

Projet de loi

**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**

Avis du Conseil d'État

(5 mai 2026)

En vertu de l'arrêté du 28 janvier 2026 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'un texte coordonné, par extraits, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives, qu'il s'agit de modifier.

Les avis du procureur général d'État, du Tribunal administratif, de la Cour supérieure de justice, du Conseil national de la justice, de la Cour administrative, du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg et du Groupement des magistrats luxembourgeois ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 9, 13, 18, 26 et 27 février ainsi que 5 et 10 mars 2026.

Considérations générales

Selon ses auteurs, le projet de loi sous avis a pour objet la « création d'un tribunal d'asile et d'immigration », qui est appelé à fonctionner non pas en tant que juridiction autonome, mais en tant que « section spécialisée du tribunal administratif ». Cette création se situe dans le cadre de la « mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile sur le plan national », mais prend aussi en considération la recommandation n° 3/2025 du 12 mai 2025 du Conseil national de la justice, dans laquelle ce dernier, selon les auteurs du projet de loi, « préconise la création d'une juridiction spécialisée en matière d'asile et d'immigration ».

La mise en place de cette juridiction spécialisée au sein du Tribunal administratif s'imposerait dès lors qu'« [u]ne grande partie des magistrats du tribunal administratif devra être affectée au contentieux des étrangers. Vu les délais restreints, le traitement du contentieux des étrangers nécessitera une grande flexibilité et disponibilité dans le chef des magistrats concernés. Le tribunal d'asile et d'immigration pourra se donner des méthodes de travail et une organisation interne propres, qui seront adaptées aux particularités des recours en matière d'asile d'immigration. »

En parallèle, le projet de loi sous avis propose d'augmenter les effectifs des juridictions administratives de sept postes (un poste au niveau de la Cour administrative et six postes au niveau du Tribunal administratif), pour compenser la hausse prévisible de la charge de travail notamment du Tribunal administratif à la suite de l'entrée en vigueur des textes de l'Union européenne composant le Pacte européen sur l'asile et la migration¹.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} modifie la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives.

Les points 1^o et 2^o n'appellent pas d'observation.

Le point 3^o modifie l'article 58 de la loi précitée du 7 novembre 1996 pour mettre en place le tribunal d'asile et d'immigration.

Les alinéas 1^{er} et 2 du paragraphe 1^{er} de l'article ainsi modifié n'appellent pas d'observation.

En ce qui concerne l'alinéa 3, le Conseil d'État s'interroge sur la possibilité de transférer des dossiers initialement de la compétence du tribunal d'asile et d'immigration aux autres magistrats du Tribunal administratif en cas de surcharge de travail dudit tribunal. Selon les auteurs du projet de loi sous avis, la matière réservée au tribunal d'asile et d'immigration est d'une spécificité telle qu'elle justifie la mise en place de cette section, de préférence à la simple création de chambres supplémentaires semblables à celles déjà existantes au sein du Tribunal administratif. Les auteurs du projet de loi sous avis expliquent à ce propos, dans leur exposé des motifs, que « [l]e tribunal d'asile et d'immigration pourra se donner des méthodes de travail et une organisation interne propres, qui seront adaptées aux particularités des recours en matière d'asile et d'immigration ».

¹ Règlement (UE) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection, modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et abrogeant la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil ; 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 ; règlement (UE) 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148 ; règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013 ; règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817 ; règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'« Eurodac » pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil ; directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale.

Le Conseil d'État s'interroge dès lors sur la justification de la possibilité de transférer des dossiers sans autre forme de procédure de la juridiction spécialisée qu'est le tribunal d'asile et d'immigration aux autres magistrats du Tribunal administratif, sans d'ailleurs que des critères précis soient fixés dans la loi. Se pose également la question de la prime mise en place par l'alinéa 4 en faveur des magistrats composant le tribunal d'asile et d'immigration. La disposition sous examen soulève ainsi de sérieuses interrogations quant à la sécurité juridique. En effet, les méthodes de travail et l'organisation propre au tribunal d'asile et d'immigration seront-elles également applicables aux affaires confiées aux chambres du Tribunal administratif ? Il est inconcevable que le justiciable se voie appliquer des règles différentes selon que l'affaire soit traitée par le tribunal d'asile et d'immigration ou par les chambres du Tribunal administratif. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique.

Pour lever son opposition formelle, le Conseil d'État pourrait concevoir le recours, au sein du tribunal d'asile et d'immigration, à des juges suppléants, qu'il faudrait alors prévoir dans le cadre de la loi en projet sous avis, sachant que rien ne s'opposerait à ce que des magistrats des chambres du Tribunal administratif remplissent également la charge de juge suppléant au sein du tribunal d'asile et d'immigration.

Le paragraphe 2, quant à lui, appelle également un certain nombre de critiques.

En premier lieu, son alinéa 1^{er}, qui prévoit que « [l]e tribunal d'asile et d'immigration est composé de seize membres », est de nature à induire en erreur quant à la nature non-autonome du tribunal d'asile et d'immigration. Le Conseil d'État propose de s'inspirer notamment des articles 15-1 et 19 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire pour éviter un tel risque. Il renvoie à sa proposition de texte formulée ci-dessous.

Si cette proposition était retenue, les points 1^o et 2^o de l'alinéa 2 pourraient être omis.

En deuxième lieu, l'alinéa 2 donne compétence au président du Tribunal administratif de désigner, par voie d'ordonnance, les magistrats appelés à siéger au tribunal d'asile et d'immigration, et cela pour une durée de quatre années.

Le Conseil d'État rejoint l'avis du Conseil national de la justice, qui critique cette disposition en tirant argument de l'article 107, alinéa 3, de la Constitution, de l'article 17 de la loi modifiée du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice et des articles 4 à 14 de la loi modifiée du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats, applicables tant aux magistrats de l'ordre judiciaire qu'à ceux de l'ordre administratif.

En vertu de ces dispositions constitutionnelles et légales, il appartient au Conseil national de la justice de procéder, selon les règles fixées par les dispositions visées ci-dessus de la loi précitée du 23 janvier 2023, à la sélection des candidats pour un poste déterminé, sans distinguer quant à la nature de ce poste, et de proposer au Grand-Duc la nomination de la personne que ledit conseil estime être le candidat le mieux placé.

Ainsi que le souligne le Conseil national de la justice dans son avis, les magistrats appelés à siéger dans le tribunal d'asile et d'immigration sont dans une situation comparable à ceux siégeant dans les juridictions ordinaires, notamment en tant que juges aux affaires familiales, en tant que juges de la jeunesse ou en tant que juges d'instruction.

Il s'ensuit que le Conseil d'État doit s'opposer formellement, pour contrariété avec l'article 107, paragraphe 3, de la Constitution, au mode de désignation actuellement proposé.

L'instauration d'un terme de quatre ans n'appelle pas d'observation.

En conclusion de ce qui précède, le Conseil d'État propose le texte suivant pour le paragraphe sous examen :

« (2) Parmi les magistrats formant le tribunal administratif, il y a seize juges formant le tribunal d'asile et d'immigration, dont un juge directeur choisi parmi les premiers vice-présidents et les vice-présidents du tribunal administratif et quinze juges choisis parmi les vice-présidents, les premiers juges et les juges du tribunal administratif.

Ces magistrats sont nommés chaque fois pour une période de quatre ans. Ils peuvent obtenir le renouvellement de leur fonction.

Le greffe du tribunal d'asile et d'immigration est assuré par le greffe du tribunal administratif. »

Le paragraphe 3 n'appelle pas d'observation.

Le paragraphe 4 prévoit que les magistrats nommés au tribunal d'asile et d'immigration profiteront d'une indemnité spéciale mensuelle, non pensionnable, de quatre-vingt points indiciaires, qui est justifiée selon les auteurs du projet de loi sous avis par la nature particulièrement contraignante du contentieux de l'asile et de l'immigration, en raison notamment des délais très courts imposés par le législateur européen.

Si le principe de cette prime ne soulève pas d'observation de la part du Conseil d'État, ce dernier s'interroge toutefois sur l'alinéa 3, qui prévoit que cette indemnité est également due au président du Tribunal administratif « lorsqu'il siège au tribunal d'asile et d'immigration ». En vertu du paragraphe 3, alinéa 2, le président du Tribunal administratif « peut siéger au tribunal d'asile et d'immigration, quand il le juge convenable, soit en tant que juge unique, soit en présidant une formation collégiale ». Or, si la présence du président du Tribunal administratif n'est que sporadique, le Conseil d'État ne comprend pas la justification de lui accorder une prime mensuelle régulière en contrepartie d'une prestation seulement occasionnelle. Tout au plus pourrait-on imaginer une indemnisation par audience, payable sur déclaration, à l'instar, par exemple, de celle accordée aux membres de la Commission d'accès aux documents mis en place par la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, le cas échéant plafonnée à un montant mensuel de 80 points indiciaires.

Par ailleurs, le Conseil d'État note que le projet de loi sous avis ne prévoit pas d'indemnisation spéciale pour les magistrats appelés à siéger conformément à l'alinéa 3 du nouvel article 58, paragraphe 1^{er}. Or, les contraintes procédurales seraient, dans cette hypothèse, identiques. Le Conseil d'État estime que, dans l'optique du projet de loi sous avis, l'absence

d'indemnisation crée ainsi une différence de traitement entre, d'une part, les magistrats affectés de façon permanente au tribunal d'asile et d'immigration et, d'autre part, les magistrats appelés à siéger occasionnellement conformément à l'alinéa 3 du nouvel article 58, paragraphe 1^{er}, mais dans des conditions procédurales identiques, catégories de personnes se trouvant pourtant dans des situations tout à fait comparables. Selon l'article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Le Conseil d'État ne voit toutefois aucune raison objective justifiant la différence de traitement ainsi instituée entre ces deux catégories de personnes, de sorte que la disposition sous examen se heurte manifestement au principe de l'égalité devant la loi. Il doit par conséquent s'opposer formellement à cette disposition. Pour le moins, la loi devrait prévoir une indemnisation ponctuelle par audience, à l'instar de ce que le Conseil d'État préconise pour le président du Tribunal administratif. De même, si le Conseil d'État était suivi dans sa suggestion de mettre en place des juges suppléants, un régime d'indemnisation identique devrait être prévu, au cas où ils seraient appelés à siéger au tribunal d'asile et d'immigration.

Le point 4^o n'appelle pas d'observation.

Article 2

En vertu de l'article sous examen, toutes les affaires pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet et de la compétence du tribunal d'asile et d'immigration seront transférées à ce dernier « sans autre forme de procédure ». Le Conseil d'État s'interroge sur l'application de cette procédure, notamment aux affaires qui ont déjà fait l'objet d'une audience de plaidoiries. Le Conseil d'État note que, afin de se conformer au principe du procès contradictoire, ces procès et plaidoiries devront être répétés devant la nouvelle juridiction. Il s'ensuit la question du respect des délais inscrits à la réglementation européenne précitée, une telle répétition entraînant nécessairement un non-respect de ces délais.

Eu égard à la contrariété du mécanisme mis en place avec la réglementation européenne précitée, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Le Conseil d'État suggère aux auteurs de prévoir que seules les affaires actuellement pendantes et n'ayant pas encore donné lieu à une audience de plaidoiries ou à un jugement avant dire droit seront transférées au tribunal d'asile et d'immigration.

Article 3

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication et d'entrée en vigueur prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, d'autant plus que la formule employée par les auteurs peut conduire à une réduction du délai de quatre jours de droit commun, dans l'hypothèse où la publication aurait lieu vers la fin du mois de mai.

Le Conseil d'État recommande aux auteurs de prévoir une entrée en vigueur de la loi en projet avec la nouvelle année judiciaire, à savoir à partir du 16 septembre 2026. Il peut toutefois concevoir une entrée en vigueur avant cette date pour les dispositions relatives aux postes nouvellement créés, afin de permettre le recrutement des magistrats avant l'entrée en vigueur des autres dispositions.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il y a lieu de consacrer à chaque article à modifier un article distinct, comportant un chiffre arabe.

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur.

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

En tenant compte des observations qui précèdent, le projet de loi sous avis est à restructurer comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 10, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, prend la teneur suivante :

« [...]. »

Art. 2. L'article 57, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la même loi prend la teneur suivante :

« [...]. »

Art. 3. [...].

Art. 4. [...].

Art. 5. À la suite de l'article 102 de la même loi, il est inséré un article 102-1 nouveau, libellé comme suit :

« Art. 102-1. Sont transmis, sans autre forme de procédure, au tribunal d'asile et d'immigration, les recours qui sont dirigés contre les actes administratifs visés à l'article 58, paragraphe 1^{er}, ~~de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives~~ et qui sont pendants au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi du [...] 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.

[...]. »

Art. 6. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juin 2026. »

Article 1^{er}

Au point 3^o, le Conseil d'État signale la formule « il est rétabli un article X » est à retenir lorsque, par suite d'une abrogation antérieure, le numéro

d'article est vacant et qu'on le réutilise. Par ailleurs, à l'occasion du rétablissement d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Au point 3°, à l'article 58, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, dans sa teneur rétablie, le Conseil d'État signale qu'en ce qui concerne les compétences ministérielles, il est conseillé de cerner leur désignation avec autant de précision que possible en utilisant la nomenclature employée dans l'annexe B du règlement interne du Gouvernement, approuvé initialement par l'arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023 portant approbation et publication du règlement interne du Gouvernement. Il importe d'éviter les mots génériques pouvant donner lieu à des problèmes d'interprétation au moment d'une nouvelle répartition des compétences gouvernementales entre les départements ministériels. Finalement, les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule.

Au paragraphe 3, alinéa 2, il est recommandé de supprimer la virgule après le mot « immigration ».

Article 2

Aux yeux du Conseil d'État, la disposition sous revue trouvera en l'occurrence mieux sa place dans la loi à modifier. Il est renvoyé à la proposition de texte *in fine* des observations générales ci-avant.

À l'alinéa 2, il convient de supprimer le mot « d' ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 15 votants, le 5 mai 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch