

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

Suite à la demande de Madame la Ministre de la Justice du 30 janvier 2026, la Cour administrative entend ci-après proposer, de manière proactive dans une optique préventive, quelques éléments de réflexion par rapport au projet de loi sous analyse.

Ce projet de loi trouve sa source dans la nécessaire transposition du Pacte européen sur la migration et l'asile comprenant notamment le règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, ci-après « *le Pacte* ».

Tant les juridictions administratives que le Conseil national de la justice, ci-après « *le CNJ* », dans sa recommandation n° 3/2025 du 12 mai 2025, ont d'une part préconisé la mise en place d'un tribunal d'asile et d'immigration, ci-après « *le TAI* », en vue de mieux rencontrer les exigences, surtout en termes de délais d'évacuation, issues du Pacte et, d'autre part, dans le même objectif, ont demandé à pouvoir organiser un recrutement parallèle de manière à obtenir que le tribunal administratif, ci-après « *le TA* », soit épaulé par de nouvelles recrues, idéalement opérationnelles dès leur entrée en fonctions.

Trouver des solutions valables devient d'autant plus urgent que le Pacte est appelé à entrer en vigueur en juin-juillet 2026. L'entrée en vigueur prévue par le projet de loi pour le 1^{er} juin 2026 découle de cette considération.

Le choix du statut du TAI

Il est un fait qu'au niveau de la Constitution révisée entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023, la phrase prévoyant que la loi peut créer de nouvelles juridictions a été omise. L'on comprend donc que le projet de loi sous analyse prévoit un TAI en tant que sous-section du TA. Cependant, le statut retenu est, par la force des choses, hybride. Or, en cela, il donne lieu à des incertitudes, essentiellement contraires au principe général de sécurité juridique.

Grosso modo deux modèles sont concevables :

- Un premier modèle table sur un TAI en tant que sous-section strictement distincte au sein du TA. Ce modèle correspondrait au système connu auprès des tribunaux d'arrondissement concernant les cabinets d'instruction, voire le tribunal des tutelles et de la jeunesse. A chaque fois un juge directeur est mis en place avec fixation d'un grade précis, idéalement le grade M5. Les autres membres peuvent alors être organisés soit en pool, soit en chambres.

S'agissant d'une structure clairement délimitée par rapport à la « *maison mère* », en l'occurrence le TA, des nominations seraient nécessaires également aux fonctions exercées au TAI, à l'instar des fonctions de juge d'instruction. Ces nominations seraient à opérer par le CNJ en application de l'article 17 de la loi du 23 janvier 2023 mettant en place le CNJ.

Une seule exception est actuellement prévue dans l'ordonnancement juridique en place par rapport au pouvoir de nomination de magistrats exercé par le CNJ. Il s'agit de la Constitution elle-même qui a maintenu le mode de désignation de certains magistrats de la Cour constitutionnelle (article 112 de la Constitution révisée).

- Un autre modèle consisterait à certes maintenir le « *label* » « *TAI* », mais celui-ci ne correspondrait pas à une structure strictement délimitée au sein du TA : il s'analyserait plutôt en un ensemble de chambres spécialisées regroupées sous ce label. Pareil modèle aurait pour avantage un maximum de flexibilité. La répartition des magistrats se ferait suivant le droit commun qui, actuellement, depuis la réforme de 2023, veut que ce soit l'assemblée générale du TA qui désigne la répartition des chambres, voire que le président du TA, idéalement en concertation avec le juge directeur du TAI, procède aux affectations des magistrats au TAI. Ce modèle rend moins évidente la mise en place d'un recrutement parallèle, encore qu'il ne le rende pas impossible.

Ce deuxième modèle n'aurait pas seulement l'avantage de la flexibilité interne, mais ferait encore gagner énormément de temps. En effet, dans le premier modèle, les propositions du CNJ devraient parcourir toute la procédure de nomination actuellement prévue qui, d'expérience, comprend régulièrement quatre à six semaines alors qu'aucune plus-value n'en résulte et qu'aucun suspense n'existe plus en la matière. En effet, le Grand-Duc, sous le contreseing du ministre de la Justice, sera amené à nommer le candidat proposé par le CNJ. La recommandation n° 2/2025, précitée, du CNJ a clairement mis en exergue les désavantages du système en place en termes de temps perdu. Ici encore le Constituant n'a point réagi à ce jour. Pourtant, il pourrait s'agir d'une simplification administrative évidente et tellement facile à réaliser.

En ce qui concerne le projet de loi sous analyse, la sécurité juridique exigerait que le législateur choisisse plus clairement entre l'un et l'autre de ces deux modèles et ne procède pas, tel qu'actuellement proposé, à une démarche hybride tenant de l'un et de l'autre et prêtant dès lors le flanc à des critiques finalement inutiles.

L'évolution des effectifs

La Cour est consciente que le projet sous analyse, présenté avec le projet n° 8684 destiné à transposer le Pacte, reste en l'état incomplet.

Un troisième projet de loi est en effet annoncé comme étant en gestation : celui qui doit prévoir un recrutement parallèle dans le chef du TAI, voire du TA tout court. Ce n'est que la mise en place de ce projet qui rendra la réforme opérationnelle et permettra tant au TA qu'au TAI d'affronter utilement les défis posés par la transposition du Pacte.

Le projet sous analyse prévoit que le TA sera renforcé pour porter son effectif de 29 à 35 membres, tandis que la Cour administrative serait renforcée d'un membre pour porter son effectif de 7 à 8.

Personne ne remettra sérieusement en cause l'augmentation des effectifs du TA qui, effectivement, se trouvera en première ligne pour évacuer, dans des délais nettement préfixés et essentiellement plus courts que ceux actuellement applicables, les affaires en matière de droit des étrangers. La Cour se rallie expressément à cette augmentation des effectifs.

Des voix autorisées, et non des moindres, critiquent cependant l'augmentation de l'effectif de la Cour d'une unité.

Il est constant que l'objectif du Pacte est l'évacuation dans des délais essentiellement courts du contentieux relatif au droit des étrangers. C'est une nouvelle donne. Il est vrai que dans cette optique, l'appel n'est plus indiqué, ni d'ailleurs n'est-il obligatoire en aucune matière relevant du Pacte. Le législateur luxembourgeois a choisi de maintenir l'appel pour les affaires de droit commun en matière de protection internationale (celles qui sont actuellement connues comme « affaires 35-1 ») et en matière de retrait du statut de réfugié. Il s'agit ici éminemment d'un choix politique qu'il n'appartient plus à la Cour de remettre en cause. Si ce maintien plus limité de l'appel peut amener certains à véhiculer l'image que la Cour serait de ce fait largement déchargée à l'avenir, par rapport à la situation actuelle, il y a toutefois lieu de crier « gare! ». En effet, d'après les dernières statistiques telles qu'elles ressortent du rapport d'activité de l'année 2025, dont les chiffres sont reproduits ci-après, le poste des affaires de droit commun en matière de protection internationale, pour lesquelles l'appel est maintenu, est largement majoritaire (i) par rapport au droit des étrangers au sens large (en 2025 : 96 dossiers de protection internationale sur un total de 118 dossiers de droit des étrangers, y compris les matières non affectées par le Pacte) et (ii) par rapport au contentieux des étrangers impacté par le Pacte (en 2025 : 96 dossiers de protection internationale comparés à 13 dossiers de rétention pour lesquels l'appel est supprimé). En outre, les affaires de protection internationale représentent une large proportion du contentieux de la Cour, toutes matières confondues (en 2025 : 96 dossiers sur un total de 260). En 2024, les proportions étaient comparables.

Ventilation des matières	2025
Statut des étrangers	118
	Protection int : 96
	Rétention adm. : 13
	Regroupement familial : 5
	Autor. de séjour : 3

	Report/Sursis à l'éloign. :	1
	Interdiction d'entrée sur le territoire :	0
	Expulsion :	0

A l'image de l'iceberg, le résidu des affaires poussées devant lui par le TA est important et devrait comporter, estimativement, plusieurs centaines d'affaires de protection internationale de droit commun (affaires 35-1). Ceci veut dire qu'à l'avenir, à partir de l'entrée en vigueur du Pacte, la Cour sera saisie non seulement des appels nouvelle mouture en matière de protection internationale à évacuer dans le délai de quatre mois prévu par le Pacte, mais également et parallèlement par un nombre important d'appels par rapport aux affaires résiduelles du stock que le tribunal sera encore appelé à traiter dans les années à venir.

S'il est vrai qu'à la date du 15 septembre 2025, la Cour s'est vu adjoindre un nouveau membre pour porter ses effectifs de six à sept, en vertu de la loi du 20 juillet 2023 sur les effectifs des juridictions administratives, il n'en reste pas moins qu'en valeur nette cette augmentation a été résorbée par le fait que parallèlement, plusieurs membres de la Cour furent soumis en 2025 à des congés de maladie pour des soucis de santé plutôt graves et que cette tendance ne s'est pas estompée en 2026.

De plus, en termes de proportion, les critiques portées apparaissent plutôt comme étant caricaturales.

Lors de leur création en 1996, le tribunal partait avec 7 membres et la Cour avec 5. La Cour a maintenu cet effectif jusqu'en 2023, où elle est passée à 6 membres, tandis que le tribunal a vu augmenter continuellement ses effectifs pour les voir porter à 20 membres en 2023, à 25 membres en 2024, actuellement à 29 membres depuis 2025 et pour les voir porter potentiellement à 35 membres en 2026. L'augmentation des effectifs de la Cour à 8 membres, comparés aux 35 membres du TA, parle pour soi.

Il est vrai qu'actuellement, sur les 29 postes au TA actuellement ouverts par la loi, seulement 20 sont occupés par des magistrats. Cependant, depuis le 15 janvier 2026, 7 attachés de justice à titre provisoire se trouvent affectés au TA. Le TA a été leur premier choix et il est normalement escomptable que tous les 7 puissent être nommés en tant que juges, voire même premiers juges au TA à la date du 15 septembre 2026. Mis à part le Pacte, l'effectif complet du TA serait alors presque atteint (27/29). Tout sera par ailleurs fait pour que le recrutement parallèle aboutisse positivement et que cette nouvelle procédure de recrutement amène 6 nouveaux membres au TA, voire au TAI. Au 15 septembre 2026, le TA globalement considéré serait alors constitué de 33 membres sur un total possible de 35.

En plus, la Cour devra endurer le départ des deux membres les plus anciens en rang endéans une année, en 2026/2027, ce qui comportera une réorganisation certaine.

Face à toutes ces données, une augmentation encore plus conséquente des effectifs de la Cour que celle envisagée par le projet aurait plutôt été de mise.

La Cour insiste à cet égard encore sur le fait que grâce à un effort collectif continu de tous ses membres et de leurs collaborateurs au fil des années, elle a réussi à maintenir des délais d'instruction essentiellement brefs et à éviter tout retard de fixation des affaires. Or, il est parfaitement prévisible que dans un délai assez rapproché, l'augmentation du nombre de magistrats du TA et leur délestage par la prise en charge de l'essentiel du contentieux des étrangers par le TAI leur permettront de concentrer leurs efforts davantage sur les autres dossiers du contentieux administratif et de réduire les délais de fixation actuels. Cette augmentation du nombre de dossiers conclus par des jugements du TA entraînera inexorablement une croissance des appels déferés à la Cour contre ces jugements.

Il est partant de la plus haute importance de renforcer de manière prévoyante l'effectif de la Cour afin de lui permettre de continuer son rythme d'évacuation essentiellement bref malgré l'augmentation inexorable des affaires lui déferées et de prévenir de la sorte que la situation de retards d'évacuation actuelle au niveau du TA, notamment faute de renforcements en temps utile, soit simplement reportée au niveau de la Cour. Au niveau du renforcement du TA, deux facteurs seront d'importance. Le premier sera celui du succès du recrutement parallèle à mettre en place. Le second consistera dans le nombre de magistrats volontaires pour rejoindre le TAI. Le vrai problème réside à ce niveau-là, qu'on parle d'affectation ou de nomination suivant le modèle choisi. Finalement, il s'agit d'une équation à plusieurs inconnues dont la plus grande est précisément celle du nombre des magistrats du TA volontaires pour rejoindre finalement le TAI.

La Cour est à se demander si au niveau du troisième projet de loi à mettre en place, il ne devrait pas être prévu une soupape permettant de recruter, au-delà du nombre de six magistrats actuellement mis en exergue comme augmentation de l'effectif du TA, d'autres magistrats suivant le recrutement parallèle de manière à aboutir à remplir effectivement le cadre des 16 magistrats actuellement prévus pour le TAI. Ceci signifierait que de manière nette le nombre total des magistrats du TA serait encore supérieur à 35.

Dans ce contexte il ne faut pas perdre de vue non plus que des magistrats de l'ordre judiciaire ayant un rang commun avec les magistrats de l'ordre administratif en vertu de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice aient, le cas échéant, l'idée et l'envie de rejoindre le TAI, ne fût-ce qu'en raison de l'institution de l'indemnité de 80 points indiciaires actuellement prévue.

Le transfert des affaires pendantes

Vu toutefois les inconnues au niveau du recrutement des magistrats du futur TAI, une disposition rigide telle que celle actuellement prévue à l'article 2, prévoyant qu'à la date de l'entrée en vigueur de la loi, soit au 1^{er} juin 2026, tout le résidu de contentieux du droit des étrangers, pendant à cette date au niveau du TA, soit automatiquement transféré au TAI, n'a pas de sens et risque d'être

contreproductive. L'inspiration est clairement celle de la mise en place du TA en 1997. A l'époque, le changement de la juridiction compétente à partir du 1^{er} janvier 1997 impliquait que le traitement des affaires nouvellement introduites s'accompagnât également de la reprise du résidu du contentieux du comité du contentieux du Conseil d'Etat. Cependant, ce résidu était bien moins important que celui actuellement accumulé par le TA et aucun délai d'instruction strict n'existait à l'époque. Le tribunal de l'époque a néanmoins réussi à évacuer tout ce contentieux dans des délais fort raisonnables. Ceux qui ont fait partie des juridictions administratives dès la première heure peuvent en témoigner.

En ce qui concerne le transfert des affaires pendantes devant le TA en matière de droit des étrangers, lesquelles ne sont soumises à aucun délai d'évacuation strict, une disposition flexible devrait être mise en place qui dépendrait précisément du nombre de magistrats effectivement affectés au TAI à partir de sa création. Un modèle praticable serait celui suivant lequel l'assemblée générale du TA, sinon le président du TA, de concert avec le juge directeur du TAI, procède par étapes, en corrélation avec les disponibilités du TAI, au transfert du résidu des affaires de droit des étrangers encore pendantes devant le TA.

L'indemnité de 80 points indiciaires

Vu l'importance en nombre estimé de ce résidu, une certitude se dégage d'ores et déjà : tous les magistrats du TA, qu'ils soient affectés au TAI ou non, continueront à traiter des affaires de droit des étrangers dans les mois et années à venir. Dès lors, il est particulièrement inadéquat de rattacher l'attribution de l'indemnité de 80 points indiciaires au traitement de pareilles affaires. Cette inadéquation est d'autant plus marquée que d'autres pans du contentieux administratif et fiscal sont autrement plus complexes en droit, tandis qu'aucune prime n'est attachée à l'évacuation de ces affaires-là.

Il serait indiqué de lier l'allocation de l'indemnité envisagée à l'obligation de traiter certaines affaires – en l'occurrence celles soumises au Pacte – selon des délais stricts d'évacuation impliquant une certaine pénibilité du travail et la continuité du service durant les périodes de service réduit, justifiant, elles, l'allocation d'une indemnité le cas échéant.

L'expérience nous montre – notamment compte tenu des indemnités comparables d'ores et déjà allouées au niveau des cabinets d'instruction voire des parquets auprès des tribunaux d'arrondissement – que ces indemnités exerceront tôt ou tard des effets pervers, déjà observés au niveau de l'ordre judiciaire, et il importe d'éviter autant que possible pareil écueil.

La Cour conçoit cependant que devant l'incertitude actuelle en ce qui concerne les potentialités d'étoffement d'un TAI à créer, les auteurs du projet de loi prévoient l'introduction de pareille indemnité.

Il doit toutefois être permis de se demander pourquoi des magistrats traitant en dernier ressort – d’ailleurs tout le temps – des affaires de protection internationale, suivant des délais également préfixés en raison du Pacte, ne seraient pas appelés à bénéficier également de pareille indemnité.

La Cour est consciente que la réforme à mettre en place doit intervenir dans de brefs délais. C’est pour cela qu’il convient de ne pas brouiller les pistes en raison de problèmes récurrents, tel l’important résidu d’affaires non promptement évacuées qui perdure au niveau du TA.

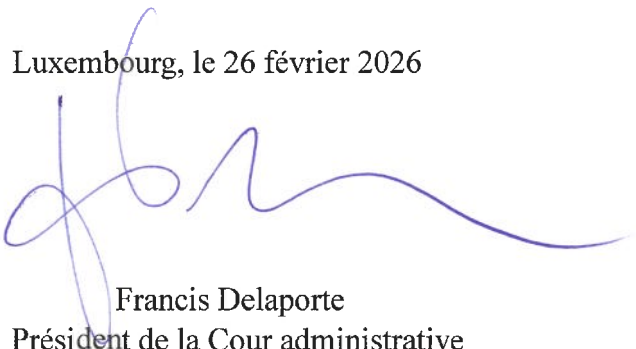
La digitalisation des procédures

La Cour salue l’introduction d’une procédure digitalisée en matière de placement en rétention, qui s’insère dans les efforts des différents métiers des juridictions administratives (magistrats de la Cour et du TA, greffiers, membres du service dépôts, responsables de projets et informaticiens) en vue de la mise en place de l’infrastructure nécessaire à la digitalisation des procédures devant les juridictions administratives.

Conclusion

En conclusion, compte tenu d’une réforme à prévoir complémentairement en matière de recrutement parallèle en application d’un projet de loi à déposer dans les plus brefs délais, la Cour estime que le projet sous analyse gagnerait à choisir plus nettement son modèle de TAI, à prévoir des règles plus flexibles de transfert des affaires pendantes au TA vers le TAI et à maintenir le recrutement de membres supplémentaires tel que prévu tant au niveau de la Cour (1) que du TA (6) avec potentialité d’élargissement pour le TAI en cas d’étoffement insuffisant au 15 septembre 2026.

Luxembourg, le 26 février 2026



Francis Delaporte
Président de la Cour administrative