayant des compétences approfondies dans des matières juridiques diverses.

Quant au recrutement de nouveaux attachés de justice, la loi actuellement en vigueur fera l'objet d'un examen critique. Ainsi, la question se pose s'il n'y a pas lieu de créer une voie de recrutement de magistrats issus d'anciens avocats qui disposent d'une grande expérience professionnelle dans une matière juridique spécifique et la faculté de leur accorder un poste de magistrat qui correspond à leur domaine de spécialisation.

Quant aux problèmes de recrutements rencontrés, il y a lieu de relativiser ce constat. Ainsi, une quinzaine de candidats ont pu être recrutés chaque année, ce qui a bien évidemment des conséquences directes sur la pyramide des âges. Un constat à dresser d'ores et déjà constitue le fait que de nombreux avocats assermentés ne disposent pas de la nationalité luxembourgeoise, ce qui constitue pourtant une condition préalable pour briguer un poste d'attaché de justice. Par conséquent, le réservoir de candidats potentiels est limité.

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) salue la tenue de la réunion de ce jour et signale que l'attractivité de la carrière de magistrat devrait être comparée avec celle des fonctionnaires de la Fonction publique, qui travaillent dans un ministère et qui sont susceptibles d'occuper un poste prestigieux. En effet, certains postes à responsabilités dans la Fonction publique ont une meilleure réputation que d'autres. L'orateur préconise de conférer, de manière générale, des postes à responsabilités à des personnes ayant les compétences managériales accrues et de leur proposer des mécanismes incitatifs, et non pas seulement de se focaliser sur l'ancienneté des agents.

Une autre piste de réflexion à prendre en considération constitue celle de créer une meilleure flexibilité en matière de changement de poste au niveau des différentes juridictions.

Enfin, il y a lieu de réfléchir sur une réintroduction de la fonction de juge suppléant de juristes et avocats pensionnés au niveau des juridictions.

M. Jean-Claude Wiwinius signale que le seul critère de l'ancienneté n'est plus déterminant pour briguer un poste à responsabilité, au vu des dispositions proposées dans le projet de loi n° 7323A⁴ visant à ancrer législativement le Conseil national de la justice dans l'ordonnancement juridique luxembourgeois.

Quant au changement de carrière dans la magistrature, ce volet peut être examiné également dans le cadre d'une étude de droit comparé.

⁴ Projet de loi n° 7323A portant organisation du Conseil national de la justice et modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) revient sur le sujet des juges suppléants et souhaite avoir davantage d'informations sur les raisons ayant conduit à l'abolition de cette fonction au cours de l'année 2012.

M. Jean-Claude Wiwinius retrace l'historique de cette fonction. En effet, les juges suppléants avaient la qualité d'avocats inscrits au barreau et ils pouvaient remplacer temporairement des juges absents au cours d'une audience, tout en intervenant en tant que mandataire de justice dans d'autres affaires de contentieux. Ainsi, le manque de visibilité d'une démarcation claire entre la fonction de juge suppléant et d'avocat a suscité des critiques de la part des justiciables.

- ❖ M. Léon Gloden (CSV) adopte une approche plus nuancée que d'autres membres de son groupe politique et renvoie à ses expériences professionnelles. L'orateur indique que de nombreux magistrats et avocats au-delà d'un certain âge sont en bonne santé et sont tout à fait capables de continuer à exercer une activité professionnelle au-delà de l'âge légal de la retraite. A titre de comparaison, les notaires sont autorisés à exercer leur activité professionnelle jusqu'à l'âge de 72 ans.

L'orateur renvoie à la réforme constitutionnelle ayant consacré la notion de « pouvoir judiciaire » et qui confère une meilleure visibilité à ce pouvoir étatique et il est plus clairement distingué entre les juges de la magistrature assise et le ministère public. Aux yeux de l'orateur, exercer la fonction de juge est un poste à responsabilité au sein de l'Etat et les demandes et plaidoiries des avocats, qui défendent les intérêts de leurs mandants, s'adressent aux juges de la juridiction.

Quant à la spécialisation du droit, il y a lieu de signaler que le droit est devenu extrêmement complexe et une spécialisation accrue s'impose pour les avocats. Prévoir une spécialisation accrue des magistrats permettrait d'attirer de nouveaux candidats qui disposent de connaissances approfondies dans une matière juridique.

En outre, les délais d'attente pour procéder aux plaidoiries dans certaines affaires de contentieux constituent une source de frustration pour les justiciables. Ainsi, une meilleure spécialisation des magistrats dans certaines matières juridiques, comme par exemple le droit de la concurrence, permettrait de raccourcir les délais d'instruction des affaires et permettrait à d'autres magistrats non spécialisés dans ce domaine juridique de traiter d'autres affaires de contentieux.

Quant au changement de postes au sein de la magistrature, l'orateur regarde ce phénomène d'un œil critique, comme des changements fréquents risquent de nuire à l'image de la Justice et de son indépendance surtout si de tels changements concernent les magistrats du parquet vers les juridictions de l'ordre judiciaire et vice versa.

Un sujet qui mérite un débat constitue la médiation et l'arbitrage. Une piste de réflexion à examiner serait une réforme de la compétence des instances d'arbitrages en matière du droit des affaires, par voie de clauses d'attributions contractuelles stipulées entre les parties.

Enfin, l'orateur préconise une abolition de l'arrondissement judiciaire de Diekirch, même s'il s'agit d'un sujet qui risque de susciter une levée des boucliers.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) signale qu'une abolition éventuelle de l'arrondissement judiciaire de Diekirch dépasse le cadre de la réunion de ce jour et une mesure ne permettrait guère de rendre la carrière de magistrat plus attrayant, étant donné qu'un grand nombre de personnes souhaitent habiter à proximité de leur lieu de travail.

Quant au fonctionnement des juridictions administratives, l'oratrice souligne que ces juridictions font face à de nombreux défis, tels que l'extension de leur champ de compétence dans de nouveaux domaines juridiques et que certains postes au sein des juridictions de l'ordre administratif restent inoccupés. La consécration légale de la fonction de référendaires de justice, par le biais du projet de loi n° 7863, permettra de désengorger significativement ces juridictions.

Quant au recrutement d'avocats ayant une grande expérience professionnelle, l'oratrice signale que le fonctionnement actuel du processus de recrutement, de nomination et d'affectation des attachés de justice n'est guère attrayant pour ces personnes, étant donné que leur ancienneté et leur expérience professionnelle ne sont pas prises en considération.

Mme Carole Hartmann (DP) renvoie aux déclarations de M. le Président de la Cour administrative, qui a expliqué aux députés que certains candidats potentiels ne postulent pas pour un poste de magistrat, en raison du fait qu'ils peignent à rendre une décision de justice qui leur pose problème. La qualité du travail des magistrats constitue pourtant un aspect primordial pour le pouvoir judiciaire. L'oratrice préconise d'approcher de manière proactive les lauréats des cours complémentaires en droit luxembourgeois et de les inciter à postuler dans le futur pour un poste de magistrat.

Un autre aspect qui mérite d'être débattu, constitue le fait que l'attribution des postes d'attachés de justice est imposée et les matières juridiques à traiter ne correspondent pas forcément aux préférences individuelles des attachés de justice. Ainsi, il serait préférable de prendre en considération l'expertise des candidats et d'indiquer, dès la phase de recrutement, des informations spécifiques sur les postes ouverts.

M. Jean-Claude Wiwinius met en balance les avantages et désavantages d'une spécialisation accrue des magistrats et indique qu'il s'agit d'un point qui pourrait être davantage examiné dans le cadre de son rapport à élaborer. L'orateur est d'avis que les connaissances juridiques dans des domaines variés ne sont pas forcément un désavantage, et qu'une publication préalable des postes disponibles et des profils recherchés pourrait conduire à un accroissement du nombre de postes nouveaux.

- ❖ M. Laurent Mosar (CSV) esquisse l'idée de recruter un certain nombre de magistrats spécialisés issus des administrations publiques qui disposent de compétences approfondies dans des matières juridiques spécifiques, telles que le droit administratif ou le droit financier et économique. Un point crucial constituerait la reconnaissance de l'ancienneté des candidats et la possibilité de créer des passerelles.

Un point intéressant à développer également constitue le fait d'organiser des stages dans la magistrature pour inciter des étudiants et élèves de lycées à s'intéresser aux postes disponibles au sein du pouvoir judiciaire. Une approche proactive de la part des représentants du pouvoir judiciaire est essentielle, alors que grand nombre de personnes sont fascinées par des affaires de droit pénal.

Un autre point fondamental constitue le recrutement accru d'officiers de la police judiciaire spécialisés, comme des enquêtes complexes en matière de lutte contre la criminalité économique et financière peuvent prendre longtemps en raison d'un manque d'agents et d'officiers de la police judiciaire qui sont spécialisés dans ces domaines.

Enfin, l'orateur renvoie également aux critères d'attractivité économique du Luxembourg, et signale que de nombreuses entreprises étrangères prennent en considération, dans le cadre de leur décision de s'implanter dans un Etat, si les juridictions autochtones tiennent des audiences de droit commercial en langue anglaise. Ainsi, de nombreux pays voisins ont

entretemps des juridictions qui utilisent l'anglais comme langue véhiculaire pour certaines affaires de contentieux commercial et économique.

M. Jean-Claude Wiwinius précise que le service de relations publiques de la Justice effectue de nombreuses visites de la cité judiciaire avec des classes scolaires, qui s'intéressent au fonctionnement des juridictions.

Quant à la tenue d'audiences en langue anglaise, l'orateur signale qu'en France la Cour d'appel de Paris organise certaines de ces audiences en anglais. A noter que les juridictions luxembourgeoises ont traditionnellement une position récalcitrante à l'encontre de la tenue d'audiences en anglais, comme le français constitue traditionnellement la langue véhiculaire du droit luxembourgeois.

- ❖ M. Roy Reding (ADR) revient sur le sujet des juges suppléants et indique qu'il serait opportun de réfléchir sur la création d'une carrière à part de juge suppléant avec une rémunération correspondante.
- ❖ M. Gilles Roth (CSV) plaide en faveur d'une rémunération juste et équitable pour les travaux à effectuer par M. Wiwinius et s'enquière si un accord à ce sujet a été trouvé entre les parties.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) signale que ce point n'a pas encore été abordé entre les parties. L'oratrice se montre confiante qu'un accord pourra être trouvé.

M. Charles Marque (Président, déi gréng) souhaite savoir quand est-ce que ledit rapport sera finalisé.

M. Jean-Claude Wiwinius estime qu'il remettra son rapport à Mme la Ministre de la Justice dans les prochains mois.

*

2. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 29 septembre et du 20 octobre 2021 et des réunions jointes du 2 septembre 2021 et du 11 octobre 2021

L'adoption des projets de procès-verbal sous rubrique est reportée à une prochaine réunion.

*

3. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact
