



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

**AVIS DU GROUPEMENT DES MAGISTRATS LUXEMBOURGEOIS
(9 mars 2026)**

Le Groupement des Magistrats Luxembourgeois (ci-après « **GML** » ou « **Groupement** ») a pris connaissance du projet cité ci-avant.

Observations générales

Le Groupement reconnaît que l'entrée en application prochaine du pacte européen sur la migration et l'asile entraîne une évolution importante du contentieux et impose une adaptation de l'organisation juridictionnelle. L'augmentation prévisible du nombre de recours, l'introduction de procédures accélérées et l'exigence de délais de traitement particulièrement courts constituent des contraintes réelles auxquelles il convient d'apporter une réponse adaptée.

Si l'objectif poursuivi par le projet de loi est légitime, les modalités retenues pour y parvenir soulèvent néanmoins des interrogations substantielles quant à la cohérence d'ensemble du dispositif envisagé et à ses effets à moyen et long terme sur le fonctionnement de la justice administrative. Dans sa configuration actuelle, le projet repose sur des paramètres organisationnels et humains qui ne paraissent pas pleinement stabilisés et qui pourraient, en l'absence d'ajustements, affecter l'équilibre global des juridictions concernées et, au-delà, de l'ensemble de la magistrature.

Organisation institutionnelle et choix structurels

Le projet prévoit la mise en place d'un tribunal d'asile et d'immigration intégré au tribunal administratif sous la forme d'une section spécialisée. Cette option, qui ne confère pas d'autonomie institutionnelle à la structure envisagée, conduit à maintenir une dépendance étroite à l'égard de la juridiction existante. Une telle configuration est susceptible de générer une certaine incertitude quant à la répartition effective des moyens humains et organisationnels, dans la mesure où la nouvelle entité ne disposera ni d'un cadre de recrutement propre ni de ressources entièrement distinctes.

Une structure juridictionnelle spécialisée dotée de moyens dédiés et d'un mécanisme de recrutement autonome aurait offert une lisibilité plus grande et une sécurisation plus nette des ressources nécessaires. À défaut, la solution retenue pourrait entraîner des ajustements internes permanents au sein du tribunal administratif, avec un risque de concurrence entre les différents contentieux pour l'accès aux effectifs disponibles, au détriment de l'efficacité globale du système.

Effectifs et capacité opérationnelle

Le renforcement des effectifs prévu par le projet appelle une appréciation nuancée. Les juridictions administratives fonctionnent déjà dans un contexte marqué par des vacances de postes et par une charge de travail élevée. Dans ces conditions, l'affectation d'un nombre important de magistrats à la nouvelle section spécialisée pourrait, en pratique, correspondre davantage à une redistribution interne des ressources qu'à une augmentation effective de la capacité de traitement des affaires.

Il existe dès lors un risque que les moyens consacrés au contentieux de l'asile et de l'immigration soient prélevés sur ceux actuellement dédiés aux autres matières administratives. Une telle évolution pourrait avoir pour conséquence un allongement des délais de traitement des affaires relevant du contentieux de droit commun, alors même que ces matières participent également au bon fonctionnement de l'État de droit.

Le projet ne comporte aucune garantie concrète visant à préserver l'équilibre entre les différents contentieux ni à protéger le tribunal administratif contre un prélèvement durable de ses moyens humains. Ainsi, la création de nouveaux postes, notamment à la Cour administrative, pourrait favoriser des mouvements de carrière internes susceptibles d'entraîner le départ de magistrats expérimentés de la première instance. Un tel phénomène pourrait, à terme, affaiblir la capacité de traitement des affaires au niveau du tribunal administratif et réduire les possibilités d'encadrement des magistrats plus récents.

Modalités de désignation des magistrats

Le dispositif envisagé repose sur la désignation de magistrats appelés à siéger dans la section spécialisée, sous réserve de leur accord. Une telle approche suppose l'existence d'un nombre suffisant de volontaires pour assurer le fonctionnement de la structure dans la durée. À défaut de garanties sur ce point, la responsabilité d'assurer la composition effective de la juridiction pourrait peser principalement sur l'organisation interne du tribunal administratif. En effet, la responsabilité de la mise en place effective de la nouvelle structure reposera sur la direction du tribunal administratif, sans que celle-ci dispose des leviers nécessaires pour assurer son fonctionnement. Le président du tribunal se trouverait ainsi placé dans une impasse décisionnelle : tenu d'assurer le fonctionnement d'une juridiction spécialisée sans pouvoir imposer les affectations nécessaires et sans garantie quant à la disponibilité des magistrats.

Afin de préserver l'équilibre institutionnel et d'éviter que la charge de ces désignations ne repose exclusivement sur le président du tribunal administratif, le Groupement estime qu'il serait opportun d'envisager l'intervention du Conseil national de la justice dans le processus de nomination. Une telle solution contribuerait à objectiver les choix opérés, à renforcer la transparence du dispositif et à limiter les difficultés organisationnelles susceptibles de naître de la mise en place de la nouvelle structure.

Fonctionnement et stabilité du dispositif

Le projet prévoit des mécanismes de flexibilité permettant, en cas de surcharge, une redistribution des affaires vers les chambres non spécialisées. Si cette faculté vise à prévenir les situations d'engorgement, elle pourrait également introduire une certaine instabilité dans la répartition des charges de travail et rendre plus difficile la spécialisation effective des magistrats. Il ne peut être exclu qu'au cours des premières phases de mise en œuvre, le tribunal administratif demeure fortement sollicité pour assurer le traitement du contentieux concerné, ce qui pourrait retarder l'atteinte du fonctionnement pleinement opérationnel de la structure spécialisée. Une telle situation accentuerait encore les tensions internes et prolongerait les délais de traitement des affaires.

Aspects statutaires et financiers

L'octroi d'une indemnité spécifique aux magistrats appelés à exercer au sein de la nouvelle structure vise à tenir compte des contraintes particulières de ces fonctions. Toutefois, l'introduction de régimes indemnitaires différenciés est susceptible de créer des écarts de traitement entre magistrats exerçant à des niveaux comparables de responsabilité, ce qui pourrait influencer les choix d'affectation et accentuer les tensions liées à la répartition des effectifs. Une telle mesure, envisagée isolément, ne saurait se substituer à une réflexion d'ensemble sur la structure de rémunération et l'attractivité des fonctions judiciaires.

Garanties de mise en œuvre

Le projet ne prévoit pas, à ce stade, de mécanisme précis permettant de s'assurer que les effectifs nécessaires seront effectivement disponibles au moment de l'entrée en vigueur de la réforme. De même, aucune disposition spécifique ne prévoit d'évaluation du fonctionnement du dispositif après sa mise en place. Au regard de l'ampleur des changements envisagés, une planification progressive, assortie d'un suivi régulier et d'une évaluation à échéance déterminée, pourrait contribuer à sécuriser la mise en œuvre de la réforme. En effet, une réforme d'une telle importance ne peut être menée à bien sans planification rigoureuse, sans étude d'impact approfondie et sans engagement budgétaire et organisationnel clair.

Conclusion

Le Groupement des Magistrats Luxembourgeois considère que l'adaptation de l'organisation juridictionnelle aux exigences nouvelles du contentieux de l'asile et de l'immigration est nécessaire. Il relève toutefois que le projet de loi n° 8694, dans sa rédaction actuelle, repose sur des éléments qui gagneraient à être consolidés, en particulier en ce qui concerne les effectifs réellement mobilisables, les modalités de fonctionnement de la structure envisagée et la préservation de l'équilibre global du contentieux administratif. Tel qu'il est actuellement rédigé, ce projet comporte des risques majeurs de désorganisation durable de la justice administrative.

Dans cette perspective, le Groupement encourage les auteurs du projet à poursuivre la réflexion engagée afin d'affiner le dispositif proposé, de préciser les garanties relatives aux moyens humains et organisationnels et de veiller à ce que la réforme s'inscrive dans une approche globale, cohérente et durable, compatible avec les exigences du service public de la justice et les contraintes concrètes de fonctionnement des juridictions.
