

Avis concernant le projet de loi n°8694, portant modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif en vue d'instituer un tribunal d'asile et d'immigration

Le Conseil national de la justice (ci-après le Conseil) constate que le projet de loi sous avis a pour objet la création d'un tribunal d'asile et d'immigration qui constituera une section spécialisée du tribunal administratif.

Ce projet tend à assurer une certaine fluidité dans la répartition des affaires au sein du tribunal administratif et une solidarité fonctionnelle entre les magistrats qui le composeront.

C'est ainsi que le nouvel article 58, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, disposerait ce qui suit : « *Lorsque le tribunal d'asile et d'immigration connaît une surcharge de travail, le président du tribunal administratif peut renvoyer des recours dirigés contre des actes administratifs visés à l'alinéa 2 (i.e. ceux pris par le ministre ayant l'asile et l'immigration dans ses attributions et ceux pris par le ministre ayant les visas de court séjour dans ses attributions) devant une ou plusieurs chambres du tribunal administratif.* »

Cette section spécialisée du tribunal administratif ne comporterait pas de chambres, mais fonctionnerait « *en tant que pool* » (cf. commentaire des articles, page 2, 2^e alinéa).

Quant au nombre de chambres du tribunal administratif, il ne serait pas fixé par la loi, mais par l'assemblée générale annuelle, en fonction des circonstances. Celle-ci arrêterait pareillement leur spécialisation (cf. nouvel article 61, paragraphe 1^{er}).

D'autre part, la désignation des membres du tribunal d'asile et d'immigration, et même celle du premier d'entre eux (juge directeur), n'aurait lieu que pour une durée de quatre ans, renouvelable, et ce- curieusement- par simple voie d'ordonnance, rendue par le président du tribunal administratif (cf. nouvel article 58, paragraphe 2)

S'il est prévu d'instituer, dans un proche avenir, une voie de recrutement parallèle destinée à une filière dite spécialisée, dans laquelle seraient intégrés des magistrats recrutés selon des critères spécifiques et bénéficiaires d'avantages particuliers, propres à inciter un grand nombre de juristes expérimentés à se réorienter vers la magistrature, et si cette filière est susceptible de constituer un réservoir de membres potentiels du tribunal de l'asile et de l'immigration, aucune précision n'est apportée à ce sujet par le projet de loi sous avis, de sorte que le lecteur en est réduit à présumer, *rebus sic stantibus*, que le renforcement annoncé de six juges ne peut intervenir que par la voie de droit commun, avec les aléas et selon le calendrier incertain, et en tout état de cause tardif, qui en résultent.

Ainsi que le Conseil l'avait indiqué dans sa Recommandation n°2/2025, datée du 17 février 2025 (cf. point 2.3, page 6 de la Recommandation n°2/2025), et ses deux avis datés du 15 décembre 2025 relatifs aux avant-projets de loi concernant respectivement la création d'un tribunal d'asile et d'immigration et le règlement de la filière spécialisée, la création d'une juridiction spécialisée, séparée (hors tribunal administratif), serait/eut été préférable, raison pour laquelle le Conseil avait préconisé l'insertion dans la Constitution d'une phrase, aux termes de laquelle une loi ordinaire pourrait créer une nouvelle juridiction, tel que le disposait l'article 95bis, paragraphe 2 de l'ancienne Constitution.

L'indication d'une telle réforme a par ailleurs été soulignée récemment par le président de la Cour administrative dans son rapport sur le fonctionnement de la Cour administrative pour l'année 2025 (cf. pages 5-6).

Le Conseil regrette que cette révision constitutionnelle, pourtant limitée dans sa portée et recommandée en temps utile, n'ait pas été engagée à ce jour.

A la différence de la juridiction actuellement projetée- juridiction faisant partie intégrante du tribunal administratif, au sein duquel l'ensemble des magistrats seraient liés par une sorte de solidarité fonctionnelle- la création, en la matière, d'une juridiction entièrement autonome sur le plan fonctionnel et institutionnel permettrait d'éviter, premièrement, les méfaits d'une « éviction » de longue durée du contentieux de droit commun et, deuxièmement, les dissensions inhérentes à la création de deux catégories de magistrats au sein d'une même juridiction, recrutés sur base d'une procédure et de conditions différentes et disposant de droits et avantages financiers différents en relation avec des tâches pourtant similaires.

Le Conseil a pris connaissance des critiques très argumentées formulées à cet égard par le président du tribunal administratif, dans son avis daté du 13 février 2026 concernant le projet de loi sous avis, lesquelles critiques vont dans le même sens (cf. pages 2, 6-7, 9, et 19).

Le Conseil rejoint le président du tribunal administratif en ce qu'il insiste en particulier, sur le danger de voir s'aggraver le phénomène d'éviction du contentieux de droit commun, eu égard à la situation de sous-effectif chronique à laquelle il doit faire face, à la nécessité de procéder à un redéploiement interne des juges composant le tribunal administratif à défaut d'un renforcement suffisant de l'extérieur, et à l'obligation implicite imposée à son président- selon l'interprétation de ce dernier- de pourvoir, de façon prioritaire, à l'affectation des juges relevant de son autorité au tribunal d'asile et d'immigration, en raison des délais très brefs et contraignants édictés par les normes européennes pertinentes, d'une part, et du libellé péremptoire du nouvel article 58 (2), aux termes duquel « *le tribunal d'asile et d'immigration est composé de seize membres* », d'autre part.

Aussi, le Conseil partage-t-il son inquiétude quant au risque substantiel d'une « *mise en péril du tribunal administratif par la ponction impérative de magistrats au bénéfice du tribunal d'asile et d'immigration* » (cf. avis du 13 février 2026, page 8, 2^e alinéa).

Il est rappelé, dans ce contexte, que le contentieux de droit commun, autrement dit le contentieux à traiter par les diverses « *chambres* » du tribunal administratif représente, tout de même, plus de quarante pour cent du contentieux global de cette juridiction.

La juridiction spécialisée, séparée, autonome, préconisée par le Conseil, pourrait/aurait pu être composée de magistrats recrutés selon des critères spécifiques, avec des mandats limités dans le temps et des rémunérations spécifiques suffisamment attractives, sans que ces conditions particulières ne donnent lieu à des dissensions au sein de la magistrature, inhérentes à la coexistence de deux voies de recrutement et de deux statuts au sein d'une seule et même juridiction, outre que pareille institution aurait permis d'adapter aisément le nombre de magistrats ayant vocation à toiser les recours en matière d'asile et d'immigration au volume très évolutif de ce type de contentieux.

Ces observations liminaires d'ordre général étant présentées, le Conseil se doit de formuler quelques commentaires critiques plus ponctuels.

En premier lieu, le Conseil tient à marquer sa désapprobation de la procédure de désignation du juge directeur du tribunal d'asile et d'immigration ainsi que des membres dudit tribunal, telle que la conçoivent les auteurs du projet de loi.

L'article 107, alinéa 3 de la Constitution dispose ce qui suit : « *Le Grand-Duc nomme les magistrats proposés par le Conseil national de la justice suivant les conditions déterminées par la loi* ».

Le fait est que la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice lui confère la mission d'exercer ses attributions en matière de nominations des magistrats (cf. chapitre 2 *Des compétences*, article 17), tandis que la loi du même jour sur le statut des magistrats organise, de manière détaillée, la procédure de nomination « *aux fonctions vacantes dans la magistrature* » et confère au Conseil un rôle déterminant en la matière (cf. chapitre 2. *Des nominations*, articles 4 à 14).

Les documents sous avis n'évoquent pas la moindre raison de déroger aux règles rappelées ci-dessus, outre que pareille dérogation légale serait *a priori* inconstitutionnelle.

Aussi, le Conseil ne peut-il concevoir pour quel motif la désignation du juge directeur et des membres du tribunal d'asile et d'immigration devrait être soustraite à l'article 107, alinéa 3 de la Constitution et aux dispositions des articles 4 à 14 (chapitre 2) de la loi du 23 janvier 2023

sur le statut des magistrats qui ont vocation à régir l'ensemble des nominations de magistrats tant dans l'ordre judiciaire que dans l'ordre administratif.

Pour autant que de besoin, il est relevé que, d'un point de vue pratique, la procédure de nomination prévue au chapitre 2 de la loi modifiée du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats offre des garanties considérables aux candidats, lesquelles garanties ne trouveraient pas à s'appliquer dans l'hypothèse où la disposition en question était maintenue dans le projet de loi ; que, dans cette même hypothèse, les magistrats intéressés n'auraient pas la faculté de déposer un dossier de candidature; qu'ils ne disposeraient pas non plus d'une voie de recours contre les « désignations » opérées par le président et que celles-ci seraient proposées, selon toute vraisemblance, par le président aux magistrats les plus anciens en rang, à défaut de quoi le président s'exposerait à un risque substantiel «*de pressions ou de reproches d'autoritarisme* » ou encore de «*gestion discrétionnaire* », ainsi que celui-ci le relève lui-même dans son avis du 13 février 2026 (cf. pages 10-11).

Il convient de noter par ailleurs que le poste de juge directeur du tribunal d'asile et d'immigration est tout à fait comparable à celui de juge directeur du cabinet d'instruction ou de juge directeur du tribunal de la jeunesse et des tutelles, et que ces deux derniers postes relèvent de la procédure de nomination régie par les articles 4 et suivants de la loi précitée de 2023.

Enfin, une limitation dans le temps de la nomination au poste de juge directeur du tribunal de l'asile et de l'immigration paraît difficilement compatible avec les exigences découlant du principe d'inamovibilité des juges, consacré à l'article 105, paragraphe 2, de la Constitution, aux termes duquel : « *Les magistrats du siège sont inamovibles.* »

L'observation formulée plus haut au sujet de l'autorité compétente en matière de désignation du juge directeur vaut naturellement, *mutatis mutandis*, pour la désignation des autres membres du tribunal d'asile et d'immigration, laquelle est tout à fait comparable à celle des juges composant le cabinet d'instruction, fonctions qui relèvent de la procédure définie par la loi de 2023, tant en ce qui concerne la nomination initiale qu'en ce qui concerne la prolongation.

Il serait, au demeurant, souhaitable de respecter, de façon générale, un parallélisme entre les règles régissant les fonctions de juge du tribunal d'asile et d'immigration et celles régissant les fonctions de juge d'instruction.

Dans ce même ordre d'idées, le Conseil propose de fixer à trois ans la durée du mandat confié au juge du tribunal d'asile et d'immigration et d'instituer une procédure de prolongation dudit mandat, similaire à celle prévue par l'article 19, paragraphe 2 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

Il serait en outre plus utile d'introduire expressément la faculté pour les membres du tribunal d'asile et d'immigration de siéger dans les autres affaires relevant de la compétence du tribunal administratif, ainsi que l'article 19 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire le prévoit concernant les juges d'instruction, que de se limiter à ne pas formuler d'interdiction en ce sens (« *le texte du projet de loi ne s'oppose pas à ce que les membres du tribunal d'asile et d'immigration siègent également dans les chambres du tribunal administratif* », cf. commentaire des articles, page 2, 1^{er} alinéa).

A l'occasion de l'entrevue qui s'est tenue, en date du 13 mars 2025, entre le Conseil et les président et premier vice-président, premier en rang, du tribunal administratif, ces derniers ont précisé que le contentieux de l'asile et de l'immigration se caractérise par un nombre de dossiers très « *variable* », en fonction de l'évolution de la situation internationale, notamment dans les zones de conflits, et des lignes directrices arrêtées par les autorités politiques compétentes, considération qui est de notoriété publique.

Aussi n'est-il pas exclu que la phase aigüe qui s'annonce soit suivie, à terme, d'une baisse significative du volume du contentieux. Se poserait, en pareil cas, la question de la charge de travail des nombreux membres du tribunal d'asile et d'immigration et de la juste répartition de la charge de travail, considérée d'un point de vue global, au sein du tribunal administratif.

Dans une telle hypothèse, la réorientation des juges ayant pour fonction de toiser les recours en matière d'asile et d'immigration vers le contentieux de droit commun devrait pouvoir être mise en œuvre sans contestation possible.

D'autre part, le Conseil estime qu'il n'est pas indiqué de prévoir l'allocation aux membres de cette nouvelle juridiction d'une « *indemnité spéciale de 80 points indiciaires par mois* ».

En effet, le Conseil considère que la question de l'attribution d'indemnités spéciales, quel que soit l'objectif poursuivi (compensation pour des tâches proprement juridictionnelles particulièrement difficiles ou ingrates ou encore des tâches extraordinaires répondant à certains critères particuliers, fidélisation de certains magistrats ...) doit être examinée dans une perspective globale, intégrée à la réévaluation de la carrière des magistrats, laquelle fait actuellement l'objet de pourparlers entre des représentants de la magistrature et les ministres de la Justice et de la Fonction publique.

L'octroi d'indemnités à certaines catégories de magistrats en raison de leurs attributions est de nature à susciter inmanquablement un sentiment d'injustice auprès des magistrats étrangers à ces catégories, à nourrir de nouvelles revendications, à générer des incohérences et autres iniquités dans le système de rémunération, et surtout, dans un contexte de pénurie d'effectifs, à générer des migrations de magistrats vers les postes bénéficiant de telles indemnités, au

détriment des postes qui en sont privés, et partant du service public de la justice dans les matières concernées.

En ce qui concerne plus particulièrement la disposition susvisée du projet de loi sous avis, le Conseil tient à relever que le président du tribunal administratif anticipe d'ores et déjà les dissensions susmentionnées, puisqu'il considère que l'octroi d'une indemnité spéciale de quatre-vingts points indiciaires « *crée une asymétrie indemnitaire lourde de conséquences qui agit comme un multiplicateur de tensions* » et qui produit des « *effets démobilisateurs* » (cf. avis du 13 février 2026, p.14-15).

Il apparaît donc nécessaire de traiter cette question dans le cadre d'une révision globale, cohérente et équitable du système de rémunération et d'indemnisation des magistrats.

Les derniers commentaires concernent les dispositions relatives au champ d'application dans le temps du texte sous avis.

L'article 2 du projet de loi prévoit que tous les dossiers concernant des recours pendants au moment de l'entrée en vigueur de la loi, y compris ceux dans lesquels un jugement d'avant dire droit aurait été rendu, « *sont transmis, sans autre forme de procédure, au tribunal d'asile et d'immigration* ».

Cette disposition soulève une difficulté pratique majeure : il paraît improbable qu'au moment de l'entrée en vigueur, le nouveau tribunal dispose de magistrats en nombre suffisant pour absorber immédiatement l'ensemble des dossiers transférés, ce qui met en évidence un risque non négligeable d'engorgement, et partant de dysfonctionnement de cette nouvelle juridiction dès sa création.

Enfin, le Conseil tient à formuler de sérieuses réserves quant à la volonté des auteurs du projet de loi de voir débiter le nouveau tribunal au 1^{er} juin 2026 (article 3 du projet de loi), eu égard aux considérations pertinentes énoncées dans l'avis du président du tribunal administratif et du « *risque élevé de fragilisation durable* » qu'il évoque (cf. pages 18-19).

Luxembourg, le 24 février 2026