



COUR ADMINISTRATIVE

Luxembourg, le 15 juin 2026

Madame la ministre de la Justice
13, rue Erasme
L-2934 Luxembourg

Avis complémentaire de la Cour administrative par rapport aux amendements au 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'instituer un tribunal de l'asile et de l'immigration

Avis de la Cour administrative

Par courriel du 9 courant l'avis de la Cour administrative a été demandé par le ministère de la Justice par rapport au projet de loi sous revue.

Vu l'urgence, la Cour entend prendre position à travers un avis ciblé et constructif.

La Cour constate que les auteurs des amendements ont entendu suivre l'avis du Conseil d'Etat du 5 mai 2026 et que pour l'essentiel les amendements rencontrent l'objectif visé.

Il reste cependant quelques questions ouvertes :

1. Tout d'abord, l'article 6 appelé à introduire un article 102-1 nouveau au niveau de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ci-après « *la loi du 7 novembre 1996* », comprend une incohérence flagrante :
 - d'un côté, l'entrée en vigueur de cet article est fixée au 16 septembre 2027 à travers la mise en place du tribunal de l'asile et de l'immigration, en abrégé « *TAI* », à cette date.
 - d'un autre côté, il est prévu, à travers l'article 8 du projet de loi, de voir entrer en vigueur l'article 102-1 nouveau déjà le 16 septembre 2026 et de renvoyer devant un tribunal qui n'existe pas encore l'ensemble des affaires y visées.

De deux choses l'une : soit le TAI est censé être mis en place avec effet au 16 septembre 2026 et l'article 102-1 se justifierait *a priori*, sauf à en discuter la portée effective.

Soit le législateur entend voir mettre en place le TAI seulement de 16 septembre 2027 dans l'attente notamment du recrutement parallèle annoncé devant étoffer précisément ce tribunal spécial avec des membres ayant l'expérience vérifiée devant leur permettre de devenir rapidement opérationnels.

Il est retraceable également que la mise en place de pareil recrutement parallèle, nécessitant un cadre novateur, prenne du temps et que dès lors la mise en place ultérieure du TAI se justifie sous cet aspect.

Néanmoins, le contentieux de l'asile et de l'immigration tel que nouvellement cadré par le Pacte d'asile et d'immigration entré en vigueur le 12 juin 2026 demanderait idéalement la mise en place du TAI à une date proche du mois de juin 2026.

Si la mise en place du TAI au 16 septembre 2027 était maintenue, les responsables du tribunal administratif, ci-après « *le TA* », devraient faire en quelque sorte de la navigation à vue pendant une année, laquelle leur permettrait cependant de décanter certaines prémonitions actuelles et de pouvoir, le cas échéant, ajuster encore le cadre du TAI compte tenu des expériences recueillies.

Si le Pacte d'asile et d'immigration, tel que conçu au niveau européen, remplissait son but, le nombre d'affaires devrait logiquement diminuer à terme et la question pourrait prendre un tout autre tournant.

En admettant que le TAI soit mis en place pour le 16 septembre 2027, il serait judicieux, tel que prévu, d'en tracer d'ores et déjà le cadre par rapport aux amendements sous analyse.

2. Par rapport à l'article 4 portant rétablissement d'un article 58 de la loi du 7 novembre 1996, l'énumération *in fine* de l'alinéa 2 des « *juges (...) et premiers juges* » au niveau du texte coordonné omet les vice-présidents pourtant inclus au niveau de la discussion de l'amendement afférent numéro 2.

De l'avis de la Cour cette énumération pose plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Le texte gagnerait à ne mentionner que « *parmi les membres* » du tribunal administratif.

En effet, le tribunal comporte en outre quatre premiers vice-présidents. Il se pourrait très bien que l'un d'eux, qui n'est pas le juge directeur, veuille également rejoindre le TAI. Avec la proposition de texte actuelle, ce ne serait pas possible.

Or, ne sachant pas quel va être *in fine* l'intérêt des magistrats pour le TAI face à un cadre de 13 membres actuellement prévus, il serait inadéquat de fermer la voie de la sorte à un premier vice-président comptant par définition parmi les membres les plus chevronnés du TA.

3. Au deuxième alinéa du paragraphe 3 du même article 58 à rétablir, il est prévu que le président du TA peut siéger au TAI quand il le juge convenable.

Cette formulation relève encore de l'ancien projet de loi où l'allocation de l'indemnité de 80 points indiciaires dans le chef dudit président devait être justifiée de la sorte. Cette question étant résorbée, il apparaît que le président fait partie des « *autres magistrats du TA* » qui ont la qualité de juge suppléant du TAI en vertu de l'alinéa 1 du paragraphe 2 du même article 58.

Le deuxième alinéa du paragraphe 3 pourrait donc être supprimé purement et simplement en raison de sa redondance avec l'alinéa 1 du paragraphe 2 de l'article en question.

4. Si le fait de conférer cette qualité de juge suppléant du TAI d'office à tous les autres magistrats du TA ne faisant pas partie du TAI pourrait, le cas échéant, donner lieu à interrogation, il n'en reste pas moins que d'autres exemples de désignation d'office d'un magistrat à un poste complémentaire existent dans la législation actuelle, même au plus haut niveau.

Ainsi, le président de la Cour administrative est d'office vice-président de la Cour constitutionnelle de même que le président de la Cour supérieure de Justice est d'office président de cette Cour.

5. La Cour estime que les textes des amendements doivent être coordonnés dans l'optique de savoir qui, le président du TA ou le juge directeur du TAI, va être appelé à l'avenir à répartir les magistrats parmi les chambres et à répartir le service au sein du TAI.

Actuellement l'alinéa 3 du paragraphe 3 de l'article 58 à rétablir prévoit uniquement que le juge directeur, sous l'autorité du président du TA, répartit le service sans spécifier plus en avant.

Or, d'après le nouvel article 61 de la loi du 7 novembre 1996, c'est l'assemblée générale du TA qui détermine annuellement le nombre des chambres ordinaires et des chambres spécialisées.

Ici se pose une question fondamentale de compréhension ayant un impact certain sur les questions de compétence et d'affectation. Est-ce que le TAI qui est défini comme une section du TA est appelé à fonctionner à côté des chambres ordinaires et spécialisées visées par l'article 61 ou est-ce que le TAI contient d'ores et déjà certaines des chambres spécialisées y visées ?

Il est certain que le TAI va comprendre non seulement des chambres, mais également des juges uniques, puisque les nouvelles compétences découlant du Pacte d'asile et d'immigration prévoient un certain nombre de compétences de juges uniques que l'ancienne législation ne connaissait pas.

Pour plus de clarté, le projet de loi gagnerait à déclarer clairement que la section TAI du TA fonctionne à côté des chambres ordinaires et spécialisées et que tant la répartition des chambres que l'affectation des magistrats du TAI relèvent de la compétence du juge directeur du TAI.

Ainsi, le projet de loi pourrait prévoir que le TA comprend des sections, des chambres ordinaires et des chambres spécialisées. En application du principe de subsidiarité, ce serait le juge directeur de la section qui répartirait les magistrats entre les chambres voire les postes à juge unique et répartirait également le service.

Dans le cas contraire, le projet de loi devra prévoir avec plus de précision les compétences respectives de l'assemblée générale du TA, du président du TA et du juge

directeur du TAI concernant la répartition des chambres, l'affectation des magistrats et la répartition du service.

6. Il reste la question de fait de savoir ce qui se passera si à la date du 16 septembre 2027 il n'y aura pas 13 magistrats du TA qui vont postuler pour un poste au TAI.

Actuellement le projet de loi prévoit à bon escient au niveau de l'article 61, paragraphe 1, alinéa 2, que si la charge de travail le permet, les chambres spécialisées peuvent statuer sur tous les recours qui rentrent dans la compétence du TA.

Est-ce qu'il ne faudrait pas prévoir également avec netteté la disposition complémentaire suivant laquelle des chambres ordinaires du TA sont appelées à statuer sur tous les recours qui rentrent dans la compétence du TAI chaque fois que les délais impartis par la législation le requièrent et que le TAI n'est pas en mesure d'y vaquer utilement ?

Cette solution se trouve d'ores et déjà en filigrane dans la loi en ce que tous les membres du TA qui ne sont pas membres du TAI peuvent être appelés à siéger comme juge suppléant au TAI.

Mais les textes gagneraient sans doute à voir adopter cette disposition complémentaire.

7. Au niveau de l'article 61, paragraphe 1, alinéa 4, il est prévu que les affectations des membres du TA aux différentes chambres sont annuellement faites par le président de ce tribunal.

Si le TAI en tant que section était considéré à part des chambres ordinaires et spécialisées, il faudrait prévoir que c'est le juge directeur du TAI qui procède aux affectations à cette section.

Sinon, la clarté de la répartition des compétences exigerait de préciser que tel est le cas pour les « *différentes chambres ordinaires* » et que pour les chambres spécialisées du TAI, ce soit le juge directeur du TAI, sous l'autorité du président du TA, qui procède à pareille affectation.

Le texte gagnerait sinon en clarté en mettant « *TA, à l'exclusion du TAI* ».

Est-ce qu'il ne vaudrait pas mieux prévoir « *périodiquement* » au lieu d'« *annuellement* » ?

De même, la désaffectation prévue à l'alinéa 5, du même paragraphe 1 de l'article 61 de manière non différenciée dans le chef du seul président du TA devrait, dans la même logique, être subdivisée suivant qu'il s'agit d'une chambre du TA ou du TAI.

8. Au stade actuel de l'analyse, la vraie inconnue qui va se présenter au niveau du nouveau TAI sera celle de savoir quel sera le nombre de magistrats postulant pour un poste au TAI et si le quota de 13 va effectivement pouvoir être atteint.

Peut-être que le fait que le TA, de manière globale, dans l'attente du TAI, soit appelé à vaquer à l'ensemble des affaires, y compris à celles en matière d'asile et d'immigration, compte tenu des exigences nouvelles issues du Pacte d'asile et de l'immigration, permettra de voir décanter durant l'année judiciaire 2026/2027 un certain nombre d'inconnues de manière à faciliter la transition vers le TAI qui, dans la vue actuelle des choses, prendrait alors ses fonctions avec un certain recul avec effet au 16 septembre 2027.

Pour la Cour administrative


Francis DELAPORTE
Président de la Cour administrative