

**COUR SUPÉRIEURE DE JUSTICE
DU
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG**

**Cité Judiciaire
Bâtiment CR
L-2080 LUXEMBOURG**

Avis de la Cour supérieure de Justice

sur le projet de loi n° 8694 portant modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives en vue d'instituer un tribunal d'asile et d'immigration

La création d'un tribunal d'asile et d'immigration comme section spécialisée du Tribunal administratif, en ce qu'il touche à l'organisation des juridictions administratives, ne concerne pas directement les juridictions judiciaires.

Ces dernières sont toutefois concernées par l'effet indirect que la création des nouveaux postes prévus par le projet de loi sous avis peut induire sur les juridictions judiciaires. Depuis l'adoption de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, les deux ordres fonctionnent en effet en ce qui concerne la carrière des magistrats dans un système de vases communicants : les mesures prises d'un côté sont susceptibles de produire des effets de l'autre côté. C'est à ces effets induits qu'il importe de s'intéresser.

Le projet de loi sous avis prévoit d'un côté la création d'un poste additionnel de premier conseiller à la Cour administrative. Cette création de poste va provoquer un appel d'air vers les carrières inférieures de la magistrature et mécaniquement libérer en cascade des postes aux échelons inférieurs. En conjonction avec le second aspect analysé ci-dessous, cette création de poste comporte ainsi le risque de contribuer au creusement des manques d'effectifs au sein des juridictions judiciaires. Une telle création de poste ne se justifie dès lors que si la Cour administrative ressent un réel besoin de renforcer ses effectifs et si ce besoin est objectivement argumenté. Or, le commentaire des articles reste muet sur ce point.

Le projet de loi prévoit de l'autre côté, dans le cadre de la création du tribunal d'asile et d'immigration, la création de six postes au sein du Tribunal administratif¹. La création de ces

¹ Il est par ailleurs prévu que ce tribunal d'asile et d'immigration sera composé de seize membres. Faut-il en déduire que le Tribunal administratif traitant du droit commun est susceptible de voir partir dix magistrats vers ce tribunal d'asile et d'immigration, réduisant d'autant sa capacité de fonctionnement ?

postes semble justifiée par les contraintes résultant du pacte européen sur l'immigration et l'asile à partir du moment où les auteurs du projet de loi s'orientent vers la création d'une section spécialisée du Tribunal administratif, et non pas d'une juridiction spécialisée autonome.

Les modalités financières dont se trouvent pourvus les seize postes affectés au tribunal d'asile et d'immigration prêtent toutefois le flanc à la critique, notamment en ce qui concerne l'indemnité spéciale de 80 points qu'il est prévu d'allouer aux membres de ce tribunal. Le commentaire comporte certes une motivation à l'appui de cette indemnité spéciale liée à la nécessité de garantir l'attractivité de la fonction face aux contraintes y liées. Toutefois, les motifs avancés ne sont pas à tous points de vue convaincants (et/ou peuvent s'appliquer de la même façon à d'autres postes dans la magistrature qui ne bénéficient pas à l'heure actuelle d'une telle indemnité), et ne masquent peut-être qu'un problème plus profond : la peur des auteurs du projet de loi de ne pas voir le nouveau tribunal d'asile et d'immigration pourvu d'un personnel en nombre suffisant pour assurer son service, risque qu'ils tentent de conjurer par la création de cet attrait pécuniaire.

On peut estimer avec un degré raisonnable de probabilité qu'en rendant la fonction de magistrat au tribunal d'asile et d'immigration attrayante d'un point de vue financier, le mécanisme mis en place aura pour effet d'attirer un certain nombre de magistrats recrutés sous le régime de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice qui sont actuellement affectés au service du Tribunal administratif ou des juridictions judiciaires. Un tel transfert ne risque pas de se produire à partir des fonctions « pénales » énumérées dans le commentaire de l'article qui bénéficient déjà à ce jour d'une indemnité spéciale identique (ministère public, juge d'instruction, CRF)². Mais l'attractivité pécuniaire des postes affectés au tribunal d'asile et d'immigration à travers l'indemnité spéciale risque de produire des effets néfastes sur l'aptitude du Tribunal administratif et des juridictions judiciaires à assumer leur service normal et à terme à respecter leur obligation de trancher le contentieux leur soumis endéans un délai raisonnable. En termes triviaux, on en est amené à se demander à quoi bon déshabiller Paul pour habiller Pierre.

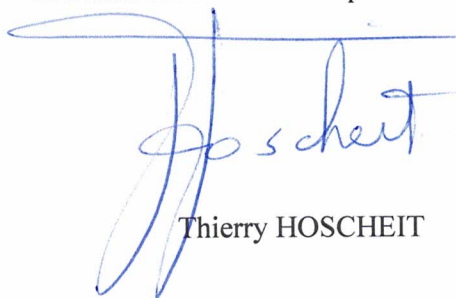
Pour pousser l'analyse plus loin, on relève qu'à ce jour des magistrats classés au même grade mais qui exercent des fonctions et missions différentes touchent des rémunérations différentes en raison de l'attribution ou non d'une indemnité spéciale. La mise en œuvre du projet de loi sous avis dans sa forme actuelle peut conduire à ce que des magistrats classés au même grade et exerçant exactement les mêmes fonctions et missions touchent des rémunérations différentes en raison de l'attribution ou non d'une indemnité spéciale. Tel sera le cas si les magistrats du tribunal administratif doivent venir en renfort des magistrats de la section spéciale d'asile et d'immigration pour leur permettre de venir à bout de leurs affaires. Mais tel sera aussi le cas si la charge de travail des magistrats de la section spéciale d'asile et d'immigration ne les occupe pas à plein temps et qu'ils viennent en renfort au tribunal administratif, ce que le projet permet expressément.

² Cet effet d'appel d'air se trouve actuellement vérifiée en direction de ces postes : les corps dont les membres bénéficient d'indemnités spéciales se voient confrontés peu, et en tout état de cause dans des proportions moins importantes, à des vacances de postes, en comparaison avec les corps dont les membres n'en bénéficient pas.

En guise de conclusion et d'une façon générale, le projet de loi sous avis donne l'occasion d'interroger la pratique des indemnités spéciales, à appeler à la réflexion sur l'adaptation de la structure de rémunération actuelle des magistrats aux exigences et contraintes de leur fonction et à inciter le pouvoir politique à chercher activement des solutions pour remédier aux distorsions qui existent actuellement.

Luxembourg, le 17 février 2026

Le Président de la Cour supérieure de Justice



Thierry HOSCHEIT

