

Projet de loi

**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 complémentaire du Conseil d'État

(10 juillet 2026)

Par dépêche du 5 juin 2026, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État six amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la justice lors de sa réunion du 4 juin 2026.

Le texte des amendements était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, figurant en caractères gras et soulignés, et les propositions de texte du Conseil d'État que la commission parlementaire a faites siennes, figurant en caractères soulignés.

Les avis complémentaires de la Cour administrative, du Conseil national de la justice, du Tribunal administratif et du Groupement des magistrats luxembourgeois ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 15, 19, 24 et 30 juin 2026.

Considérations générales

Le Conseil d'État constate que les amendements sous examen entendent, pour l'essentiel, répondre aux observations et aux oppositions formelles formulées dans son avis du 5 mai 2026. Il en résulte une réécriture totale du projet, dont les dispositions sont entièrement renumérotées.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement sous examen vise à modifier l'article 2, dont le contenu amendé est transféré à un nouvel article 6, en remplaçant le texte de la disposition initiale par une disposition modificative de l'article 37-1 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, à l'effet d'accorder une indemnité de vacation, non pensionnable, aux magistrats de la Cour administrative qui siègeront en matière d'asile et d'immigration en tant que juges du second degré. Le taux de cette indemnité sera de cinq points indiciaires par affaire au délibéré de laquelle ces derniers auront participé, et plafonnée mensuellement à un montant de quatre-vingts points indiciaires.

Cette prime est justifiée par les auteurs de l'amendement sous examen par des considérations d'équité entre les magistrats des deux instances.

Le Conseil d'État rappelle que la prime spéciale de quatre-vingts points indiciaires allouée aux magistrats affectés au tribunal d'asile et d'immigration a été motivée par les contraintes particulières de cette fonction¹. Les mêmes arguments ont été mis en avant quant à l'indemnité, identique quant à son régime à celle prévue à la disposition sous examen, introduite par les amendements sous revue pour les magistrats du Tribunal administratif siégeant au tribunal d'asile et d'immigration en qualité de juges suppléants. Le Conseil d'État relève toutefois que ni le projet de loi initial ni les amendements ne modifient la compétence ou la procédure de la Cour administrative de façon substantielle. Il apparaît encore à la lecture de la loi du 11 juin 2026 portant mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile et notamment de son article 31, consacré aux voies de recours, que la plupart des décisions du tribunal d'asile et d'immigration ne sont pas susceptibles d'appel et que, pour les deux hypothèses dans lesquelles un tel recours est prévu, la Cour administrative dispose d'un délai de quatre mois pour rendre sa décision et ne devra ainsi pas décider dans l'urgence. Dans son avis du 26 février 2026², la Cour administrative avait d'ailleurs estimé que « le Pacte impactera la Cour au second degré » et que les questions techniques liées au projet « ne sont pas d'ordre structurel pour la juridiction d'appel », de sorte que la Cour administrative pourrait « rencontrer la mise en œuvre du Pacte de manière plutôt sereine ».

Il s'ensuit qu'accorder aux magistrats de la Cour administrative une prime prévue pour les magistrats intervenant à titre de suppléant au sein du TAI n'est guère requis pour des raisons d'équité. Dès lors, le Conseil d'État s'interroge sur le bien-fondé de cette charge supplémentaire pour le budget de l'État, pour laquelle aucune justification suffisante n'est avancée, ni une fiche financière jointe au dossier parlementaire.

Amendement 2

L'amendement sous rubrique propose d'insérer, à la suite de l'article 3, un article 4 nouveau au projet de loi qui vise à rétablir l'article 58 de la loi précitée du 7 novembre 1996. Il remplace ainsi le point 3° de l'article 1^{er} du projet de loi initial et entend répondre aux différentes oppositions formelles formulées par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 1^{er} initial, paragraphe 1^{er}, point 3°, du projet de loi.

Les auteurs entendent encore supprimer les alinéas 1^{er} et 2 initiaux du paragraphe 2.

Tel que la disposition sous avis est reformulée, et selon la lecture du Conseil d'État, le tribunal d'asile et d'immigration est dorénavant conçu comme une section autonome du Tribunal administratif, avec une structure

¹ « [...] La généralisation de la procédure accélérée implique des délais stricts dans lesquels les recours devront être tranchés. Cela requiert une grande disponibilité de la part des magistrats, qui devront souvent travailler dans l'urgence. Dans nombre de cas, les délais ne pourront pas être suspendus pendant la période de service réduit entre le 16 juillet et le 15 septembre. Pendant la période entre le 16 juillet et le 15 septembre, les membres du tribunal d'asile et d'immigration devront assurer des permanences. [...] ». Projet de loi du 28 janvier 2026 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, (doc. parl. n° 8694, p. 8).

² Projet de loi du 14 janvier 2026 portant mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile, (doc. parl. n° 8684/1, p. 1).

propre, et qui, certes, fait encore partie du Tribunal administratif, mais sans participer au fonctionnement normal de cette juridiction. Ainsi, les interactions se limiteront pour l'essentiel à (1) une aide ponctuelle de la part des magistrats du Tribunal administratif en tant que juges-suppléants en cas de surcharge du tribunal d'asile et d'immigration, (2) la possibilité pour les magistrats du tribunal d'asile et d'immigration de siéger au Tribunal administratif dans les conditions de la future loi, (3) à un chef de corps commun, à savoir le président du Tribunal administratif et (4) à un greffe qui sera également commun. Le Conseil d'État y reviendra notamment à l'endroit de l'examen du nouvel article 5.

L'abandon de la procédure de désignation des membres du tribunal d'asile et d'immigration par voie d'ordonnance du président du Tribunal administratif pour la remplacer par la procédure de nomination de droit commun fait que l'opposition formelle y relative devient sans objet. De même la refonte de l'indemnisation tant du président du Tribunal administratif que des magistrats de ce tribunal agissant comme juges-suppléants du tribunal d'asile et d'immigration permet la levée des oppositions formelles formulées à l'encontre des dispositions afférentes.

Le texte reformulé de l'article 58 de la loi précitée du 7 novembre 1996 proposé par l'amendement sous examen appelle toutefois plusieurs observations.

Le paragraphe 1^{er} reprend, avec quelques modifications mineures, les alinéas 1^{er} et 2 du texte initial. L'alinéa 3 est supprimé, de sorte que l'opposition formelle figurant dans l'avis du Conseil d'État du 5 mai 2026 y relative devient également sans objet.

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, crée treize postes de magistrats appelés à « former » le tribunal d'asile et d'immigration. Le projet sous avis réduit ainsi les effectifs de ce tribunal de seize magistrats à treize unités. Il confère par ailleurs *de plano* la qualité de suppléant pour ce tribunal à l'ensemble des magistrats du Tribunal administratif. S'il est vrai que le Conseil d'État avait, dans son avis précité du 5 mai 2026, suggéré de remplacer le système initialement prévu de transférer, en cas de surcharge de travail, le contentieux de l'asile et de l'immigration aux autres formations du Tribunal administratif par un système de juges-suppléants, la désignation *de plano* de l'ensemble des « autres magistrats du tribunal administratif [en] qualité de juge suppléant » n'est pas sans poser problème au regard des compétences en matière de nomination réservées au Conseil national de la Justice par la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats, cela d'autant plus que la loi en projet vise à conférer cette qualité aux magistrats actuels dudit tribunal, en dehors de toute procédure de nomination et sans demande de leur part. S'il ne s'agit, certes, pas d'une entorse au principe de l'inamovibilité du magistrat *stricto sensu*, il n'en est pas moins vrai que l'indépendance d'un magistrat comprend le droit de ne pas être nommé sans son accord à des fonctions nouvelles. C'est toute la différence entre la situation qu'entend mettre en place l'amendement sous examen et les exemples cités par la Cour administrative dans son avis complémentaire du 15 juin 2026, dans lesquels les candidats aux postes y cités le sont en pleine connaissance des postes accessoires aux postes brigüés à titre principal.

Le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 107, alinéa 3, de la Constitution, la nomination d'un magistrat à un poste par le Grand-Duc ne

peut se faire que sur proposition par le Conseil national de la justice. Il n'appartient dès lors pas au législateur de procéder à une telle nomination *de lege*, sachant que les juges suppléants doivent aussi être nommés à ces postes.

Le Conseil d'État doit par conséquent s'opposer formellement à la disposition sous examen pour contrariété avec l'article 107, alinéa 3, de la Constitution. Une solution pourrait consister en la création d'un nombre de postes de juges-suppléants à déterminer, qui seront alors pourvus selon la procédure de droit commun.

L'alinéa 2 du paragraphe 2 détaille la composition du tribunal d'asile et d'immigration et met en place les conditions de rang que doivent remplir les différents magistrats en vue de leur nomination. Le Conseil d'État relève une suggestion faite à ce propos dans l'avis complémentaire de la Cour administrative du 15 juin 2026, qui consiste à élargir la liste des candidats à un poste de juge au tribunal d'asile et d'immigration également aux premiers vice-présidents du Tribunal administratif, qui n'y figurent actuellement pas. Il peut d'ores et déjà marquer son accord avec l'ajout de cette fonction à la liste en question.

L'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 n'appelle pas d'observation.

L'alinéa 2 maintient la possibilité pour le président du Tribunal administratif de siéger en tant que juge au tribunal d'asile et d'immigration « quand il le juge convenable ». Contrairement à la qualité de juge-suppléant qui a donné lieu à une opposition formelle du Conseil d'État, cette possibilité ne confère pas de nouvelles fonctions dans le chef du président du TA, mais entend mettre en place une base légale pour ladite possibilité, qui pourra être exercée à tout moment et non pas seulement si les magistrats affectés au tribunal d'asile et d'immigration n'étaient pas en nombre suffisant. Le Conseil d'État s'interroge dès lors sur l'articulation entre cette disposition et celle prévoyant que tous les magistrats du Tribunal administratif sont, en l'état actuel du projet de loi, considérés comme juges suppléants. De même, le Conseil d'État relève que, si la formulation employée reprend celle figurant à l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 25 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, cette dernière disposition ne vise que les chambres du tribunal d'arrondissement, à l'exclusion des sections spécialisées tel que le tribunal de la jeunesse et des tutelles, pour lesquelles les textes respectifs énoncent limitativement leur composition et excluent ainsi la présence du président du tribunal.

Ces deux dispositions sont par conséquent incohérentes entre elles, et ainsi source d'insécurité juridique sur la qualité en laquelle le président du Tribunal administratif peut intervenir au sein du tribunal d'asile et d'immigration, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. Une solution pourrait consister à reprendre les formulations figurant dans la loi précitée du 7 mars 1980 et de supprimer la possibilité d'intervention du président en cette qualité dans les audiences de la section spéciale.

Quant au paragraphe 4 relatif au régime d'indemnisation, l'amendement sous examen vise également à répondre à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État pour contrariété manifeste au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec la nouvelle disposition proposée, ce qui lui permet de lever son opposition formelle au sujet de l'article 1^{er}, point 3^o, du projet initial. Il attire toutefois l'attention des auteurs de l'amendement sous examen à une redondance partielle entre le contenu de la première phrase et celui de la seconde phrase, pour ce qui est des attachés à titre définitif.

Amendement 3

L'amendement sous rubrique insère au projet de loi sous avis un nouvel article 5 qui modifie l'article 61 de la loi précitée du 6 novembre 1996. Il reprend l'ancien point 4^o de l'article 1^{er} initial.

Le Conseil d'État comprend que l'article 61 est applicable au Tribunal administratif et aux chambres qui le composent, tandis que le régime applicable spécifiquement au tribunal d'asile et immigration découle de l'article 58, qui met en place un régime dérogatoire. Le système ainsi créé se rapproche notamment de celui qui régit le tribunal de la jeunesse et des tutelles.

Amendement 4

L'amendement sous rubrique propose d'insérer un article 6 nouveau dans le projet de loi qui a lui-même pour objet d'insérer, au chapitre 9 relatif aux dispositions transitoires, modificatives, budgétaires, abrogatoires et d'entrée en vigueur de la loi précitée du 7 novembre 1996, un article 102-1 nouveau.

Dans cette perspective, l'amendement sous examen reprend le libellé de la disposition de l'article 2 du projet de loi initial, tout en limitant le transfert, au tribunal de l'asile et de l'immigration, des affaires pendantes à celles qui n'ont pas encore donné lieu à une audience de plaidoiries ou à un jugement avant dire droit.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec la nouvelle disposition proposée, ce qui lui permet de lever son opposition formelle au sujet de l'article 2 initial.

Plus fondamentalement et tout comme la Cour administrative dans son avis précité du 15 juin 2026, le Conseil d'État doit cependant souligner l'incohérence entre la date d'entrée en vigueur des dispositions mettant en place le tribunal d'asile et d'immigration, qui est maintenant reportée au 16 septembre 2027, alors qu'elle était initialement fixée au 16 septembre 2026, et celle retenue pour la disposition sous examen, qui continue d'entrer en vigueur à cette date. À l'instar du juge administratif d'appel, le Conseil d'État a du mal à comprendre comment un tribunal qui n'existe même pas encore en droit peut se voir confier des dossiers qui seront retirés au juge déjà régulièrement saisi, de sorte qu'il doit s'opposer formellement à cette disposition pour incohérence, source d'insécurité juridique.

Outre la solution proposée par la Cour administrative dans son avis précité, à savoir une entrée en vigueur concomitante tant du tribunal d'asile et d'immigration que de l'article 102-1 nouveau, précité, que ce soit en 2026 ou en 2027, et eu égard au fait que, à bien comprendre les auteurs des amendements, le but du report de l'entrée en fonctions du TAI est de

permettre le recrutement des treize magistrats prévus, une troisième voie pourrait être imaginée. En effet, à l'instar d'une pratique législative constante en matière de plans de recrutement pluriannuels dans la magistrature, le recrutement pourrait s'étaler dans le temps, en prévoyant un certain nombre de magistrats à engager au 16 septembre 2026, puis une augmentation au fil des années jusqu'au maximum jugé nécessaire par le législateur.

Amendement 5

L'amendement sous examen a pour effet d'introduire un nouvel article 7 dans la loi en projet, prévoyant une obligation pour le Gouvernement de présenter, à la Chambre des députés, un rapport sur le fonctionnement effectif du tribunal de l'asile et de l'immigration.

La disposition sous examen ne prévoyant qu'une injonction politique à l'adresse du Gouvernement, elle est dépourvue de plus-value normative et n'a pas sa place dans un texte de loi. Le Conseil d'État suggère dès lors sa suppression.

Amendement 6

Le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'amendement 4 pour ce qui est de l'entrée en vigueur des dispositions applicables, respectivement, au tribunal d'asile et d'immigration et au transfert des dossiers actuellement pendants devant le Tribunal administratif.

Observations d'ordre légistique

Amendement 2

À l'article 4, à l'article 58, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « ont la qualité de juges suppléants ».

À l'article 58, paragraphe 2, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il est suggéré de reformuler la première phrase de la manière suivante :

« Le tribunal de l'asile et de l'immigration comprend un juge directeur de ce tribunal et douze juges de l'asile et de l'immigration. »

À l'article 58, paragraphe 4, alinéa 2, première phrase, dans sa teneur amendée, le Conseil d'État demande d'employer, à l'instar des autres occurrences dans le texte, la formulation de « bénéficiaire d'une indemnité de vacation ».

Amendement 3

À l'article 5, à l'article 61, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il est recommandé de remplacer les mots « qui rentrent dans la compétence » par les mots « qui relèvent de la compétence ».

Amendement 4

À l'article 6, à l'article 102-1, dans sa teneur amendée, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Amendement 5

À l'article 7, dans sa teneur amendée, il convient d'écrire « Chambre des députés » avec une lettre « d » minuscule.

Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné joint aux amendements adoptés par la commission parlementaire, le Conseil d'État s'est rendu compte de différences entre ledit texte coordonné et le texte des amendements proprement dit. À titre d'exemple, à l'article 4, à l'article 58, paragraphe 2, alinéa 2, du texte coordonné, le libellé de la troisième phrase ne correspond pas à celui proposé par l'amendement 2.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 10 juillet 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes