

## PARQUET GENERAL

CITE JUDICIAIRE

### **Avis du Parquet général 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 mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile (ci-après le Pacte d'asile), qui deviendra applicable à partir du 12 juin 2026, respectivement à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2026, aura un impact important sur les juridictions administratives dans la mesure où il prévoit une suppression de l'effet suspensif du recours au fond avec la possibilité d'introduire un recours un référé, et une application très large de procédures accélérées. Etant donné que cette mise en œuvre doit se faire à un moment où le tribunal administratif manque d'effectifs en raison de postes vacants et que les délais de traitement des affaires sont déjà très longs, une intervention du législateur s'imposait.

Le projet de loi prévoit qu'une grande partie des magistrats du tribunal administratif devra être affectée au contentieux des étrangers. Une augmentation substantielle du nombre des recours dans le domaine de la protection internationale est également annoncée.

Dans ce contexte difficile, l'augmentation des effectifs des juridictions judiciaires prévue dans le projet de loi constitue certainement un élément indispensable. La flexibilité dans l'organisation du travail du nouveau tribunal d'asile et d'immigration, en tant que section spécialisée du tribunal administratif, peut aussi paraître comme un élément positif. Il faut également saluer le choix de remplacer les 7 chambres actuelles du tribunal administratif par un nombre de chambres à déterminer annuellement par l'assemblée générale du tribunal administratif. Ce changement permettra d'adapter le nombre de chambres aux effectifs réels. Etant donné qu'à l'heure actuelle le tribunal ne dispose que de vingt magistrats (8 postes de juge et 1 poste de premier juge sont vacants) et de sept attachés de justice nouvellement nommés, il semble toutefois illusoire que le tribunal administratif dispose dans un avenir proche des 35 membres figurant à l'article 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, du projet de loi. Heureusement le projet de loi n'attribue pas de compétence exclusive au tribunal d'asile et d'immigration en matière de recours dans le domaine de la protection internationale. Les chambres « ordinaires » du tribunal administratif pourront également connaître de ces recours en cas de « surcharge de travail ».<sup>1</sup> Or, que se passera-t-il si le tribunal administratif doit mettre en œuvre le Pacte d'asile avec seulement une vingtaine de magistrats dont un nombre insuffisant accepte de siéger au tribunal d'asile ? L'article 1<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup>, du projet de loi prévoit que le tribunal d'asile est composé de seize membres et que, par ordonnance, le président du tribunal administratif désigne pour un terme renouvelable de quatre ans le juge directeur et les autres membres « *à la condition qu'ils acceptent cette désignation* ».

---

<sup>1</sup> Article 1er, point 3°, du projet de loi modifiant l'article 58 de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives

Deux observations s'imposent :

- En ce qui concerne la désignation des membres siégeant au tribunal d'asile :

Même si le juge directeur travaille sous l'autorité du président du tribunal administratif, sa désignation semble néanmoins plutôt relever de la compétence du Conseil national de la Justice. L'« exportation » de cette compétence épargnera au président du tribunal administratif l'obligation de choisir un directeur parmi les membres de sa juridiction au risque d'en frustrer certains.

En ce qui concerne les autres membres, si le juge administratif désigné par le président du tribunal administratif ne doit siéger au tribunal d'asile qu'à la condition qu'il accepte cette désignation, autant prévoir clairement que ceux qui souhaitent siéger au tribunal d'asile doivent postuler et décharger le président du tribunal administratif de la charge de devoir désigner des magistrats qui, par la suite, refusent cette désignation. L'indemnité spéciale de quatre-vingts points indiciaires par mois, allouée aux membres du tribunal d'asile<sup>2</sup>, facilitera éventuellement la recherche de candidats. Compte tenu des contraintes particulières de disponibilité et de flexibilité liées à l'exercice d'une fonction au sein du tribunal d'asile et d'immigration, l'allocation de cette prime se justifie.

- En ce qui concerne le contentieux de droit commun :

Si un nombre insuffisant de juges administratifs acceptent d'être désignés comme membre du tribunal d'asile et d'immigration, le président du tribunal administratif devra répartir ces affaires entre les chambres « ordinaires » du tribunal administratif<sup>3</sup>, qui devront évacuer ces affaires moyennant des procédures accélérées dans des délais très courts et qui n'arriveront dès lors plus à traiter des recours de droit commun endéans des délais acceptables. Les délais vont s'allonger de manière dramatique. Est-ce que dans un scénario pareil, les recours relevant de la compétence du tribunal d'asile et d'immigration doivent être traités prioritairement dans la mesure où ils sont soumis à des délais très courts ou est-ce qu'une partie des effectifs pourront rester affectés aux recours de droit commun ? S'il est prévu que c'est le président du tribunal administratif qui répartit les affaires entre les chambres, il s'agira d'une tâche très ingrate au cas où peu de membres du tribunal administratif devaient accepter une désignation pour siéger au tribunal d'asile et d'immigration, mais qu'il faudra néanmoins répartir les affaires entre ces mêmes magistrats qui continueront à siéger au tribunal administratif (et qui ne toucheront alors pas l'indemnité spéciale).

Malheureusement le nouveau poste de premier conseiller à la Cour administrative, que le présent projet de loi prévoit de créer, risque de faire perdre au tribunal administratif un magistrat expérimenté et aggravera inévitablement le manque d'effectifs en première instance.

Luxembourg, le 5 février 2026

Marie-Jeanne Kappweiler  
Procureur général d'Etat adjoint



<sup>2</sup> Article 1<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup> *in fine* (nouveau paragraphe (4) de l'article 58)

<sup>3</sup> Article 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup>, du projet de loi