

Recommandation n° 4/2026 du Conseil national de la justice

sur base de l'article 26 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation
du Conseil national de la justice

sur les moyens de remédier à la pénurie de magistrats

Luxembourg, le 13 mars 2026

Depuis longtemps, la magistrature peine à recruter en nombre suffisant pour assurer l'occupation de l'ensemble des postes vacants.

Dans son rapport sur l'attractivité de la fonction de magistrat, établi à la demande du ministre de la Justice, le Président honoraire de la Cour supérieure de justice, Jean-Claude WIWINIUS, en faisait le constat, en avril 2022, ajoutant, pour autant de besoin : « *la bonne administration de la justice risque d'en être affectée* » (cf. rapport du 25 avril 2022, p. 3).

Plus récemment, des vacances de poste de longue durée à des niveaux élevés de la hiérarchie judiciaire sont apparues de plus en plus fréquemment, au cours des dernières années, du fait du manque d'intérêt des magistrats occupant les grades inférieurs.

Les deux lois instituant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature (loi du 20 juillet 2023 en ce qui concerne l'ordre administratif et loi du 24 juillet 2024 en ce qui concerne l'ordre judiciaire) d'une part, et la loi du 29 juillet 2023 portant suppression du rang de conseiller honoraire, d'autre part, ont fortement aggravé les phénomènes susmentionnés.

En effet, les lois instituant un programme pluriannuel de recrutement ont pour effet de porter, jusqu'en septembre 2026, l'effectif total des deux ordres juridictionnels de 300 magistrats (276 pour l'ordre judiciaire et 24 pour l'ordre administratif) à 406 magistrats (370 pour l'ordre judiciaire et 36 pour l'ordre administratif), soit un accroissement de 106 magistrats, ce qui correspond à une proportion de plus d'un tiers, en l'espace de trois ans.

Or, au 1^{er} janvier 2026, le nombre de postes vacants s'élevait à 50 unités dans l'ordre judiciaire et à 9 unités dans l'ordre administratif, soit un total de 59 vacances de postes, et cela dès avant la dernière création de postes (portant sur 33 unités dans l'ordre judiciaire) en septembre de cette année.

Quant à la loi du 29 juillet 2023, les généreux avancements automatiques en termes de traitement qu'elle a introduits ont fortement contribué à dissuader les magistrats de première instance en rang utile, de présenter leur acte de candidature à un poste vacant en instance d'appel.

Le fait est que, depuis plus de six mois, pas moins de quatre postes vacants de conseillers à la Cour d'appel ne font l'objet d'aucune candidature, en dépit de multiples « *rappels* ».

Outre ces vacances de poste à 100 %, des absences de longue durée et de nombreuses « *lacunes* » laissées par les services à temps partiels qui, dans plusieurs services et

juridictions, représentent environ 20 % du taux d'occupation, entravent, dans une certaine mesure, le bon fonctionnement de la justice.

Il va de soi que la situation décrite ci-dessus requiert la mise en œuvre urgente de mesures propres à y remédier.

Si la pénurie de magistrats a des origines diverses et si différentes mesures de nature organisationnelle, décrites plus loin, seraient de nature à y remédier, il ne serait pas responsable de méconnaître l'importance du facteur financier dans l'attractivité de la profession.

Il en est d'autant plus ainsi que les statistiques comparées dressées par les services compétents de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe démontrent constamment, depuis de nombreuses années, qu'au Grand-Duché de Luxembourg, tant l'écart entre les rémunérations des magistrats et le salaire moyen dans notre pays, que l'écart entre les rémunérations des magistrats du bas de l'échelle et celles des magistrats du haut de l'échelle, sont parmi les plus faibles en Europe, à l'encontre d'une idée reçue.

A cette circonstance s'ajoute qu'un jeune juriste dynamique, disposant de connaissances solides, maîtrisant avec aisance les trois langues officielles du Grand-Duché et disposant de compétences sociales élevées (qualités que l'on doit pouvoir supposer à un magistrat potentiel), aux portes d'une vie professionnelle au Luxembourg, peut escompter raisonnablement percevoir des revenus très largement supérieurs au salaire moyen et aux rémunérations les plus élevées de la magistrature, dans une autre profession juridique, que ce soit comme avocat, notaire, ou juriste dans une société multinationale de conseil.

Un effort substantiel doit donc être effectué, particulièrement en ce qui concerne les grades supérieurs et certains postes du grade M4, ainsi que le Conseil l'a déjà relevé à d'itératives reprises, et notamment dans une lettre adressée le 18 février 2025 au ministre de la Justice qui l'a continuée, avec son avis positif, au ministre de la Fonction publique, par courrier du 28 mars 2025.

Force est de constater qu'à ce jour, aucune conclusion n'en a été tirée, ou du moins communiquée.

Le Conseil estime inapproprié d'envisager, en l'état, une nouvelle réforme des voies d'accès ordinaires à la magistrature.

Plusieurs réformes ont d'ores et déjà permis d'élargir considérablement l'accès à la magistrature.

Il en est ainsi tout particulièrement de la loi du 2 avril 2025, portant modification de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, qui a procédé à deux innovations majeures.

Premièrement, cette loi a remplacé la condition d'une expérience professionnelle spécifique en tant qu'avocat ou notaire par la condition beaucoup plus générale d'une expérience professionnelle « *dans le domaine du droit* » (ouvrant la voie du recrutement sur concours à ceux qui justifient d'une telle expérience professionnelle sur une durée inférieure ou égale à cinq ans et la voie du recrutement sur dossier à ceux qui justifient d'une telle expérience professionnelle sur une durée supérieure à cinq ans).

Deuxièmement, celle-ci a supprimé la condition de la détention du diplôme de fin de stage judiciaire pour les candidats au recrutement sur dossier.

Le fait est que, sous l'empire de la nouvelle loi, pas moins de 42 attachés de justice ont pu être recrutés en septembre 2025, alors qu'auparavant la justice peinait à recruter une quinzaine d'attachés par an, soit environ un tiers seulement des attachés de la promotion de 2025.

Ce résultat très encourageant permet d'espérer que les recrutements à venir ne seront pas largement insuffisants.

Il n'en demeure pas moins que le problème des nombreuses vacances de poste décrit plus haut ne disparaîtra pas pour autant, en l'absence de certaines mesures dont le Conseil recommande l'adoption.

Deux d'entre elles constitueraient des solutions d'appoint, en ce qu'elles permettraient de remédier, temporairement, à des vacances de postes ponctuelles (1).

Une troisième mesure peut être qualifiée de structurelle, en ce qu'elle permettrait de remédier durablement à un manque d'effectifs dans certains domaines déterminés, par des recrutements parallèles spécifiques de magistrats à plein temps (2).

1. Mesures d'appoint

Le Conseil préconise, en premier lieu, l'introduction d'un dispositif légal qui permettrait de recourir à des magistrats à la retraite, volontaires, pour couvrir des besoins ponctuels en magistrats, en cas de vacance de poste due à l'absence chronique de candidatures.

La création d'un tel dispositif s'avère particulièrement urgente pour ce qui concerne l'ordre administratif, mais serait assurément d'une grande utilité pour les deux ordres juridictionnels.

Un tel dispositif existe, depuis fort longtemps, aussi bien en France qu'en Belgique, où il est très prisé par les chefs de corps, d'après les renseignements pris par le Conseil auprès de diverses sources qualifiées.

En France, des magistrats honoraires peuvent présenter une demande au ministre de la Justice (garde des sceaux) en vue d'une nomination comme « *magistrat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles* » (couramment appelés « *magistrats honoraires juridictionnels* »).

Après instruction de leur dossier par le ministère de la Justice, nomination et assermentation, ces « *nouveaux-anciens* » magistrats peuvent être affectés à différents postes de la magistrature du siège ou du ministère public, en première instance comme en instance d'appel, sauf en principe, pour présider une formation collégiale. D'autre part, il ne peut y avoir plus d'un magistrat honoraire juridictionnel par formation collégiale.

En contrepartie de leurs services, les magistrats honoraires juridictionnels perçoivent une indemnité de vacation forfaitaire.

Les vacations susceptibles d'être effectuées chaque année par un magistrat honoraire juridictionnel sont strictement limitées.

L'âge limite a été fixé à 75 ans par une loi organique du 20 novembre 2023, après avoir été longtemps fixé à 72 ans.

Les conditions sommairement résumées ci-dessus, qui sont à peu près les mêmes en Belgique pour ce qui concerne les magistrats honoraires suppléants, mériteraient d'être reprises par notre législateur.

Quant à la durée du mandat, au cours duquel le magistrat honoraire juridictionnel est amené à se tenir à la disposition de la justice, les règles françaises se distinguent des règles

belges, en ce que la loi française limite leur mandat à une durée de cinq ans, renouvelable une seule fois.

Il serait assurément plus prudent de suivre l'exemple français et de limiter la durée du mandat à quelques années, cinq ans au maximum, avec une faculté de renouvellement si le magistrat honoraire en question s'est montré réellement disponible et s'est acquitté de ses devoirs avec diligence et compétence.

Cependant, le Conseil estime qu'il serait excessif d'imposer une formation auxdits magistrats, tel que le prévoit la loi française.

Pour de plus amples informations à ce sujet il est renvoyé, concernant la France, aux dispositions figurant aux articles 41-25 à 41-32 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ainsi qu'aux articles 29 à 30-6 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance précitée et, concernant la Belgique, à l'article 383 du Code judiciaire et à la loi du 23 mars 2019 modifiant le Code judiciaire en vue d'améliorer le fonctionnement de l'ordre judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice.

Le Conseil préconise, en second lieu, l'introduction d'un dispositif légal permettant le recours à d'anciens avocats pour couvrir des besoins ponctuels en magistrats, en cas de vacance de poste due à une absence chronique de candidatures.

Le législateur luxembourgeois a mis un terme au système des avocats-magistrats suppléants pour des motifs dont le bien-fondé n'est nullement remis en cause par le Conseil.

Le fait pour un avocat en activité de cumuler ses tâches professionnelles avec une mission de juge est de nature à susciter un doute légitime sur son impartialité.

Ce système est encore en vigueur en Belgique où il se heurte à de nombreuses critiques.

Aussi, le Conseil n'a-t-il aucunement l'intention de recommander son rétablissement.

La proposition dont il s'agit vise à permettre le recours à des anciens avocats, ayant cessé toute activité depuis au moins cinq ans (critère retenu par le législateur français), pour suppléer à des vacances de poste chroniques, de préférence dans un domaine relevant de la spécialité de l'avocat honoraire concerné.

Dans ce contexte, le Conseil souligne que souvent les avocats d'affaires des grands cabinets internationaux sont obligés de mettre un terme à leur activité à un âge où les magistrats accèdent à de hautes responsabilités.

Pourtant, bon nombre de ces avocats contraints de se retirer seraient disposés à poursuivre une activité juridique, à tout le moins, de manière sporadique et à temps partiel.

Il serait d'une grande utilité pour notre justice de bénéficier de la contribution de tels juristes dans les contentieux relevant du droit des affaires, du droit fiscal ou de la régulation financière.

La nomination de ces magistrats suppléants, au terme d'une procédure de sélection comportant la consultation du barreau, donnerait lieu à un mandat d'une durée maximale de cinq ans, renouvelable dans les mêmes conditions que celui du magistrat honoraire juridictionnel, avec une limite d'âge fixée pareillement à 75 ans.

Cependant, la procédure de nomination se distinguerait de celle applicable aux magistrats honoraires juridictionnels sur les points suivants.

Premièrement, il serait indiqué d'imposer au candidat aux fonctions de magistrat suppléant l'obligation de déposer une « *déclaration d'intérêts* » (sur le modèle français), dans laquelle seraient recensés l'ensemble des mandats et participations financières du candidat dans des entreprises déployant leur activité au Luxembourg, de même que les mandats au sein d'associations sans but lucratif, afin de permettre au chef de corps de prévenir tout conflit d'intérêts mettant en cause l'impartialité du futur magistrat suppléant.

Deuxièmement, le Conseil préconise d'imposer au candidat, l'obligation de suivre une formation initiale en matière de rédaction des jugements et de déontologie, sanctionnée par un contrôle des connaissances, ainsi que l'a imposé le législateur belge, à la suite de critiques soutenues émanant des chefs de corps et du Conseil supérieur de la justice au sujet des lacunes constatées dans ces domaines, particulièrement dans le chef des magistrats suppléants n'ayant qu'une faible expérience du contentieux.

Les avocats honoraires ne justifiant pas d'une expérience suffisante en matière de contentieux, selon l'appréciation du Conseil ou d'une commission de recrutement, devraient suivre en outre une formation supplémentaire en matière d'organisation judiciaire et de procédure.

Il serait envisageable d'étendre le système décrit ci-dessus à des juristes en activité, autres que des avocats, sur le modèle belge, mais il paraît improbable au Conseil qu'une telle extension soit réellement utile, outre qu'elle risque fort de mener à de nombreuses situations dans laquelle l'impartialité du magistrat suppléant ne serait pas donnée.

Il serait par ailleurs envisageable de modifier les dispositions pertinentes de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, de façon à permettre au Président de la Cour supérieure de justice de déléguer des magistrats du pool de complément de magistrats du siège (article 33-1) à des postes vacants à la Cour d'appel.

Si l'introduction de la faculté pour le président de la Cour d'affecter des magistrats du pool de complément à des postes vacants au sein de la Cour d'appel présenterait l'avantage immédiat de pallier le manque d'effectifs de cette juridiction, le Conseil déconseille l'adoption d'une telle mesure. Outre le manque de savoir-faire des magistrats du pool qui induirait une perte de temps considérable pour ses collègues de la même chambre et, au premier chef, pour le président de chambre, le rang peu élevé et le manque d'expérience desdits magistrats engendrerait une perte de crédibilité et d'autorité de la juridiction d'appel vis-à-vis des justiciables et des juridictions de première instance.

Depuis que le poste de conseiller à la Cour d'appel a perdu toute attractivité financière, celle-ci connaît un rajeunissement de plus en plus sensible, du fait du désintérêt des magistrats d'une ancienneté élevée de première instance. Un recours au pool de complément pour pallier les vacances de poste aggraverait ce phénomène de rajeunissement et conduirait à terme à une perte de crédibilité et d'autorité de la Cour d'appel et à une érosion du fondement même du principe du double degré de juridiction, tant il est vrai que celui-ci répond au besoin social d'ouvrir la voie à une rectification des erreurs des premiers juges par des magistrats d'un rang plus élevé, généralement plus expérimentés et plus instruits¹.

¹ (cf. not. R. PERROT, Institutions judiciaires, Montchrestien, 11^e éd., n° 81, p. 77 ; H. SOLUS et R. PERROT, Droit judiciaire privé, éd. Sirey, n° 528, p. 494 ; E. GLASSON et A. TISSIER, et R. MOREL, Traité théorique et pratique d'organisation judiciaire, de compétence et de procédure civile, Sirey, 3^e éd., n° 31, p. 82 ; G. de LEVAL, Eléments de procédure civile, Larcier, n° 208, p. 289 ; G. STEFANI, G. LEVASSEUR et B. BOULOC, Procédure pénale, Dalloz, 14^e éd., n° 23, p. 28 ; Pand. B, v° Appel pénal, n° 2)

Les mêmes observations vaudraient, à plus forte raison, pour un éventuel projet de modification des dispositions pertinentes de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, en vue de permettre des délégations d'attachés de justice à la Cour d'appel.

2. Mesure structurelle

Le fait est que certains domaines du contentieux souffrent d'un désintérêt très répandu dans la magistrature.

Il en est ainsi, dans l'ordre judiciaire, des affaires commerciales et, dans l'ordre administratif, des affaires fiscales ou financières.

Les normes nationales et internationales régissant ces matières sont sujettes à des évolutions soutenues et présentent généralement un degré de technicité particulièrement élevé. De plus, la parfaite compréhension du contexte factuel de ces affaires requiert souvent des connaissances que n'ont pas la plupart des magistrats « *généralistes* » recrutés selon les voies ordinaires, outre que les matières en question ne les attirent guère pour des raisons qu'il serait oiseux de décrire.

Le Conseil précise d'emblée qu'il a pris en considération l'idée de création, dans les matières susmentionnées, et surtout en matière commerciale, d'une juridiction mixte, composée d'un magistrat de carrière président et d'assesseurs qui ne seraient pas des magistrats professionnels. Il s'agirait de personnes particulièrement qualifiées dans la matière concernée et qui ne siègeraient que temporairement comme juges, en cumulant cette tâche avec leur activité extrajudiciaire. En contrepartie de leurs prestations, ces juges occasionnels toucheraient une indemnité de vacation.

De telles juridictions mixtes sont en place, depuis fort longtemps, en France et en Belgique.

Au Luxembourg, une telle mixité caractérise les juridictions du travail et de la sécurité sociale de première instance.

La réalisation de l'idée évoquée plus haut, présenterait certes l'avantage pour l'Etat de faire bénéficier la justice du savoir de personnes mieux au fait des règles en vigueur dans leur domaine d'activité et mieux à même de cerner les tenants et aboutissants des faits litigieux ainsi que les conséquences des décisions susceptibles d'être prises que bon nombre de magistrats généralistes de carrière. De plus, le coût qui en résulterait pour le contribuable serait nettement inférieur à celui engendré par le recrutement de magistrats de carrière.

Cependant, cette idée n'a pas été retenue par le Conseil.

Premièrement, les conflits d'intérêts déclarés ou occultés, liés à la participation d'assesseurs non professionnels occasionnels à l'administration de la justice, seraient trop nombreux, eu égard notamment à l'exiguïté de notre pays.

Deuxièmement, l'expérience montre qu'en général les magistrats non professionnels ne rédigent pas de jugements, dès lors qu'ils siègent ensemble avec un magistrat professionnel. Or, la rédaction des jugements constitue - est-il besoin de le préciser – le volet de loin le plus important et le plus chronophage du travail du juge.

Le Conseil estime préférable de créer des postes de magistrats spécialisés en matière commerciale, fiscale ou financière dont l'affectation serait étroitement liée à leur qualification.

Un recrutement parallèle, sur dossier, serait ouvert à cet effet aux Luxembourgeois, titulaires du certificat de réussite des CCDL, maîtrisant les trois langues officielles (avec un niveau d'exigence moindre, voire nettement moindre concernant la maîtrise de la langue allemande) et disposant d'une expérience professionnelle juridique d'au moins huit ans, dans le domaine commercial, fiscal ou financier.

Les magistrats spécialisés stagiaires ainsi recrutés ne devraient pas suivre la formation ordinaire des attachés de justice, mais seulement une formation spécifique, de courte durée, d'un minimum de deux mois et d'un maximum de quatre mois, comportant une phase théorique consacrée à une formation intensive en matière d'organisation judiciaire, de procédure, de rédaction de jugements et de déontologie et une phase pratique, consacrée à un stage en juridiction.

Les compétences et qualités humaines du magistrat spécialisé stagiaire seraient évaluées au cours de cette période de formation, de façon à écarter ceux qui ne rempliraient manifestement pas les conditions requises.

Le recrutement définitif du magistrat spécialisé lui permettrait d'accéder directement au grade M3.

Par la suite, sa carrière devrait se dérouler impérativement dans la spécialité pour laquelle il a été recruté.

Dans le cadre des procédures de nomination, la préférence serait accordée au magistrat spécialisé.

D'autre part, le Conseil préconise de recruter des référendaires ayant la qualification d'expert-comptable, d'analyste financier ou de conseiller fiscal afin d'éclairer le travail des juges dans la compréhension des dossiers relevant des matières susvisées et de faciliter l'élaboration de leurs décisions.

-
-
-