

Dossier consolidé

Date de création : 10-03-2026

Projet de loi 8694

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

Date de dépôt : 29-01-2026

Auteur(s) : Madame Elisabeth Margue, Ministre de la Justice

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
29-01-2026	Déposé	20260129_Depot	<u>3</u>
09-02-2026	Avis : Parquet général	20260209_Avis	<u>26</u>
13-02-2026	Avis : Tribunal administratif	20260213_Avis	<u>29</u>
18-02-2026	Avis : Cour Supérieure de Justice	20260218_Avis	<u>50</u>
26-02-2026	Avis : Conseil national de la justice	20260226_Avis	<u>54</u>
27-02-2026	Avis : Cour administrative	20260227_Avis	<u>61</u>
05-03-2026	Avis : Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg	20260305_Avis	<u>69</u>
10-03-2026	Avis : Groupement des Magistrats Luxembourgeois	20260310_Avis	<u>74</u>

20260129_Depot



Le Premier ministre,

Vu les articles 76 et 95, alinéa 1^{er}, de la Constitution ;

Vu l'article 10 du Règlement interne du Gouvernement ;

Vu l'article 58, paragraphe 1^{er}, du Règlement de la Chambre des Députés ;

Vu l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État ;

Considérant la décision du Gouvernement en conseil du 9 janvier 2026 approuvant sur proposition de la Ministre de la Justice le projet de loi ci-après ;

Arrête :

Art. 1^{er}. *La Ministre de la Justice est autorisée à déposer au nom du Gouvernement à la Chambre des Députés le 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 et à demander l'avis y relatif au Conseil d'État.*

Art. 2. *La Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement est chargée, pour le compte du Premier ministre et de la Ministre de la Justice, de l'exécution du présent arrêté.*

Luxembourg, le 28 janvier 2026

Le Premier ministre

Luc Frieden

La Ministre de la Justice

Elisabeth Margue



Exposé des motifs

Le présent projet de loi a pour objet la création d'un tribunal d'asile et d'immigration. Vu que le tribunal d'asile et d'immigration fonctionnera comme une section spécialisée du tribunal administratif, il n'aura pas le statut d'une juridiction autonome. La création du tribunal d'asile et d'immigration se situe dans la mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile sur le plan national. Par la recommandation n° 3/2025 du 12 mai 2025, le Conseil national de la justice préconise la création d'une juridiction spécialisée en matière d'asile et d'immigration.

Le pacte européen sur la migration et l'asile consiste dans un ensemble de textes destinés à régir la gestion des migrations et à établir un régime d'asile commun à l'échelle de l'Union européenne. Parmi ces textes figurent 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 et le 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, qui seront applicables à partir du 12 juin 2026, respectivement à partir du 1^{er} juillet 2026.

Actuellement le contentieux des étrangers, qui inclut l'immigration et la protection internationale, représente environ 60% de l'activité juridictionnelle du tribunal administratif. Sous l'empire du pacte européen sur la migration et l'asile, il faut s'attendre à une augmentation substantielle du nombre de recours dans le domaine de la protection internationale. Cet instrument entraîne une application plus large des procédures accélérées, qui imposent des délais dans lesquels les jugements doivent être rendus. Le dispositif européen prévoit une suppression de l'effet suspensif du recours au fond dans la grande majorité des cas, qui est couplée à la possibilité d'introduire un recours au provisoire (référé) respectivement une intervention d'office du juge au provisoire, en attendant que le fond soit tranché. Il faut également s'attendre à ce que le nombre de référés en matière de protection internationale augmente significativement du fait de la suppression de l'effet suspensif des recours. Ces référés viennent s'ajouter aux recours au fond et doivent également être tranchés dans des délais très rapprochés.

La mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile intervient à un moment où les délais d'évacuation du contentieux administratif et fiscal sont d'ores et déjà excessivement longs. Cet instrument européen risque d'allonger encore davantage la durée de traitement des affaires. Le tribunal administratif, tel qu'actuellement organisé, n'est pas outillé pour traiter le contentieux accéléré supplémentaire, qui sera induit par le droit de l'Union européenne. En effet, le tribunal administratif risque d'être phagocyté par le contentieux de la protection internationale, qui devra être traité de manière prioritaire en vertu du droit de l'Union européenne, ceci au détriment du contentieux de droit commun, qui n'est pas soumis à des délais contraignants.

Dès lors, une réorganisation du tribunal administratif sera indispensable. Une 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.

Par ailleurs, le renforcement des effectifs des juridictions de l'ordre administratif est proposé. Dans une première étape, le tribunal administratif bénéficiera de six nouveaux postes de magistrat et la Cour administrative disposera d'un poste supplémentaire. Ainsi l'effectif total de la magistrature de l'ordre administratif passera à quarante-trois postes sous l'empire de la future législation. À noter que le tribunal d'asile et d'immigration débutera ses travaux avec un effectif de seize magistrats.

Finalement, les chefs de corps de l'ordre administratif envisagent le fonctionnement du tribunal d'asile et d'immigration avec un nombre conséquent de référendaires de justice. À titre de rappel, la demande d'attribution des postes de fonctionnaire et d'employé de l'État, destinés à l'exercice des fonctions de référendaires de justice et de greffier, doit être présentée à la Commission d'économies et de rationalisation (CET) dans le cadre de la procédure du *numerus clausus*. L'introduction par la voie législative d'une dérogation à la procédure de droit commun de la création des postes étatiques ne se justifie pas.



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

Nous Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Le Conseil d'Etat entendu ;

Vu l'adoption par la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du ... et celle du Conseil d'Etat du ... portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Art. 1^{er}. La loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives est modifiée comme suit :

1° À l'article 10, paragraphe 1^{er}, l'alinéa 1^{er} prend la teneur suivante :

« La Cour administrative est composée de huit membres, c'est-à-dire un président, deux vice-présidents, trois premiers conseillers et deux conseillers. »

2° À l'article 57, paragraphe 1^{er}, l'alinéa 1^{er} prend la teneur suivante :

« Le tribunal administratif est composé de trente-cinq membres, c'est-à-dire un président, quatre premiers vice-présidents, dix vice-présidents, dix premiers juges et dix juges. »

3° L'article 58 prend la teneur suivante :

« **Art. 58.** (1) Le tribunal administratif comprend une section dénommée « tribunal d'asile et d'immigration ».

Le tribunal d'asile et d'immigration a compétence pour statuer sur les recours dirigés contre les actes administratifs pris par le ministre ayant l'asile et l'immigration dans ses attributions et ceux pris par le ministre ayant les visas de court séjour dans ses attributions.

Lorsque le tribunal d'asile et d'immigration connaît une surcharge de travail, le président du tribunal administratif peut renvoyer des recours dirigés contre les actes administratifs visés à l'alinéa 2 devant une ou plusieurs chambres du tribunal administratif.

(2) Le tribunal d'asile et d'immigration est composé de seize membres.



Par ordonnance, le président du tribunal administratif désigne pour un terme renouvelable de quatre ans :

1° le juge directeur du tribunal d'asile et d'immigration, parmi les premiers vice-présidents et les vice-présidents du tribunal administratif, à la condition qu'il accepte cette désignation ;

2° les autres membres du tribunal d'asile et d'immigration, parmi les vice-présidents, les premiers juges et les juges du tribunal administratif, à la condition qu'ils acceptent cette désignation.

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

(3) Dans les cas déterminés par la loi, le tribunal d'asile et d'immigration statue soit comme juge unique, soit comme formation collégiale, qui est constituée de trois magistrats.

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.

Sous l'autorité du président du tribunal administratif, le juge directeur du tribunal d'asile et d'immigration répartit le service entre les membres du tribunal d'asile et d'immigration, veille à la prompte évacuation des affaires et assure le bon fonctionnement du service.

(4) Les membres du tribunal d'asile et d'immigration bénéficient d'une indemnité spéciale de quatre-vingt points indiciaires par mois.

L'indemnité spéciale est non pensionnable.

Les dispositions du présent paragraphe sont également applicables au président du tribunal administratif lorsqu'il siège au tribunal d'asile et d'immigration. »

4° À l'article 61, le paragraphe 1^{er} prend la teneur suivante :

« (1) L'assemblée générale du tribunal administratif détermine annuellement le nombre de chambres et leur spécialisation.

Le président du tribunal administratif répartit les affaires entre les chambres. »

Art. 2. 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.

Il en est de même lorsque les recours visés à l'alinéa 1^{er} ont donné lieu à un jugement d'avant dire droit.



Art. 3. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juin 2026.



Commentaire des articles

Article 1^{er}

Cet article centralise les dispositions modificatives de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives.

Point 1°.

À l'article 10, le projet de loi prévoit la création d'un poste supplémentaire de premier conseiller à la Cour administrative (grade M5). L'effectif légal de la Cour administrative passera à huit postes de magistrat.

Point 2°.

À l'article 57, le projet de loi prévoit le renforcement du tribunal administratif par la création de six postes supplémentaires de magistrat. Il s'agit de deux vice-présidents (grade M4), de deux premiers juges (grade M3) et de deux juges (grade M5). L'effectif légal du tribunal administratif passera à trente-cinq postes de magistrat.

Point 3°.

À l'article 58, le projet de loi vise non seulement à instituer le tribunal d'asile et d'immigration, mais également à déterminer sa compétence matérielle, sa composition et les modalités de son fonctionnement.

Au niveau du paragraphe 1^{er}, il est précisé que le tribunal d'asile et d'immigration constitue une section spéciale du tribunal administratif. Sur le plan institutionnel, le tribunal d'asile et d'immigration n'aura pas le statut d'une juridiction autonome. Par son rattachement administratif au tribunal administratif, le tribunal d'asile et d'immigration sera soumis aux dispositions de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. Ce règlement de procédure s'appliquera, pour autant qu'il n'y sera pas dérogé par des dispositions légales spéciales. L'appel contre les jugements du tribunal d'asile et d'immigration sera porté devant la Cour administrative. En ce qui concerne la compétence *ratione materiae*, le texte proposé prévoit trois domaines d'intervention du tribunal d'asile et d'immigration, à savoir l'asile, l'immigration et les visas de court séjour. Pour conserver une certaine flexibilité, le tribunal d'asile et d'immigration ne disposera pas d'une compétence exclusive. En cas de surcharge de travail par tribunal d'asile et d'immigration, le texte proposé prévoit une base légale pour transférer une partie des dossiers à des chambres du tribunal administratif. À titre d'exemple, le recours au mécanisme du renvoi devant une chambre du tribunal administratif sera nécessaire lorsque le tribunal d'asile et d'immigration n'atteindra pas l'effectif légal pendant une période prolongée.



Au niveau du paragraphe 2, la composition du tribunal d'asile et d'immigration sera déterminée. Son rattachement administratif au tribunal administratif se traduit par le recours à des magistrats et greffiers de cette juridiction. À partir du 1^{er} juin 2026, le tribunal d'asile et d'immigration commencera ses travaux avec un effectif légal de seize magistrats. Le texte proposé vise à déterminer la procédure de désignation du juge directeur du tribunal d'asile et d'immigration ainsi que des autres membres de ce tribunal. Il appartiendra au président du tribunal administratif de désigner les magistrats siégeant au tribunal d'asile et d'immigration seront désignés pour une durée renouvelable de quatre ans. Le texte du projet de loi ne s'oppose à ce que les membres du tribunal d'asile et d'immigration siègent également dans les chambres du tribunal administratif.

Le paragraphe 3 règle la manière dont l'activité juridictionnelle sera exercée par le tribunal d'asile et d'immigration. Vu que les affaires traitées sont humainement difficiles et souvent complexes, le tribunal d'asile et d'immigration statuera pour la plupart des recours en formation collégiale de trois magistrats. Le juge unique restera l'exception (hors référé). Le pacte européen sur la migration et l'asile entraînera une augmentation significative du nombre de référés en raison de la suppression de l'effet suspensif des recours au fond dans la majorité des cas. Or, le magistrat ayant traité le référé ne pourra bien évidemment plus faire partie de la composition siégeant au fond. À noter que le tribunal d'asile et d'immigration ne fonctionnera pas dans le cadre de chambres déterminées, mais en tant que « pool ». Cela permettra d'adapter au mieux le fonctionnement du tribunal d'asile et d'immigration par rapport aux besoins identifiés, en rendant possible la constitution de compositions ad hoc en fonction de la disponibilité des différents magistrats compte tenu de leurs charges de travail respectives. Vu que le juge directeur du tribunal d'asile et d'immigration exercera ses fonctions sous l'autorité du président du tribunal administratif, qui aura un pouvoir de direction et de surveillance en matière d'administration du tribunal d'asile et d'immigration. En termes d'organisation du travail, la désignation d'un juge directeur confèrera une certaine autonomie administrative au tribunal d'asile et d'immigration, qui sera nécessaire afin de permettre au tribunal d'adapter au mieux son fonctionnement interne aux particularités du contentieux des étrangers.

Le paragraphe 4 concerne l'indemnisation des magistrats siégeant au tribunal d'asile et d'immigration. Le texte proposé prévoit l'attribution d'une indemnité spéciale, dont le paiement se justifie en raison des contraintes particulières de la fonction. 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. Pour garantir l'attractivité de la fonction de magistrat en charge du contentieux des étrangers, les contraintes liées à la fonction en question nécessiteront une contrepartie financière. Il est proposé de fixer le taux de l'indemnité spéciale à quatre-vingts points indiciaires par mois, qui est équivalente aux taux d'indemnisation des magistrats affectés aux parquets des tribunaux d'arrondissements, aux cabinets d'instruction et à la Cellule de renseignement financier (CRF).



Point 4°.

Le projet de loi vise à modifier l'article 61, paragraphe 1^{er}, en vue de transférer le pouvoir de détermination du nombre de chambres auprès du tribunal administratif du législateur vers l'assemblée générale de cette juridiction. Vu la pénurie de magistrats au niveau du tribunal administratif, le tribunal administratif est actuellement dans l'impossibilité matérielle de constituer les sept chambres prévues par la législation en vigueur. Le dispositif proposé aura pour avantage de fixer le nombre de chambres en fonction des postes réellement occupés. L'assemblée générale sera également compétente pour déterminer le domaine de spécialisation des différentes chambres du tribunal administratif. Le président du tribunal administratif conserve sa compétence pour répartir les dossiers entre les différentes chambres de ce tribunal.

Article 2

L'article 2 du projet de loi constitue une disposition transitoire. Il s'agit de régler le sort des affaires pendantes devant le tribunal administratif au moment de l'entrée en vigueur de la future législation. Ces affaires seront transférées, sans autre forme de procédure, au tribunal d'asile et d'immigration. Dans ce contexte, les auteurs du projet de loi se sont inspirés de l'article 96 de la législation portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, dont le paragraphe 1^{er} dispose que : « *Les recours introduits devant le Comité du contentieux régi par la loi applicable au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et ceux qui ont donné lieu à un arrêt d'avant dire droit sont transmis sans autre forme de procédure soit à la Cour administrative, soit au tribunal administratif, d'après les règles de compétence établies par la présente loi.* »

Article 3

Cet article détermine l'entrée en vigueur de la future législation. Considérant l'applicabilité du pacte européen sur la migration et l'asile à partir du 12 juin 2026, respectivement à partir du 1^{er} juillet 2026, les auteurs du projet de loi proposent de fixer l'entrée en fonction du tribunal d'asile et d'immigration au 1^{er} juin 2026.



Texte coordonné

Art. 10. (1) La Cour administrative est composée de ~~sept~~ **huit** membres, c'est-à-dire un président, deux vice-présidents, ~~deux~~ **trois** premiers conseillers et deux conseillers.

Elle est complétée par cinq membres suppléants qui portent le titre de conseiller suppléant de la Cour administrative.

(2) Le greffe de la Cour administrative est composé d'un greffier en chef et de greffiers.

Les affectations et désaffectations des agents du greffe sont faites par le président de la Cour administrative.

Art. 57. (1) Le tribunal administratif est composé de ~~vingt-neuf~~ **trente-cinq** membres, c'est-à-dire un président, quatre premiers vice-présidents, ~~huit~~ **dix** vice-présidents, ~~huit~~ **dix** premiers juges et ~~huit~~ **dix** juges.

Il est complété par neuf membres suppléants qui portent le titre de juge suppléant du tribunal administratif.

(2) Le greffe du tribunal administratif est composé d'un greffier en chef et de greffiers.

Les affectations et désaffectations des agents du greffe sont faites par le président de la Cour administrative après consultation du président du tribunal administratif.

Art. 58. (1) Le tribunal administratif comprend une section dénommée « tribunal d'asile et d'immigration ».

Le tribunal d'asile et d'immigration a compétence pour statuer sur les recours dirigés contre les actes administratifs pris par le ministre ayant l'asile et l'immigration dans ses attributions et ceux pris par le ministre ayant les visas de court séjour dans ses attributions.

Lorsque le tribunal d'asile et d'immigration connaît une surcharge de travail, le président du tribunal administratif peut renvoyer des recours dirigés contre les actes administratifs visés à l'alinéa 2 devant une ou plusieurs chambres du tribunal administratif.

(2) Le tribunal d'asile et d'immigration est composé de seize membres.

Par ordonnance, le président du tribunal administratif désigne pour un terme renouvelable de quatre ans :



1° le juge directeur du tribunal d'asile et d'immigration, parmi les premiers vice-présidents et les vice-présidents du tribunal administratif, à la condition qu'il accepte cette désignation ;

2° les autres membres du tribunal d'asile et d'immigration, parmi les vice-présidents, les premiers juges et les juges du tribunal administratif, à la condition qu'ils acceptent cette désignation.

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

(3) Dans les cas déterminés par la loi, le tribunal d'asile et d'immigration statue soit comme juge unique, soit comme formation collégiale, qui est constituée de trois magistrats.

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.

Sous l'autorité du président du tribunal administratif, le juge directeur du tribunal d'asile et d'immigration répartit le service entre les membres du tribunal d'asile et d'immigration, veille à la prompte évacuation des affaires et assure le bon fonctionnement du service.

(4) Les membres du tribunal d'asile et d'immigration bénéficient d'une indemnité spéciale de quatre-vingt points indiciaires par mois.

L'indemnité spéciale est non pensionnable.

Les dispositions du présent paragraphe sont également applicables au président du tribunal administratif lorsqu'il siège au tribunal d'asile et d'immigration.

Art. 61. (1) Le tribunal administratif comprend sept chambres.

Parmi les sept chambres, l'assemblée générale du tribunal administratif détermine annuellement le nombre de chambres spécialisées et le domaine de spécialisation de celles-ci.

Le président du tribunal administratif répartit les affaires entre les sept chambres.

L'assemblée générale du tribunal administratif détermine annuellement le nombre de chambres et leur spécialisation.

Le président du tribunal administratif répartit les affaires entre les chambres.

(2) Le tribunal administratif siège, délibère et rend ses décisions au nombre de trois membres.

Les décisions sont prises à la majorité des voix.



Les décisions sont lues en audience publique par le président ou par un autre membre de la chambre qui a connu de l'affaire, délégué à cette fin, sans que la présence des autres membres soit requise. Les affaires sont plaidées et jugées en audience publique.



Fiche financière

Les mesures suivantes ont une incidence sur le budget de l'État :

1. La création de sept postes supplémentaires de magistrat

À partir du 1^{er} janvier 2026, les valeurs indiciaires s'élèvent à 24,4558800 respectivement à 23,1573793.

- 1 poste de premier conseiller à la Cour administrative : grade M5

La rémunération annuelle brute d'un premier conseiller à la Cour administrative est déterminée comme suit :

Traitement de base :

625 points indiciaires X 12 mois = 7.500 points indiciaires

24,4558800 X 7.500 = 183.419,1 euros

Fonction dirigeante :

37 points indiciaires X 12 mois = 444 points indiciaires

24,4558800 X 444 = 10.858,41072 euros

Allocation de fin d'année :

23,1573793 X 662 = 15.327,810999 euros

Allocation de repas :

204 euros X 10 mois = 2.040 euros

Total : 211.645,32169 euros

- 2 postes de vice-président au tribunal administratif : grade M4

La rémunération annuelle brute d'un vice-président au tribunal administratif est déterminée comme suit :

Traitement de base :

560 points indiciaires X 12 mois = 6.720 points indiciaires

24,4558800 X 6.720 = 164.343,5136 euros



Allocation de fin d'année :

$23,1573793 \times 560 = 15.327,810999$ euros

Allocation de repas :

$204 \text{ euros} \times 10 \text{ mois} = 2.040$ euros

Total : 181.711,3246 euros

Grand total : 181.711,3246 euros X 2 postes = **363.422,6492 euros**

- **2 postes de premier juge au tribunal administratif : grade M3**

La rémunération annuelle brute d'un premier juge au tribunal administratif est déterminée comme suit :

Traitement de base :

$490 \text{ points indiciaires} \times 12 \text{ mois} = 5.880$ points indiciaires

$24,4558800 \times 5.880 = 143.800,5744$ euros

Allocation de fin d'année :

$23,1573793 \times 490 = 11.347,115857$ euros

Allocation de repas :

$204 \text{ euros} \times 10 \text{ mois} = 2.040$ euros

Total : 157.187,69026 euros

Grand total : 157.187,69026 euros X 2 postes = **314.375,38051 euros**

- **2 postes de juge au tribunal administratif : grade M2**

La rémunération annuelle brute d'un premier juge au tribunal administratif est déterminée comme suit :

Traitement de base :

$460 \text{ points indiciaires} \times 12 \text{ mois} = 5.520$ points indiciaires

$24,4558800 \times 5.520 = 134.996,4576$ euros

Allocation de fin d'année :



$23,1573793 \times 460 = 10.652,394478$ euros

Allocation de repas :

204 euros \times 10 mois = 2.040 euros

Total : $147.688,85208$ euros

Grand total : $147.688,85208$ euros \times 2 postes = **$295.377,70416$ euros**

La masse salariale annuelle brute, qui résulte de la création des 7 nouveaux postes de magistrats, est évaluée au montant de : **$1.184.821,0556$ euros**

2. La création d'une nouvelle indemnité spéciale

Taux de l'indemnité spéciale, mensuelle et non pensionnable : 80 points indiciaires

Nombre de bénéficiaires : 17 magistrats

Calcul de l'impact budgétaire :

$80 \times 23,1573793 \times 17$ postes = $31.494,035848$ euros

$31.337,34848 \times 12$ mois = **$377.928,43018$ euros**

Le coût total de la proposition législative est estimé à **$1.562.749,4857$ euros**



CHECK DE DURABILITÉ - NOHALTEGKEETSHECK



La présente page interactive nécessite au minimum la version 8.1.3 d'Adobe Acrobat® Reader®. La dernière version d'Adobe Acrobat Reader pour tous systèmes (Windows®, Mac, etc.) est téléchargeable gratuitement sur le site de [Adobe Systems Incorporated](https://www.adobe.com/fr/acrobat/reader-main.html).

Ministre responsable :

La Ministre de la Justice

Projet de loi ou
amendement :

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

Le check de durabilité est un outil d'évaluation des actes législatifs par rapport à leur impact sur le développement durable. Son objectif est de donner l'occasion d'introduire des aspects relatifs au développement durable à un stade préparatoire des projets de loi. Tout en faisant avancer ce thème transversal qu'est le développement durable, il permet aussi d'assurer une plus grande cohérence politique et une meilleure qualité des textes législatifs.

1. Est-ce que le projet de loi sous rubrique a un impact sur le champ d'action (1-10) du 3^{ème} Plan national pour un développement durable (PNDD) ?
En cas de réponse négative, expliquez-en succinctement les raisons.
En cas de réponse positive sous 1., quels seront les effets positifs et/ou négatifs éventuels de cet impact ?
2. Quelles catégories de personnes seront touchées par cet impact ?
3. Quelles mesures sont envisagées afin de pouvoir atténuer les effets négatifs et comment pourront être renforcés les aspects positifs de cet impact ?

Afin de faciliter cet exercice, l'instrument du contrôle de la durabilité est accompagné par des points d'orientation – **auxquels il n'est pas besoin de réagir ou répondre mais qui servent uniquement d'orientation**, ainsi que par une documentation sur les dix champs d'actions précités.

1. Assurer une inclusion sociale et une éducation pour tous.

[Points d'orientation](#)
[Documentation](#)

Oui Non

Non applicable

2. Assurer les conditions d'une population en bonne santé.

[Points d'orientation](#)
[Documentation](#)

Oui Non

Non applicable

3. Promouvoir une consommation et une production durables.

[Points d'orientation](#)
[Documentation](#)

Oui Non

Non applicable



4. Diversifier et assurer une économie inclusive et porteuse d'avenir.

[Points d'orientation](#)
[Documentation](#)

Oui Non

Non applicable

5. Planifier et coordonner l'utilisation du territoire.

[Points d'orientation](#)
[Documentation](#)

Oui Non

Non applicable

6. Assurer une mobilité durable.

[Points d'orientation](#)
[Documentation](#)

Oui Non

Non applicable

7. Arrêter la dégradation de notre environnement et respecter les capacités des ressources naturelles.

[Points d'orientation](#)
[Documentation](#)

Oui Non

Non applicable

8. Protéger le climat, s'adapter au changement climatique et assurer une énergie durable.

[Points d'orientation](#)
[Documentation](#)

Oui Non

Non applicable

9. Contribuer, sur le plan global, à l'éradication de la pauvreté et à la cohérence des politiques pour le développement durable.

[Points d'orientation](#)
[Documentation](#)

Oui Non

Non applicable

10. Garantir des finances durables.

[Points d'orientation](#)
[Documentation](#)

Oui Non

Non applicable

Cette partie du formulaire est facultative - Veuillez cocher la case correspondante



En outre, et dans une optique d'enrichir davantage l'analyse apportée par le contrôle de la durabilité, il est proposé de recourir, de manière facultative, à une évaluation de l'impact des mesures sur base d'indicateurs retenus dans le PNDD. Ces indicateurs sont suivis par le STATEC.

Continuer avec l'évaluation ? Oui Non

(1) Dans le tableau, choisissez l'évaluation : **non applicable**, ou de 1 = **pas du tout probable** à 5 = **très possible**

Yves Guy Henri
Huberty

Digitally signed by Yves Guy
Henri Huberty
Date: 2025.12.22 15:04:06
+01'00'



FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES



La présente page interactive nécessite au minimum la version 8.1.3 d'Adobe Acrobat® Reader®. La dernière version d'Adobe Acrobat Reader pour tous systèmes (Windows®, Mac, etc.) est téléchargeable gratuitement sur le site de [Adobe Systems Incorporated](https://www.adobe.com/fr/acrobat/reader-main.aspx).

1. Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	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		
Ministre initiateur :	La Ministre de la Justice		
Auteur(s) :	Yves Huberty, conseiller		
Téléphone :	247 84017	Courriel :	yves.huberty@mj.etat.lu
Objectif du projet :	Institution d'un tribunal d'asile et d'immigration		
Autre(s) Ministère(s) / Organisme(s) / Commune(s) impliqué(e)(s) :	Ministère de la Fonction publique Juridictions de l'ordre administratif Conseil national de la justice		
Date :	22/12/2025		

2. Objectifs à valeur constitutionnelle

Le projet contribue-t-il à la réalisation des objectifs à valeur constitutionnelle ? Oui Non

Dans l'affirmative, veuillez sélectionner les objectifs concernés et veuillez fournir une brève explication dans la case «Remarques» indiquant en quoi cet ou ces objectifs sont réalisés :

- Garantir le droit au travail et veiller à assurer l'exercice de ce droit
- Promouvoir le dialogue social
- Veiller à ce que toute personne puisse vivre dignement et dispose d'un logement approprié
- Garantir la protection de l'environnement humain et naturel en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que la sauvegarde de la biodiversité, et satisfaction des besoins des générations présentes et futures
- S'engager à lutter contre le dérèglement climatique et œuvrer en faveur de la neutralité climatique
- Protéger le bien-être des animaux
- Garantir l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel
- Promouvoir la protection du patrimoine culturel
- Promouvoir la liberté de la recherche scientifique dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques

Remarques :



3. Mieux légiférer

1) Chambre(s) professionnelle(s) à saisir / saisi(e)s pour avis ¹:

- Chambre des fonctionnaires et employés publics
 Chambre des salariés
 Chambre des métiers
 Chambre de commerce
 Chambre d'agriculture

¹ Veuillez indiquer la/les Chambre(s) professionnelle(s) saisie(s) du projet sous rubrique suite à son approbation par le Conseil de gouvernement.

2) Autre(s) partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) à saisir / saisi(e)s pour avis : Oui Non

Si oui, laquelle / lesquelles :

Remarques / Observations :

3) En cas de transposition de directives européennes, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a. ²

Si non, pourquoi ?

4) Destinataires du projet :

- Entreprises / Professions libérales : Oui Non
- Citoyens : Oui Non
- Administrations : Oui Non

5) Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a. ²
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

Remarques / Observations :

6) Le projet contribue-t-il à la simplification administrative, notamment en supprimant ou en simplifiant des régimes d'autorisation et de déclaration existants, en réduisant les délais de réponse de l'administration, en réduisant la charge administrative pour les destinataires ou en améliorant la qualité des procédures ou de la réglementation ? Oui Non

Remarques / Observations :

7) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ? Oui Non N.a. ²

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?



8) **Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ?** Oui Non N.a. ²

Si oui, lequel ?

Remarques / Observations :

² N.a. : non applicable.

4. Digitalisation et données

9) **Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'État (e-Government ou application back-office)** Oui Non

Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

10) **Le projet tient-il compte du principe « digital by default » (priorisation de la voie numérique) ?** Oui Non

11) **Le projet crée-t-il une démarche administrative qui nécessite des informations ou des données à caractère personnel sur les administrés ?** Oui Non

Si oui, ces informations ou données à caractère personnel peuvent-elles être obtenues auprès d'une ou plusieurs administrations conformément au principe «Once only» ?

12) **Le projet envisage-t-il la création ou l'adaptation d'une banque de données ?** Oui Non

5. Égalité des chances (à remplir pour les projets de règlements grand-ducaux) ³

13) **Le projet est-il :**

- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

- positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez de quelle manière :

- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez pourquoi :

- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez de quelle manière :

14) **Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ?** Oui Non N.a. ²

Si oui, expliquez de quelle manière :

³ Pour les projets de loi, il convient de se référer au point 1 « Assurer une inclusion sociale et une éducation pour tous. » du Nohaltegkeetscheck.



6. Projets nécessitant une notification auprès de la Commission européenne

- 15) **Directive « services » : Le projet introduit-il une exigence en matière d'établissement ou de prestation de services transfrontalière ?** Oui Non N.a. ²

Si oui, veuillez contacter le Ministère de l'Economie en suivant les démarches suivantes :

<https://meco.gouvernement.lu/fr/domaines-activites/politique-europeenne/notifications-directive-services.html>

- 16) **Directive « règles techniques » : Le projet introduit-il une exigence ou réglementation technique par rapport à un produit ou à un service de la société de l'information (domaine de la technologie et de l'information)?** Oui Non N.a. ²

Si oui, veuillez contacter l'ILNAS en suivant les démarches suivantes :

<https://portail-qualite.public.lu/content/dam/qualite/publications/normalisation/2017/ilnas-notification-infoflyer-web.pdf>

20260209_Avis

PARQUET GENERAL

CITE JUDICIAIRE

Avis du Parquet général sur le projet de loi n°8694 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.

La mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile (ci-après le Pacte d'asile), qui deviendra applicable à partir du 12 juin 2026, respectivement à partir du 1^{er} juillet 2026, aura un impact important sur les juridictions administratives dans la mesure où il prévoit une suppression de l'effet suspensif du recours au fond avec la possibilité d'introduire un recours un référé, et une application très large de procédures accélérées. Etant donné que cette mise en œuvre doit se faire à un moment où le tribunal administratif manque d'effectifs en raison de postes vacants et que les délais de traitement des affaires sont déjà très longs, une intervention du législateur s'imposait.

Le projet de loi prévoit qu'une grande partie des magistrats du tribunal administratif devra être affectée au contentieux des étrangers. Une augmentation substantielle du nombre des recours dans le domaine de la protection internationale est également annoncée.

Dans ce contexte difficile, l'augmentation des effectifs des juridictions judiciaires prévue dans le projet de loi constitue certainement un élément indispensable. La flexibilité dans l'organisation du travail du nouveau tribunal d'asile et d'immigration, en tant que section spécialisée du tribunal administratif, peut aussi paraître comme un élément positif. Il faut également saluer le choix de remplacer les 7 chambres actuelles du tribunal administratif par un nombre de chambres à déterminer annuellement par l'assemblée générale du tribunal administratif. Ce changement permettra d'adapter le nombre de chambres aux effectifs réels. Etant donné qu'à l'heure actuelle le tribunal ne dispose que de vingt magistrats (8 postes de juge et 1 poste de premier juge sont vacants) et de sept attachés de justice nouvellement nommés, il semble toutefois illusoire que le tribunal administratif dispose dans un avenir proche des 35 membres figurant à l'article 1^{er}, point 2^o, du projet de loi. Heureusement le projet de loi n'attribue pas de compétence exclusive au tribunal d'asile et d'immigration en matière de recours dans le domaine de la protection internationale. Les chambres « ordinaires » du tribunal administratif pourront également connaître de ces recours en cas de « surcharge de travail ».¹ Or, que se passera-t-il si le tribunal administratif doit mettre en œuvre le Pacte d'asile avec seulement une vingtaine de magistrats dont un nombre insuffisant accepte de siéger au tribunal d'asile ? L'article 1^{er}, point 3^o, du projet de loi prévoit que le tribunal d'asile est composé de seize membres et que, par ordonnance, le président du tribunal administratif désigne pour un terme renouvelable de quatre ans le juge directeur et les autres membres « *à la condition qu'ils acceptent cette désignation* ».

¹ Article 1er, point 3°, du projet de loi modifiant l'article 58 de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives

Deux observations s'imposent :

- En ce qui concerne la désignation des membres siégeant au tribunal d'asile :

Même si le juge directeur travaille sous l'autorité du président du tribunal administratif, sa désignation semble néanmoins plutôt relever de la compétence du Conseil national de la Justice. L'« exportation » de cette compétence épargnera au président du tribunal administratif l'obligation de choisir un directeur parmi les membres de sa juridiction au risque d'en frustrer certains.

En ce qui concerne les autres membres, si le juge administratif désigné par le président du tribunal administratif ne doit siéger au tribunal d'asile qu'à la condition qu'il accepte cette désignation, autant prévoir clairement que ceux qui souhaitent siéger au tribunal d'asile doivent postuler et décharger le président du tribunal administratif de la charge de devoir désigner des magistrats qui, par la suite, refusent cette désignation. L'indemnité spéciale de quatre-vingts points indiciaires par mois, allouée aux membres du tribunal d'asile², facilitera éventuellement la recherche de candidats. Compte tenu des contraintes particulières de disponibilité et de flexibilité liées à l'exercice d'une fonction au sein du tribunal d'asile et d'immigration, l'allocation de cette prime se justifie.

- En ce qui concerne le contentieux de droit commun :

Si un nombre insuffisant de juges administratifs acceptent d'être désignés comme membre du tribunal d'asile et d'immigration, le président du tribunal administratif devra répartir ces affaires entre les chambres « ordinaires » du tribunal administratif³, qui devront évacuer ces affaires moyennant des procédures accélérées dans des délais très courts et qui n'arriveront dès lors plus à traiter des recours de droit commun endéans des délais acceptables. Les délais vont s'allonger de manière dramatique. Est-ce que dans un scénario pareil, les recours relevant de la compétence du tribunal d'asile et d'immigration doivent être traités prioritairement dans la mesure où ils sont soumis à des délais très courts ou est-ce qu'une partie des effectifs pourront rester affectés aux recours de droit commun ? S'il est prévu que c'est le président du tribunal administratif qui répartit les affaires entre les chambres, il s'agira d'une tâche très ingrate au cas où peu de membres du tribunal administratif devaient accepter une désignation pour siéger au tribunal d'asile et d'immigration, mais qu'il faudra néanmoins répartir les affaires entre ces mêmes magistrats qui continueront à siéger au tribunal administratif (et qui ne toucheront alors pas l'indemnité spéciale).

Malheureusement le nouveau poste de premier conseiller à la Cour administrative, que le présent projet de loi prévoit de créer, risque de faire perdre au tribunal administratif un magistrat expérimenté et aggravera inévitablement le manque d'effectifs en première instance.

Luxembourg, le 5 février 2026

Marie-Jeanne Kappweiler
Procureur général d'Etat adjoint



² Article 1^{er}, point 3^o *in fine* (nouveau paragraphe (4) de l'article 58)

³ Article 1^{er}, point 4^o, du projet de loi

20260213_Avis



TRIBUNAL ADMINISTRATIF
Cabinet du Président

Madame la Ministre de la Justice
Elisabeth Margue
13, rue Erasme
Centre Administratif Pierre
Werner
L-2934 Luxembourg

Luxembourg, le 13 février 2026

Madame la Ministre,

Conc. : **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'y instituer un tribunal d'asile et d'immigration**

J'accuse bonne réception du transmis daté du 30 janvier 2026 me communiquant suite à ma demande du même jour le 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'y instituer un tribunal d'asile et d'immigration.

Le tribunal administratif a pris bonne connaissance du projet de loi en question, lequel vise à instituer un tribunal d'asile et d'immigration sous la forme d'une section spécialisée du tribunal administratif, afin de préparer la mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile à partir de juin-juillet 2026. Il répond ainsi à l'augmentation attendue et à l'accélération du contentieux des étrangers, en concentrant ce contentieux dans une structure dédiée, dotée de méthodes de travail spécifiques et d'une forte flexibilité organisationnelle.

Le texte tel que projeté prévoit un renforcement substantiel des effectifs (six magistrats supplémentaires au tribunal administratif, un à la Cour administrative), un effectif cible de seize magistrats pour le tribunal d'asile, ainsi qu'une indemnité spéciale non pensionnable pour tenir compte des contraintes particulières inhérentes au contentieux relevant du tribunal d'asile et d'immigration.

Enfin, il vise à introduire une souplesse accrue dans l'organisation interne du tribunal administratif (détermination annuelle des chambres et de leurs spécialisations) et organise le transfert automatique des affaires pendantes, avec une entrée en vigueur fixée au 1^{er} juin 2026.

Il convient en effet de constater, à l'instar des auteurs du projet de loi sous analyse, que la mise en œuvre imminente du pacte européen sur la migration et l'asile impose une adaptation structurelle profonde de l'organisation juridictionnelle nationale, afin de garantir à la fois l'effectivité du contrôle juridictionnel et le bon fonctionnement de l'ordre administratif dans son ensemble.

Le tribunal administratif reste toutefois convaincu que la solution à la prise en compte des modifications imposées par l'implémentation au niveau national du pacte européen sur la migration et l'asile, que ce soit tant qualitativement (délais, rôle accru imposé au juge) que quantitativement (risque d'explosion de certains contentieux) est à rechercher dans la **création d'une juridiction autonome**, dotée de son propre recrutement, et non dans la création d'une section spécialisée dépendante du tribunal administratif.

La solution telle que retenue par le projet de loi sous revue ne constitue dès lors qu'un compromis compte tenu du fait que la mise en place de juridictions spécialisées nouvelles pose problème au regard de la Constitution révisée laquelle ne prévoit plus la possibilité que la loi crée une nouvelle juridiction.

Il convient à cet égard de rappeler que non seulement le tribunal administratif et la Cour administrative, mais également le Conseil national de la justice (CNJ) avaient fermement recommandé l'instauration d'une juridiction spécialisée indépendante, bénéficiant d'un recrutement propre de magistrats relevant le cas échéant d'un statut *ad hoc*. Plus précisément, le CNJ a, par sa recommandation n° 3/2025 du 12 mai 2025, préconisé de manière claire et argumentée la création d'une juridiction spécialisée autonome en matière d'asile et d'immigration, seule à même de répondre aux exigences accrues de célérité, de technicité et de continuité du service de la justice dans ce domaine sensible.

Aussi, si le projet de loi déposé poursuit légitimement l'objectif de spécialisation du contentieux de l'asile et de l'immigration, il s'en écarte toutefois sur un point fondamental, en optant pour la création d'une simple section spécialisée rattachée au tribunal administratif, dépourvue de véritable autonomie institutionnelle et fonctionnelle. Ce choix apparaît en décalage avec les constats posés tant par le CNJ que par les juridictions administratives elles-mêmes quant au risque de saturation structurelle du tribunal administratif et à l'effet d'éviction durable du contentieux de droit commun.

Dans cette perspective, la création d'un tribunal spécialisé pleinement indépendant, doté de ses propres moyens humains, organisationnels et procéduraux, demeure non seulement une réponse plus cohérente aux recommandations du CNJ, mais également une condition essentielle pour préserver l'équilibre global de l'ordre juridictionnel administratif et prévenir la transposition, à moyen terme, des dysfonctionnements actuels vers l'ensemble de la chaîne juridictionnelle.

Ce n'est que sous cette réserve, capitale, que l'avis ci-après est émis.

Article 1^{er}, point 1^o: renforcement de la Cour administrative

Le point 1^o prévoit l'augmentation de l'effectif de la Cour administrative à huit membres, par la création d'un poste supplémentaire de premier conseiller.

Cette mesure appelle toute fois une appréciation nuancée.

D'un côté, le renforcement de la Cour administrative peut être compris comme une anticipation de l'augmentation prévisible du contentieux en appel relatif aux affaires de droit commun, suite au transfert du contentieux des étrangers du tribunal administratif au tribunal d'asile et d'immigration, entraînant une évacuation plus rapide et plus importante du

contentieux de droit commun et générant, par la force des choses, davantage d'appels à résorber par la Cour administrative.

D'un autre côté, cette augmentation ponctuelle apparaît structurellement limitée et soulève plusieurs réserves : elle semble ainsi répondre davantage à une opportunité de carrière individuelle qu'à une analyse globale et documentée des besoins réels de la Cour administrative à moyen terme et intervient alors même que l'essentiel de la charge nouvelle pèsera sur le premier degré de juridiction, la Cour administrative ne devant, conformément au projet de loi portant mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile¹, plus être juge d'appel de principe ni en matière de rétention, ni, sauf exception, en matière de protection internationale, de sorte que l'augmentation des effectifs de la Cour administrative dès le 1^{er} juin 2026 apparaît déconnectée des flux contentieux réellement induits par le projet de loi.

Il paraît dès lors difficile de soutenir qu'une augmentation anticipée des effectifs de la Cour administrative repose sur une nécessité objective liée à la réforme. Or, cette incohérence alimente l'impression d'un déséquilibre croissant au sein de l'ordre administratif, au détriment de la juridiction de première instance, cette dernière étant appelée à absorber l'essentiel du choc lié au pacte européen sur la migration et l'asile. C'est en effet le tribunal administratif qui absorbera l'augmentation massive des recours, la généralisation des procédures accélérées, la multiplication des référés, ainsi que la gestion des affaires pendantes transférées.

En l'absence d'une étude d'impact détaillée sur les flux d'appels attendus, cette mesure donne dès lors l'impression d'un ajustement marginal, sans véritable vision systémique de la chaîne juridictionnelle administrative et déconnecté de la réalité du flux contentieux.

Des préoccupations supplémentaires portent sur le risque structurel induit par ce renforcement, à savoir que l'augmentation des postes à la Cour administrative entraînera mécaniquement le départ de magistrats expérimentés du tribunal administratif, siphonnant en quelque sorte à terme l'intégralité des magistrats les plus aguerris de la première instance.

Ce phénomène aurait pour conséquence directe de fragiliser davantage un tribunal administratif déjà sous tension, alors même qu'il constitue le socle du contentieux administratif et fiscal et qu'il sera appelé à jouer un rôle central dans la réussite - ou l'échec - de la réforme.

Il importe de rappeler que les magistrats susceptibles d'être appelés à siéger à la Cour administrative sont précisément ceux qui maîtrisent le mieux le contentieux de masse, qui assurent l'encadrement informel des magistrats plus récents et qui garantissent la cohérence jurisprudentielle en première instance. Leur départ massif créerait un double effet négatif : une perte immédiate de capacité de traitement des affaires et un affaiblissement durable des fonctions de transmission et de formation internes.

La situation actuelle révèle par ailleurs un déséquilibre manifeste dans la répartition des grades, qui n'est pas suffisamment pris en compte par le projet de loi.

¹ Projet de loi n° 8684 portant :

1° mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile ;

2° modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;

3° modification de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ;

4° modification de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant

abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;

5° modification de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

Le tribunal administratif connaît aujourd'hui une pléthore de magistrats bénéficiant du grade de vice-président (rang M4). Ce grade, qui correspondait historiquement à une fonction de président de chambre et à des responsabilités de pilotage, est désormais détenu par une majorité de magistrats exerçant de simples fonctions d'assesseur, sans responsabilités particulières. A l'inverse, les conseillers de la Cour administrative, également classés au rang M4, sont tous d'anciens présidents de chambre du tribunal administratif, disposant d'une expérience juridictionnelle et managériale significative.

Cette situation crée un déséquilibre hiérarchique et symbolique entre les deux degrés de juridiction, au détriment de la Cour administrative, sans que la création de nouveaux postes n'apporte une réponse adéquate à cette anomalie.

Dans ce contexte, il pourrait s'avérer plus pertinent et plus respectueux de l'équilibre institutionnel de **privilégier, dans un premier temps, une revalorisation statutaire des conseillers** en titre de la Cour administrative, par l'octroi du grade de premier conseiller (rang M5).

Une telle mesure présenterait plusieurs avantages : elle reconnaîtrait l'expérience et les responsabilités effectives des conseillers de la Cour ; elle corrigerait le déséquilibre actuel entre grades M4 sans créer d'appel d'air depuis la première instance ; enfin, elle éviterait, dans l'immédiat, la nécessité de pourvoir de nouveaux postes par des magistrats issus du tribunal administratif.

Il importerait, en tout état de cause, de veiller à ce que l'augmentation des effectifs de la Cour administrative ne soit envisagée qu'en cas d'augmentation réelle et effective des effectifs du tribunal administratif, et non par une augmentation purement virtuelle résultant de la seule création de postes supplémentaires.

Plus précisément, il conviendrait de **prévoir un mécanisme de garde-fou, évitant de lier automatiquement l'augmentation des effectifs de la Cour administrative à la création de nouveaux postes au sein du tribunal administratif**. Il convient à cet égard de relever que la Cour administrative a tout récemment, à savoir en septembre 2025, pu bénéficier dans le cadre de la loi du 20 juillet 2023 portant modification de : 1° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ; en vue du renforcement des effectifs de la justice administrative et de la numérisation des procédures urgentes devant le tribunal administratif de la création d'un poste supplémentaire de conseiller à la Cour (M4), pourvu par un vice-président du tribunal administratif, c'est-à-dire par ponction sur les effectifs existants du tribunal administratif, alors que ladite création de poste ne devait répondre qu'à l'augmentation effective du contentieux d'appel induit par la création, au niveau du tribunal administratif, d'une sixième et d'une septième chambre : or, la sixième chambre du tribunal administratif n'a pu être constituée qu'en septembre 2025, de sorte que la création de postes à la Cour administrative ne saurait être considérée comme une réponse apportée à une augmentation réelle du contentieux d'appel.

L'augmentation des effectifs de la Cour ne doit dès lors répondre qu'à une logique d'ajustement du contentieux d'appel, effectif ou directement prévisible, et ne devrait intervenir qu'après que le tribunal administratif a été effectivement renforcé et stabilisé, respectivement qu'après que le tribunal d'asile et d'immigration ait pu concrètement et effectivement entrer en

fonctions, et libérer réellement des capacités d'évacuation du contentieux de droit commun au sein du tribunal administratif.

A défaut, la Cour administrative attirerait trop rapidement les magistrats les plus expérimentés, laissant le tribunal administratif exsangue, tant pour l'évacuation des affaires que pour l'encadrement et la formation des nouvelles recrues, compromettant ainsi durablement le fonctionnement harmonieux de l'ordre administratif dans son ensemble.

Il conviendrait en tout état de cause d'ajouter un alinéa disposant que le renforcement de la Cour administrative est subordonné à la constatation préalable de la disponibilité d'un nombre suffisant de magistrats permettant d'assurer le fonctionnement autonome et effectif du tribunal d'asile et d'immigration ; en tout état de cause, le renforcement anticipé de la Cour administrative, à une si brève échéance et en pleine année judiciaire, ne saurait être approuvé.

Article 1^{er}, point 2 : renforcement du tribunal administratif

Le point 2^o porte l'effectif légal et théorique du tribunal administratif à trente-cinq magistrats, par la création de six postes supplémentaires ainsi que par la fixation d'un effectif cible de seize magistrats pour sa section spécialisée dénommée « tribunal d'asile et d'immigration ».

Ce renforcement constitue, en apparence, l'un des piliers quantitatifs de la réforme, mais doit toutefois être analysé avec prudence.

Présentée ainsi, la réforme suggère un renforcement substantiel des capacités de la juridiction administrative.

Or, cette présentation occulte la réalité fonctionnelle : la création du tribunal d'asile et d'immigration se fait à effectif global quasi constant, le renfort affiché étant absorbé, en tout ou en partie, par la nouvelle structure spécialisée. **Il ne s'agit donc pas d'un renforcement net, mais d'un redéploiement interne.**

Le tribunal administratif dispose actuellement d'un effectif théorique de 29 magistrats, mais d'un effectif réel d'environ 20 magistrats.

Dans ce contexte, l'affectation de seize magistrats à la nouvelle section spécialisée à compter du 1^{er} juin 2026 conduirait mécaniquement à laisser au tribunal administratif *stricto sensu* cinq magistrats seulement (le président et une chambre élargie) pour traiter environ 47 % du contentieux global, c'est-à-dire du contentieux de droit commun, hors contentieux des étrangers.

Une telle configuration est structurellement intenable et incompatible avec les exigences du délai raisonnable et de la bonne administration de la justice.

Aucune précision n'est par ailleurs apportée quant à une voie de recrutement spécifique, de sorte qu'à défaut, le renforcement annoncé de six magistrats ne peut intervenir que par la voie de droit commun prévue par la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, c'est-à-dire en concurrence directe avec l'ordre judiciaire et selon un calendrier incertain et tardif.

En effet, dans l'hypothèse la plus optimiste, des nominations effectives comme magistrats n'interviendraient qu'au 15 septembre 2026, sous réserve que les attachés actuels acceptent de rester au tribunal administratif ; à défaut, l'arrivée de nouveaux attachés ne pourrait avoir lieu qu'en janvier 2027, avec une délégation temporaire, et, en dernier ressort, leur nomination comme magistrats n'interviendrait qu'au 15 septembre 2027, étant rappelé que les six postes supplémentaires risquent dans tous les cas de figure de demeurer purement virtuels, puisque le tribunal administratif, qui à cette date présente d'ores et déjà huit vacances de postes², devra, le cas échéant, prochainement compenser des départs à la retraite ainsi que le transfert de magistrats vers la Cour administrative.

Le dispositif repose ainsi sur une chaîne d'hypothèses aléatoires, incompatibles avec l'urgence et l'ampleur du contentieux annoncé.

C'est précisément pour éviter ces écueils - nominations tardives, aléatoires et concurrence interne destructrice - que le tribunal administratif, conjointement avec la Cour administrative, avait plaidé à d'itératives fois pour la mise en place d'une voie de recrutement autonome et ciblée, destinée à doter rapidement le tribunal d'asile et d'immigration de magistrats propres, à l'instar du modèle retenu pour le Conseil arbitral de la sécurité sociale.

Le projet de loi fait l'impasse sur cette solution, pourtant pragmatique et institutionnellement cohérente.

Il s'ensuit qu'actuellement, en l'état du projet de loi, le renforcement annoncé du tribunal administratif par le point 2° de l'article 1^{er} revêt un caractère largement illusoire : en l'absence de créations nettes de postes dédiées spécifiquement au tribunal d'asile et d'immigration, la réforme opère en réalité un redéploiement interne des effectifs existants, au détriment du tribunal administratif *stricto sensu*, les délais de recrutement, les procédures de nomination, et la nécessité, à court terme, de compenser des départs à la retraite au niveau de la Cour administrative faisant peser un risque sérieux de décalage temporel entre l'entrée en vigueur de la loi et la disponibilité effective des magistrats annoncés.

Il se pose encore un problème organisationnel et institutionnel majeur :

Le projet de loi dispose, d'une part, que « *le tribunal administratif est composé de trente-cinq membres* » et, d'autre part, que « *le tribunal d'asile et d'immigration est composé de seize membres* ». Or, le tribunal d'asile et d'immigration n'est pas une juridiction autonome, mais bien une section spécialisée du tribunal administratif³, de sorte qu'il en résulte une ambiguïté structurelle : soit les seize membres du tribunal d'asile et d'immigration constituent un sous-ensemble des trente-cinq membres du tribunal administratif ; soit le texte leur confère, implicitement mais sans le dire, une priorité fonctionnelle dans l'allocation des effectifs.

Le silence du texte sur ce point est d'autant plus problématique que la formulation « *est composé de seize membres* » peut être lue comme indicative, mais aussi - dans un contexte de délais contraignants - comme quasi impérative du point de vue de la bonne administration de la justice.

En effet, le tribunal d'asile et d'immigration sera compétent pour des procédures accélérées, assorties de délais particulièrement stricts, ce qui, d'un point de vue systémique,

² Soit un poste de premier juge et huit postes de juge.

³ Voir ci-après.

plaide clairement en faveur d'un pourvoi complet et stable de cette section, et donc, en pratique, d'une **priorité d'affectation de magistrats**.

Il serait en effet incohérent de créer une section spécialisée dotée de compétences urgentes, tout en acceptant qu'elle fonctionne durablement en sous-effectif.

Toutefois, aucun juge ne peut être contraint à siéger dans une section spécialisée déterminée. L'affectation relève en effet, soit du consentement du magistrat, soit, le cas échéant, d'un arbitrage interne fondé sur l'organisation du service, mais sans pouvoir de coercition personnelle⁴.

Il en résulte une contradiction majeure : le texte suppose implicitement un effectif complet de seize magistrats pour le tribunal d'asile et d'immigration, sans fournir aucun instrument juridique permettant d'y parvenir.

En pratique, comme retenu ci-avant, tout plaide pour que le tribunal d'asile et d'immigration soit servi en priorité, et ce au vu de la nature urgente et contrainte des procédures, de la pression européenne et politique, et du risque contentieux élevé en cas de dépassement de délais.

Mais cette priorité est purement fonctionnelle, dans la mesure où elle n'est ni formulée ni encadrée juridiquement par le projet de loi.

Aussi, à défaut de règles claires, l'arbitrage se ferait par ponction progressive sur les effectifs du tribunal administratif *stricto sensu* ainsi qu'au gré des disponibilités, volontariats ou pressions informelles.

Un tel mécanisme n'est toutefois ni transparent, ni objectivable, et expose le tribunal administratif à des déséquilibres durables, voire à des griefs relatifs à l'égalité de traitement entre contentieux.

Enfin, un tel mécanisme fait peser sur le président du tribunal administratif une **responsabilité organisationnelle impossible à assumer pleinement**.

En effet, le président du tribunal administratif est responsable de l'organisation du service, ainsi que de la prompte évacuation des affaires⁵, mais il ne dispose ni du pouvoir de nommer, ni du pouvoir de contraindre les magistrats à siéger dans une section donnée, ni d'une garantie d'effectifs réels correspondant aux effectifs légaux. Le projet de loi place ainsi le président dans une situation institutionnellement intenable : il est tenu d'assurer le fonctionnement effectif du tribunal d'asile et d'immigration, sans instruments juridiques adéquats, tout en restant responsable du bon fonctionnement du tribunal administratif pour le reste du contentieux.

En l'absence de clarification législative, l'échec éventuel du dispositif (retards, engorgement, dysfonctionnements) pourrait être improprement imputé à l'organisation interne, voire à la présidence du tribunal, alors qu'il s'agit en réalité d'un défaut de conception normative.

⁴ Voir ci-après.

⁵ Art. 63, loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

En définitive, le projet de loi postule l'existence de seize magistrats affectés au tribunal d'asile et d'immigration dès le 1^{er} juin 2026, sans régler la question de la priorité entre sections, sans protéger le tribunal administratif contre une ponction déséquilibrée, et sans sécuriser la position institutionnelle du président. Il en résulte une zone grise organisationnelle, dans laquelle une section spécialisée à délais contraignants est créée sans garanties effectives de moyens, au prix d'un affaiblissement potentiel du tribunal administratif dans son ensemble.

Il conviendrait dès lors, en tout état de cause, d'ajouter par **amendement** un alinéa disposant que la mise en fonctionnement effectif du tribunal d'asile et d'immigration est subordonnée à la constatation préalable de la disponibilité d'un nombre suffisant de magistrats permettant d'assurer son fonctionnement autonome, et ce afin d'éviter, d'un côté, la création d'une juridiction purement formelle ou fictive, dont la charge serait assumée indéfiniment par le tribunal administratif et, de l'autre côté, la mise en péril du même tribunal administratif, par la ponction impérative de magistrats au bénéfice du tribunal d'asile et d'immigration.

Enfin, la répartition des nouveaux postes entre premiers vice-présidents, vice-présidents, premiers juges et juges, n'est pas neutre, dans la mesure où elle continue à modifier les équilibres hiérarchiques internes et elle renforce la complexité de la gouvernance interne, alors même que le projet de loi repose largement sur la capacité du tribunal administratif à s'auto-organiser.

Article 1^{er}, point 3 : Article 58 - Institution et fonctionnement du tribunal d'asile et d'immigration

Paragraphe (1) - Création d'une section spécialisée

La création d'une section dénommée « tribunal d'asile et d'immigration » au sein du tribunal administratif répond certes à un objectif légitime de spécialisation, dicté par la mise en œuvre imminente du pacte européen sur la migration et l'asile et par le poids croissant du contentieux des étrangers.

Toutefois, le choix opéré par le projet de loi de ne pas conférer à cette entité le statut d'une juridiction autonome, mais de la maintenir comme simple section interne, appelle plusieurs observations critiques, au-delà des considérations et réserves générales effectuées ci-avant en introduction ainsi qu'en sus des réserves énoncées sous le chapitre précédent.

Ainsi, sur le plan institutionnel, cette solution entretient une ambiguïté structurelle : le texte emploie la terminologie de « tribunal » sans en tirer toutes les conséquences juridiques, organisationnelles et budgétaires. Cette absence d'autonomie risque par ailleurs de reproduire, voire d'amplifier, les difficultés actuelles du tribunal administratif, au lieu d'y remédier, en particulier s'agissant de la concurrence interne pour les ressources humaines et organisationnelles.

Il convient par ailleurs de relever que le projet de loi prévoit actuellement, d'une part, que la nouvelle juridiction sera alimentée, du moins en partie, par un transfert de magistrats en poste au tribunal administratif et, d'autre part, qu'en cas de surcharge du tribunal d'asile et d'immigration, les recours en souffrance devront être traités par les chambres non spécialisées en protection internationale et en immigration du tribunal administratif.

A cet égard, la disposition permettant au président du tribunal administratif de renvoyer des affaires vers les chambres ordinaires en cas de surcharge - une telle situation pouvant en effet consister objectivement en une explosion du contentieux afférent, mais aussi, subjectivement, être provoquée par l'insuffisance des effectifs propres dont disposera le tribunal d'asile et d'immigration - introduit, par ailleurs, un mécanisme de flexibilité qui peut se révéler à double tranchant. Si elle vise à éviter l'engorgement, elle consacre en pratique une **perméabilité permanente entre contentieux spécialisé et contentieux de droit commun**, au risque d'affaiblir la lisibilité du dispositif, de créer une instabilité dans la répartition des charges, et surtout de compromettre l'objectif affiché de protection du contentieux administratif général contre l'effet d'éviction.

Par ailleurs, compte tenu de l'échéance extrêmement rapprochée et irréaliste fixée au 1^{er} juin 2026, et des contraintes matérielles et humaines connues, il apparaît très hautement probable que le tribunal de l'asile et de l'immigration ne puisse fonctionner, dans un premier temps, que de manière partielle, voire de manière purement formelle et fictive.

Dans cette configuration, le tribunal administratif sera contraint d'assumer, pour une durée indéterminée, l'essentiel du contentieux de l'asile et de l'immigration, tant par le biais de formations mixtes que par la prise en charge résiduelle ou de soutien des dossiers, avec un effet d'éviction immédiat au détriment du contentieux de droit commun, puisque, à défaut de magistrats spécifiquement recrutés et affectés au tribunal d'asile et d'immigration, pour reprendre la formulation de l'exposé des motifs du projet de loi sous examen « *une grande partie des magistrats du tribunal administratif devra être affectée au contentieux des étrangers* », ce qui risquera de priver le tribunal administratif de ses ressources déjà limitées et pourrait conduire à sa quasi-paralysie. Cette solution, qu'elle se présente les premiers temps du fonctionnement du tribunal d'asile et d'immigration ou en cas de surcharge objective (augmentation du contentieux des étrangers) ou subjective (tribunal d'asile et d'immigration en sous-effectifs), risque d'aggraver la situation actuelle déjà critique du tribunal administratif en mobilisant constamment les magistrats du tribunal administratif comme renforts, annihilant toute amélioration de charge de travail, mais au contraire, à travers l'effet d'éviction, prolongeant davantage les délais de traitement des recours.

Dès lors, l'affectation directe ou indirecte de magistrats existants vers le tribunal d'asile et d'immigration constitue un risque majeur réel, étant donné que le tribunal administratif souffre déjà d'un sous-effectif récurrent, les délais de traitement y sont excessifs et que la perte de magistrats expérimentés pourrait entraîner une paralysie de la juridiction.

Là également, il convient d'insérer une **disposition transitoire** limitant dans le temps l'adossement du tribunal d'asile et d'immigration au tribunal administratif, avec obligation pour le Gouvernement de présenter au Parlement, dans un délai déterminé, un rapport sur le fonctionnement effectif du tribunal d'asile et d'immigration, afin d'empêcher que la phase transitoire ne devienne structurelle et de garantir un contrôle parlementaire sur la réalité du fonctionnement de la nouvelle juridiction.

Il conviendrait également de préciser que le soutien apporté par le tribunal administratif au tribunal d'asile et d'immigration ne peut avoir pour effet de compromettre le traitement du contentieux de droit commun et doit être strictement proportionné, de sorte à limiter l'effet d'éviction et de préserver la mission fondamentale du tribunal administratif.

Paragraphe (2) - Composition et désignation des membres

La fixation d'un effectif de seize magistrats constitue un seuil ambitieux, mais théorique à court terme, au regard des contraintes réelles de recrutement et de disponibilité.

Le mécanisme de désignation, fondé sur une désignation par ordonnance du président du tribunal administratif, pour un terme renouvelable de quatre ans, et conditionnée à l'acceptation des magistrats concernés, soulève toutefois plusieurs interrogations fondamentales.

Ce mécanisme instaure ainsi un régime reposant à première vue sur le volontariat, alors même que le contentieux visé est reconnu comme particulièrement contraignant, tant sur le plan humain que procédural et qu'il est douteux que de nombreux magistrats se déclarent intéressés par une affectation au tribunal d'asile et d'immigration. Le projet de loi concentre un pouvoir de sélection et de renouvellement significatif entre les mains du président du tribunal administratif, ce qui, dans un contexte de tensions internes et de recompositions institutionnelles, peut nourrir des perceptions de gestion discrétionnaire. Il ne garantit enfin pas, en pratique, la stabilité des équipes, pourtant essentielle à la cohérence jurisprudentielle et à la maîtrise d'un contentieux hautement technique et évolutif.

Le projet de loi confère en particulier au président du tribunal administratif le pouvoir de désigner les membres du tribunal d'asile et d'immigration. Présentée comme une compétence décisive, cette prérogative est en réalité largement théorique. Le principe constitutionnel d'inamovibilité du magistrat du siège interdit en effet toute affectation imposée à une juridiction spécialisée lorsque celle-ci modifie substantiellement la nature des fonctions exercées. Or, le contentieux de l'asile et de la rétention se caractérise par une intensité particulière, des délais impératifs et une exposition humaine accrue. Il s'agit donc, matériellement, d'une modification substantielle des conditions d'exercice de la fonction juridictionnelle, qui ne peut reposer que sur le consentement.

Le projet de loi repose sur une hypothèse implicite mais non démontrée : celle d'un nombre suffisant de magistrats prêts à rejoindre immédiatement le tribunal d'asile et d'immigration. Or, rien n'est prévu si cette hypothèse se révèle erronée. Aucune clause de sauvegarde, aucun mécanisme d'adaptation, aucune procédure graduée n'est envisagée. Dans un tel scénario, le président du tribunal administratif serait placé dans une situation institutionnelle impossible : il ne peut contraindre, sans violer un principe constitutionnel, mais il ne peut renoncer, sans se voir reprocher une défaillance du service public de la justice. Cette contradiction n'est pas accidentelle : elle résulte directement d'un projet de loi qui externalise le risque politique et institutionnel vers le tribunal administratif et son président, sans le reconnaître explicitement.

Par ailleurs, dans un environnement juridictionnel fondé sur l'indépendance individuelle des magistrats, toute tentative de « persuasion appuyée », de rééquilibrage des charges ou de redéploiement interne peut être perçue comme une pression et prêter le flanc à la contestation. Le projet de loi crée ainsi un terrain propice à la conflictualisation interne, dans lequel le président devient l'intermédiaire obligé entre une exigence législative et des magistrats indépendants, dans lequel chaque désignation peut être interprétée comme arbitraire, dans lequel chaque refus peut être perçu comme un désengagement individuel au détriment du collectif.

Le texte expose donc non seulement la fonction, mais la personne même du président, à une usure institutionnelle et humaine considérable, le président ne disposant d'aucun levier contraignant, mais demeurant juridiquement tenu d'assurer le fonctionnement de la juridiction.

En tout état de cause, il convient de préciser expressément, sinon au niveau du commentaire des articles, que la désignation des magistrats appelés à siéger au tribunal d'asile et d'immigration repose sur le volontariat et ne peut porter atteinte au principe constitutionnel d'inamovibilité, afin de sécuriser juridiquement le rôle du président du tribunal administratif et éviter toute interprétation conduisant à des pressions ou à des reproches d'autoritarisme.

Le projet de loi prévoit encore que les membres du tribunal d'asile et d'immigration sont désignés, par ordonnance du président du tribunal administratif, pour un terme renouvelable de quatre ans, sous réserve de leur acceptation.

Si l'exigence d'acceptation préalable constitue une garantie essentielle, respectueuse de l'indépendance fonctionnelle des magistrats et de leur liberté d'orientation professionnelle, la **durée du mandat** suscite néanmoins des interrogations pratiques.

En effet, certains magistrats, bien que potentiellement intéressés par une affectation au tribunal d'asile et d'immigration, expriment des réserves liées à la spécificité du contentieux des étrangers, marqué par une forte répétitivité factuelle et juridique, à la pression inhérente aux procédures accélérées, voire à la charge émotionnelle et au caractère socialement sensible de ce contentieux. Il s'agit là d'appréhensions humainement compréhensibles, particulièrement dans le contexte actuel de surcharge structurelle et de mise en œuvre imminente du Pacte européen sur la migration et l'asile.

Toutefois, l'organisation projetée ne peut être envisagée sous l'angle exclusif des préférences individuelles.

Le tribunal d'asile et d'immigration est appelé à reprendre une part prépondérante du contentieux actuellement traité par le tribunal administratif, représentant environ 60 % du volume global des affaires. Il constitue ainsi un pilier central de la réorganisation juridictionnelle. Dans ce contexte, la stabilité des équipes, la prévisibilité des effectifs et la continuité dans la spécialisation acquise, constituent des conditions *sine qua non* du bon fonctionnement du nouveau dispositif.

Admettre qu'un magistrat puisse, à sa convenance ou en fonction d'une appréciation évolutive de son intérêt pour la matière, quitter le tribunal d'asile et d'immigration avant l'échéance du mandat poserait plusieurs difficultés majeures.

Une telle possibilité entraînerait une désorganisation interne immédiate, notamment en matière de répartition des affaires et de planification des audiences, elle impliquerait encore le transfert de dossiers en cours, source de retards et de risques procéduraux, et un effet domino sur le tribunal administratif, contraint d'assumer à nouveau une partie du contentieux des étrangers en cas de sous-effectif.

Le système deviendrait alors structurellement instable, les deux juridictions, tribunal administratif et tribunal d'asile et d'immigration, étant contraintes de se réorganiser en permanence en fonction de mouvements individuels non anticipés.

Il convient à cet égard de relever que la création d'un tribunal spécialisé suppose une logique d'engagement et de responsabilité corrélative, justifiant par ailleurs la perception d'une indemnité spéciale. Si l'acceptation initiale garantit la liberté du magistrat, elle implique également un engagement institutionnel minimal pendant la durée du mandat, sauf circonstances exceptionnelles objectivement justifiées (maladie grave, incompatibilité manifeste, restructuration légale, etc.), à défaut de quoi l'organisation juridictionnelle serait soumise à une variabilité incompatible avec les exigences de bonne administration de la justice, les impératifs de célérité propres au contentieux des étrangers, et la responsabilité institutionnelle du président dans la gestion des effectifs.

Il ne saurait dès lors être admis que les deux juridictions soient contraintes de transférer continuellement des dossiers et de recomposer leurs formations au gré des préférences individuelles, au risque d'affecter tant la sécurité juridique que la qualité des décisions rendues.

En définitive, si la préoccupation exprimée par certains magistrats est compréhensible au plan humain, la logique structurelle du dispositif impose que le mandat de quatre ans constitue la règle de principe, garante de stabilité et de prévisibilité.

Aussi, la souplesse ne peut être qu'exceptionnelle et encadrée, afin d'éviter une instabilité chronique qui compromettrait l'efficacité même de la réforme.

A cet égard, toutefois, il serait envisageable d'introduire un **mécanisme de sortie encadré**, conciliant tant la liberté individuelle des magistrats, que la stabilité structurelle du tribunal d'asile et d'immigration, et la responsabilité organisationnelle du président du tribunal administratif, l'objectif étant d'éviter toute logique de mobilité « à la carte », tout en prévoyant une soupape institutionnelle strictement encadrée.

Ainsi, le texte pourrait faire l'objet d'un **amendement** afin de permettre de mettre fin à la désignation avant l'expiration du terme à la demande motivée du magistrat concerné, pour des raisons dûment justifiées et/ou dans l'intérêt du service, lorsque les nécessités organisationnelles l'exigent. Une telle décision de mettre fin à la désignation serait prise par ordonnance motivée du président du tribunal administratif, après avis du juge directeur du tribunal d'asile et d'immigration, tandis qu'il ne pourrait être fait droit à une demande de cessation anticipée que si le remplacement du magistrat est assuré sans compromettre la continuité et le bon fonctionnement du tribunal d'asile et d'immigration.

Une telle solution permettrait tant d'éviter des départs opportunistes, que ce soit pour des simples revirements d'intérêt, une lassitude subjective, ou une appréciation évolutive de la matière, que des mouvements fréquents, une désorganisation des deux juridictions et un transfert constant de dossiers, tout en rassurant les magistrats hésitants, en admettant comme raison par exemple des problèmes de santé, des difficultés personnelles majeures, ou encore des incompatibilités fonctionnelles sérieuses, et en évitant l'effet dissuasif du mandat fixe de quatre ans.

La clause subordonnant la sortie à la possibilité d'assurer le remplacement est dans ce contexte toutefois essentielle, puisqu'elle garantit la continuité du service, évite les sous-effectifs soudains et protège l'équilibre global entre les deux juridictions. Enfin, l'avis du juge directeur permet une approche collégiale, tenant compte de l'intérêt des deux services, sans affaiblir la responsabilité décisionnelle.

Enfin, le **rattachement intégral du greffe du tribunal d'asile et d'immigration à celui du tribunal administratif** confirme qu'aucun renforcement structurel propre n'est prévu à ce stade, ce qui interroge la capacité opérationnelle réelle du dispositif dès son entrée en vigueur, alors pourtant que le projet de loi, à défaut de création d'un greffe autonome pour le tribunal d'asile et d'immigration, confère au greffe du tribunal administratif un rôle central dans la mise en œuvre effective du dispositif.

Il convient à cet égard de souligner que le greffe du tribunal administratif assure d'ores et déjà le traitement des dossiers en matière de protection internationale et d'immigration, lesquels représentent une part substantielle de l'activité juridictionnelle actuelle. La création du tribunal d'asile et d'immigration, combinée aux évolutions découlant du Pacte européen sur la migration et l'asile, est susceptible d'entraîner une augmentation significative et durable de la charge de travail, notamment en raison du recours accru à des procédures accélérées et à des procédures d'urgence, telles que les référés.

Dans cette configuration, le greffe, respectivement le service de dépôt commun aux juridictions administratives, est appelé à jouer un rôle déterminant dans l'enregistrement des recours, le déclenchement des délais juridictionnels, la traçabilité des actes de procédure et la gestion de flux soumis à des contraintes temporelles particulièrement strictes, en particulier en matière de rétention administrative.

Ces missions sont actuellement assumées au niveau du tribunal administratif par un effectif de huit greffiers pour six chambres, dans un contexte déjà marqué par une charge élevée. L'entrée en vigueur du projet de loi, conjuguée à l'intensification attendue du contentieux en matière d'asile et d'immigration, est de nature à créer un déséquilibre structurel entre les missions confiées au greffe et les moyens humains disponibles.

Dans ces conditions, le tribunal administratif estime qu'une augmentation substantielle des effectifs du greffe constitue une condition nécessaire afin de garantir, dans la durée, la continuité du service, le respect des délais procéduraux et la sécurité juridique du fonctionnement de la juridiction. A défaut, la soutenabilité organisationnelle du dispositif pourrait être affectée à moyen terme.

Le tribunal administratif relève en outre que l'intensification des procédures, marquées par des délais contraignants et des situations d'urgence récurrentes, est susceptible d'entraîner des pics d'activité significatifs, impliquant une mobilisation accrue des équipes au-delà des horaires ordinaires de travail. Dans ce contexte, l'absence du dispositif compte épargne temps (CET) tel que prévu par la loi du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique limite actuellement les possibilités de gestion structurée et soutenable de ces charges exceptionnelles.

Le tribunal estime dès lors que la mise en place d'un compte épargne temps constitue un instrument de gestion indispensable, complémentaire à l'augmentation des effectifs, afin d'assurer une absorption durable des pics d'activité, de préserver la continuité du service public de la justice administrative et de garantir la soutenabilité des conditions de travail au sein du greffe.

Paragraphe (3) - Modalités de jugement et organisation interne

La possibilité de statuer soit à juge unique, soit en formation collégiale, est conforme aux exigences du droit de l'Union et à la nature du contentieux. Toutefois, la logique du texte révèle plusieurs tensions. Ainsi, le fonctionnement « en pool », sans chambres prédéterminées, vise une flexibilité maximale, mais il repose sur une mobilisation constante des magistrats concernés, difficilement compatible avec la suppression de l'effet suspensif des recours et la multiplication attendue des référés, l'exposé des motifs du projet de loi prévoyant lui-même « une augmentation significative du nombre des référés en raison de la suppression de l'effet suspensif des recours au fond dans la majorité des cas ». Enfin, le cumul des fonctions de juge du provisoire et du fond étant exclu, la charge effective par affaire sera mécaniquement alourdie, sans que le texte n'en tire toutes les conséquences en termes d'effectifs ou de délais réalistes.

Le rôle du juge-directeur, placé sous l'autorité du président du tribunal administratif, introduit une chaîne hiérarchique interne complexe, qui peut brouiller les responsabilités respectives et affaiblir l'autonomie fonctionnelle pourtant recherchée.

Enfin, la faculté reconnue au président du tribunal administratif de siéger lui-même au tribunal d'asile et d'immigration pose une question de compatibilité entre fonctions de pilotage institutionnel global et implication directe dans un contentieux à haute intensité, sans tenir par ailleurs compte du fait que le président sera encore en charge du référé de droit commun conformément aux articles 11 et 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, au risque d'une surcharge personnelle et d'une dilution des responsabilités stratégiques.

Paragraphe (4) - Indemnité spéciale

L'octroi d'une indemnité spéciale non pensionnable de quatre-vingts points indiciaires reconnaît explicitement la pénibilité et les contraintes spécifiques du contentieux de l'asile et de l'immigration. Ce dispositif doit, de ce point de vue, être salué.

Ce dispositif appelle néanmoins plusieurs remarques critiques :

Il crée d'abord une **différenciation indemnitaire** marquée au sein du tribunal administratif, susceptible d'alimenter des tensions internes, notamment dans un contexte où d'autres chambres sont également confrontées à des charges lourdes et à des délais excessifs.

Le projet de loi introduit une asymétrie indemnitaire lourde de conséquences, qui agit comme un multiplicateur de tensions, dans la mesure où, comme relevé ci-avant, le projet de loi crée une solidarité fonctionnelle sans reconnaissance financière. En effet, comme commenté ci-dessus, les magistrats du tribunal administratif sont appelés à soutenir indirectement le tribunal d'asile et d'immigration, tout en absorbant les effets d'éviction et à traiter les dossiers résiduels et à maintenir le fonctionnement du contentieux de droit commun.

Ils ne bénéficient pourtant d'aucune reconnaissance indemnitaire, alors même que leur charge de travail et leur responsabilité augmentent mécaniquement. Cette dichotomie est particulièrement problématique dès lors que, dans la phase transitoire et probablement au-delà, les magistrats du tribunal administratif seront appelés à connaître du même contentieux, de sorte que le caractère particulièrement sensible et urgent du contentieux de l'asile et de la rétention

ne sera pas l'apanage exclusif des membres formellement rattachés au tribunal d'asile et d'immigration ; ils seront encore appelés à assurer la continuité du service public de la justice et à absorber les fluctuations de charge liées au contentieux migratoire, et ce vraisemblablement même au-delà de la phase transitoire.

Il en résulte une situation dans laquelle des magistrats accomplissant matériellement des tâches comparables, souvent dans les mêmes conditions d'urgence et de pression, notamment durant la période de transition ainsi que durant les périodes de service réduit, seront soumis à des régimes indemnitaires distincts, sans justification objective liée à la nature effective du travail accompli. Une telle configuration est porteuse de tensions internes durables, susceptibles d'affecter la cohésion des formations de jugement, l'acceptabilité des désignations et, plus largement, le climat de travail au sein de la juridiction.

Il serait concevable, au titre d'un **amendement**, de conditionner toute indemnité spécifique liée au contentieux de l'asile et de l'immigration au traitement effectif de ce contentieux, indépendamment de l'intitulé formel de la juridiction, ou prévoir une indemnité équivalente pour les magistrats du tribunal administratif appelés à connaître du même contentieux, que ce soit au titre de « back-up » ou durant les périodes de service réduit, et ce afin de corriger la rupture d'égalité et de prévenir les tensions internes liées à une dichotomie indemnitaire injustifiée.

Enfin, force est de constater que la gestion de cette dichotomie indemnitaire repose, *de facto*, sur le président du tribunal administratif, qui devra arbitrer, expliquer et justifier des différences de traitement sur lesquelles il ne dispose d'aucune marge de manœuvre normative.

Le président se trouve ainsi placé dans une position institutionnellement inconfortable : responsable de l'équilibre global du tribunal, mais dépourvu des outils permettant de corriger ou d'atténuer les effets démobilisateurs de l'asymétrie indemnitaire.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que le président du tribunal administratif ne bénéficie lui-même d'une indemnité spécifique que s'il traite personnellement des affaires relevant du tribunal de l'asile (sans que le projet de loi ne précise comment une telle intervention sera concrètement comptabilisée et à qui le président serait le cas échéant appelé à rendre compte), alors même qu'il assume la responsabilité finale de l'ensemble du dispositif, et ce, y compris en cas de dysfonctionnements structurels.

La limitation de l'indemnité spéciale du président du tribunal administratif à la seule hypothèse où celui-ci siège personnellement en matière de contentieux des étrangers appelle de sérieuses réserves. Une telle approche procède d'une conception étroitement formaliste de la fonction présidentielle, qui méconnaît profondément la réalité des responsabilités exercées par le chef de corps, tant actuelles que futures, dans le cadre de la mise en place et du fonctionnement du tribunal d'asile et d'immigration.

En effet, indépendamment de toute participation directe au jugement de ce contentieux spécialisé, le président du tribunal administratif exerce l'autorité hiérarchique sur le tribunal d'asile et d'immigration, assume la responsabilité de son organisation durant la phase transitoire et au-delà, en assure la gestion des ressources humaines et demeure, en toute hypothèse, le garant ultime de la continuité du service public de la justice administrative, de la gestion des situations de crise et de l'équilibre global de la juridiction. Réduire la reconnaissance indemnitaire de ces responsabilités à l'exercice d'une activité juridictionnelle spécifique revient

à ignorer l'essence même de la fonction présidentielle, laquelle est avant tout une fonction de direction, de coordination et de pilotage institutionnel.

Cette restriction apparaît d'autant plus difficilement justifiable que le juge-directeur du tribunal d'asile et d'immigration, placé sous l'autorité du président du tribunal administratif, bénéficie quant à lui automatiquement de cette indemnité spécifique. Une telle configuration est susceptible de conduire, de manière paradoxale, à ce qu'un magistrat exerçant des fonctions subordonnées perçoive une rémunération supérieure à celle de son supérieur hiérarchique, alors même que ce dernier assume une charge de responsabilité incomparablement plus large.

Cette dissociation entre responsabilité et reconnaissance est institutionnellement malsaine en fragilisant la fonction présidentielle et en créant un déséquilibre hiérarchique implicite contraire à toute logique de gouvernance.

Enfin, l'option retenue par le projet de loi s'inscrit à rebours des réflexions engagées ces dernières années en vue d'une revalorisation des carrières supérieures de la magistrature, et en particulier des fonctions de chefs de corps, dont les missions se sont considérablement accrues à la faveur des réformes successives, tant sur le plan organisationnel que managérial et stratégique. Loin de reconnaître cette évolution, l'indemnisation conditionnelle envisagée pour le président du tribunal administratif traduit une approche restrictive, voire antagoniste, par rapport aux objectifs affichés de modernisation et de valorisation des responsabilités de direction au sein de la magistrature.

Il conviendra dès lors de reconnaître explicitement dans la loi la responsabilité institutionnelle du président du tribunal administratif pour l'équilibre global de la juridiction de première instance, et prévoir une compensation adaptée lorsque cette responsabilité est accrue du fait du fonctionnement du tribunal d'asile et d'immigration, dans le but de mettre en cohérence responsabilité et reconnaissance, et sécuriser la gouvernance de l'ordre administratif.

Article 1^{er}, point 4 : Article 61, paragraphe 1^{er} - Organisation des chambres du tribunal administratif

Le maintien de la compétence de l'assemblée générale du tribunal administratif de déterminer annuellement le nombre de chambres et leur spécialisation, prévue depuis 2023⁶, constitue une mesure pragmatique, dictée par la pénurie de magistrats et l'impossibilité matérielle de maintenir le schéma législatif actuel. Cette flexibilisation présente des avantages indéniables, mais elle n'est pas exempte de risques. Ainsi, elle fait peser sur l'assemblée générale une responsabilité structurelle lourde, l'assemblée générale étant appelée à parvenir à une solution ne tenant compte que de l'intérêt général et l'intérêt de service, soutenue par une majorité de magistrats, dans un contexte éventuel de tensions internes et de stratégies individuelles de positionnement ou d'évitement.

Cette flexibilisation peut également conduire à une **instabilité chronique des spécialisations**, préjudiciable à la lisibilité pour les justiciables et à la consolidation de pôles

⁶ Loi du 20 juillet 2023 portant modification de : 1° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ; en vue du renforcement des effectifs de la justice administrative et de la numérisation des procédures urgentes devant le tribunal administratif.

d'expertise durables, les chambres spécialisées étant susceptibles, au gré des majorités, d'être reconduites, modifiées ou supprimées d'année en année.

Ce dispositif repose dès lors largement sur la flexibilité interne, la bonne volonté des magistrats et la capacité du tribunal administratif à s'auto-réorganiser.

Article 2 - Dispositions transitoires (transfert des affaires pendantes)

L'article 2 organise le transfert automatique au tribunal d'asile et d'immigration des recours pendants au moment de l'entrée en vigueur de la loi, y compris ceux ayant déjà donné lieu à un jugement d'avant dire droit, et ce « *sans autre forme de procédure* ».

Le mécanisme retenu répond à une logique de simplification administrative et de continuité de la réforme, en évitant la coexistence prolongée de régimes juridictionnels distincts pour des affaires de même nature.

Toutefois, cette solution relève avant tout d'une approche gestionnaire, qui fait abstraction de plusieurs réalités juridictionnelles fondamentales : le degré d'avancement parfois très variable des dossiers transférés, l'implication antérieure de certaines formations de jugement, imposant des recompositions et partant des ruptures de délibéré, et la charge procédurale déjà assumée par le tribunal administratif avant l'entrée en vigueur du nouveau dispositif.

Le texte procède ainsi à un basculement massif et indifférencié, sans mécanisme d'évaluation, de filtrage ou de lissage dans le temps.

L'article 2 se distingue par un silence total sur plusieurs questions pourtant essentielles, dont en premier lieu le maintien ou non des calendriers procéduraux déjà fixés, question capitale en matière de procédures accélérées où le législateur impose des délais, notamment de prononcé, restreints, la recomposition éventuelle des formations de jugement, ainsi que l'articulation avec les référés déjà introduits ou à venir dans les mêmes affaires.

Ce silence fait peser sur le tribunal d'asile et d'immigration, dès son entrée en fonction, une charge organisationnelle considérable, à un moment où il ne disposera pas encore nécessairement de son effectif complet, de méthodes de travail stabilisées, ni d'une jurisprudence interne consolidée.

Combiné à l'entrée en vigueur quasi concomitante du pacte européen sur la migration et l'asile, l'article 2 risque de produire un effet de choc initial, en concentrant sur la nouvelle structure un stock de dossiers pendants, des affaires déjà partiellement instruites et un flux nouveau de recours accélérés et de référés.

Cette accumulation simultanée pourrait compromettre, dès l'origine, la capacité du tribunal d'asile et d'immigration à atteindre les objectifs de célérité qui justifient précisément sa création.

L'article 2 illustre de manière emblématique la philosophie générale du projet de loi : il transfère la complexité de la réforme vers la juridiction, sans prévoir de phase transitoire réellement accompagnée. En faisant reposer la réussite du dispositif sur un transfert mécanique des charges existantes, sans instruments de régulation ni moyens supplémentaires immédiats,

le texte fait peser un risque sérieux sur la qualité de la justice rendue, la sécurité juridique des parties et la soutenabilité humaine et institutionnelle du nouveau tribunal.

L'article 2 illustre encore de manière emblématique l'approche totalement théorique des auteurs de ce projet de loi, dans la mesure où ceux-ci exposent s'être inspirés de l'article 96 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, dont le paragraphe 1^{er} dispose que : « *Les recours introduits devant le Comité du contentieux régi par la loi applicable au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et ceux qui ont donné lieu à un arrêt d'avant dire droit sont transmis sans autre forme de procédure soit à la Cour administrative, soit au tribunal administratif, d'après les règles de compétence établies par la présente loi.* »

En effet, le transfert ainsi projeté et effectivement réalisé fin 1996 s'était effectué d'une juridiction appelée à disparaître, à savoir le Comité du Contentieux du Conseil d'Etat, vers une juridiction nouvellement créée, bénéficiant *ab initio* de ses effectifs complets, mais d'aucun stock d'affaires, à savoir le tribunal administratif, permettant ainsi un passage de relais effectif et sans heurts.

La situation sous revue est toutefois fondamentalement différente, puisqu'il ne s'agira pas d'un transfert net et fluide entre deux juridictions distinctes, solution, comme rappelé en introduction, préconisée tant par les juridictions administratives que par le CNJ, mais d'une réorganisation interne, avec un transfert vers une section spécialisée vraisemblablement virtuelle à ce moment-là - l'affirmation des auteurs du projet de loi selon laquelle « *à partir du 1^{er} juin 2026, le tribunal d'asile et d'immigration commencera ses travaux avec un effectif légal de seize magistrats* » constituant essentiellement un vœu pieux - où les magistrats du tribunal administratif resteront finalement en charge du contentieux transféré durant une phase transitoire plus ou moins étendue. Il s'agit finalement, pour reprendre une expression française, de « *déshabiller Pierre pour habiller Paul* ».

Article 3 - Entrée en vigueur

Les auteurs du projet de loi justifient l'entrée en fonction du tribunal d'asile et d'immigration au 1^{er} juin 2026 par le fait que le pacte européen sur la migration et l'asile devrait quant à lui entrer en vigueur le 12 juin 2026, respectivement le 1^{er} juillet 2026, justification reposant vraisemblablement sur la prémisse que le tribunal d'asile et d'immigration, malgré toutes les contraintes d'organisation matérielles, procédurales et humaines, serait fonctionnel en date du 1^{er} juin 2026, de sorte à lui accorder deux semaines, sinon un mois, pour procéder encore à l'implémentation du pacte européen sur la migration et l'asile.

Il s'agit d'une affirmation pour le moins candide.

Le tribunal administratif doit fermement et énergiquement s'opposer à une date d'entrée en vigueur aussi irréaliste, située de surcroît au courant de l'année judiciaire et à une époque où traditionnellement, la charge de travail est la plus importante au vu des contraintes du service réduit débutant le 16 juillet 2026, les magistrats s'efforçant en effet à cette époque d'évacuer les affaires prises en délibéré avant cette date butoir.

Imposer la réalisation du tribunal d'asile et d'immigration en quelques 4 mois, comportant non seulement le recrutement de magistrats supplémentaires et le transfert de 60 % du contentieux vers une section spécialisée encore inexistante et compenser, de surcroît, le

départ d'un magistrat vers la Cour administrative, avec les contraintes de réorganisation des chambres induites par un tel départ, de recompositions éventuelles dans les affaires prises en délibéré, de refixation d'affaires planifiées, concomitamment à l'organisation du déménagement du tribunal administratif vers d'autres locaux, projeté pour les mois de juillet-août, relève tout simplement d'une impossibilité matérielle et temporelle.

Le tribunal administratif exige dès lors le report de l'entrée en vigueur des dispositions relatives au tribunal d'asile et d'immigration à une date réaliste, conditionnée à la réunion effective des conditions de fonctionnement, et ce afin d'éviter une entrée en vigueur purement théorique.

A défaut, le risque est élevé que cette réforme ainsi imposée fragilise durablement l'équilibre de l'ordre administratif et génère des tensions internes difficiles à résorber.

Enfin, il convient fermement de souligner que l'examen du projet de loi portant création d'un tribunal d'asile et d'immigration ne peut être dissocié de la question de la responsabilité politique dans l'anticipation et la gestion des effets prévisibles du Pacte européen sur la migration et l'asile. En effet, les difficultés aujourd'hui constatées ne résultent ni d'un défaut de vigilance des juridictions administratives, ni d'une incapacité organisationnelle de celles-ci, mais bien d'une inertie décisionnelle prolongée, malgré des alertes répétées, précoces et documentées.

Dès février 2023, le président du tribunal administratif a alerté les autorités compétentes sur les conséquences structurelles du futur Pacte européen sur l'asile : explosion prévisible du contentieux, multiplication de délais impératifs et inadéquation manifeste des moyens existants.

Ces alertes, fondées sur une analyse prospective étayée par l'expérience du contentieux migratoire et les évolutions normatives européennes, ont été portées explicitement au ministre de la Justice dès janvier 2024, puis formellement discutées avec le CNJ en mars 2025.

Le diagnostic est demeuré constant : sans anticipation législative et organisationnelle suffisante, la juridiction administrative serait matériellement incapable d'assumer les nouvelles obligations européennes.

Or le projet de loi n'a été déposé qu'en janvier 2026, à quelques mois seulement de son entrée en vigueur prévue en juin 2026. Ce décalage rend objectivement impossible toute mise en place crédible, tant en ressources humaines qu'en moyens matériels et procéduraux. Les délais incompressibles de recrutement, de nomination et de formation excluent toute montée en puissance effective dans le calendrier retenu.

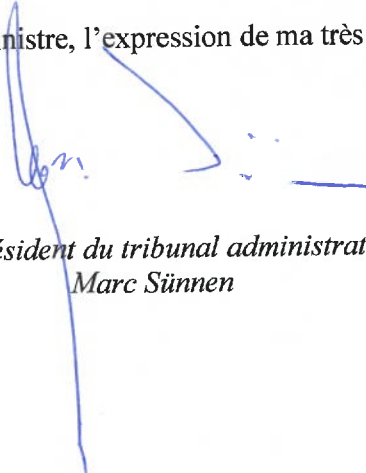
Dans ces conditions, le tribunal d'asile et d'immigration ne peut, à court terme, exister que de manière formelle, voire virtuelle, la charge contentieuse demeurant *de facto* supportée par le tribunal administratif. Le projet opère ainsi un transfert massif de la carence décisionnelle vers le pouvoir judiciaire, exposant le tribunal administratif à une surcharge structurelle, à un effet d'éviction du contentieux de droit commun et à une dégradation durable de son fonctionnement, sans moyens ni reconnaissance équivalents. Certes, la création du tribunal d'asile et d'immigration constitue, sur le principe, une réponse nécessaire. Toutefois, une réforme tardive ne saurait effacer la responsabilité politique née de l'absence d'anticipation, ni justifier que les juridictions assument seules les conséquences d'un calendrier irréaliste.

En l'état, le projet de loi apparaît moins comme l'aboutissement d'une politique anticipative que comme une réponse différée à une crise annoncée, dont la gestion immédiate est reportée sur le tribunal administratif, sans cadre transitoire réaliste et sans reconnaissance explicite de cette charge exceptionnelle.

En définitive, le tribunal administratif est appelé à assumer seul les conséquences opérationnelles d'une inertie politique prolongée, alors même qu'il a, de manière précoce, loyale et répétée, alerté les autorités compétentes sur les risques à venir.

Une telle situation pose une question institutionnelle fondamentale : celle de la répartition loyale des responsabilités entre le pouvoir politique et le pouvoir judiciaire, et du respect du principe selon lequel la justice ne peut être tenue pour responsable des défaillances d'anticipation qui relèvent, par nature, de la décision politique.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma très haute considération.



*Le Président du tribunal administratif
Marc Sünnen*

20260218_Avis

**COUR SUPÉRIEURE DE JUSTICE
DU
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Cité Judiciaire
Bâtiment CR
L-2080 LUXEMBOURG**

**Avis de la Cour supérieure de Justice
sur le projet de loi n° 8694 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**

La création d'un tribunal d'asile et d'immigration comme section spécialisée du Tribunal administratif, en ce qu'il touche à l'organisation des juridictions administratives, ne concerne pas directement les juridictions judiciaires.

Ces dernières sont toutefois concernées par l'effet indirect que la création des nouveaux postes prévus par le projet de loi sous avis peut induire sur les juridictions judiciaires. Depuis l'adoption de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, les deux ordres fonctionnent en effet en ce qui concerne la carrière des magistrats dans un système de vases communicants : les mesures prises d'un côté sont susceptibles de produire des effets de l'autre côté. C'est à ces effets induits qu'il importe de s'intéresser.

Le projet de loi sous avis prévoit d'un côté la création d'un poste additionnel de premier conseiller à la Cour administrative. Cette création de poste va provoquer un appel d'air vers les carrières inférieures de la magistrature et mécaniquement libérer en cascade des postes aux échelons inférieurs. En conjonction avec le second aspect analysé ci-dessous, cette création de poste comporte ainsi le risque de contribuer au creusement des manques d'effectifs au sein des juridictions judiciaires. Une telle création de poste ne se justifie dès lors que si la Cour administrative ressent un réel besoin de renforcer ses effectifs et si ce besoin est objectivement argumenté. Or, le commentaire des articles reste muet sur ce point.

Le projet de loi prévoit de l'autre côté, dans le cadre de la création du tribunal d'asile et d'immigration, la création de six postes au sein du Tribunal administratif¹. La création de ces

¹ Il est par ailleurs prévu que ce tribunal d'asile et d'immigration sera composé de seize membres. Faut-il en déduire que le Tribunal administratif traitant du droit commun est susceptible de voir partir dix magistrats vers ce tribunal d'asile et d'immigration, réduisant d'autant sa capacité de fonctionnement ?

postes semble justifiée par les contraintes résultant du pacte européen sur l'immigration et l'asile à partir du moment où les auteurs du projet de loi s'orientent vers la création d'une section spécialisée du Tribunal administratif, et non pas d'une juridiction spécialisée autonome.

Les modalités financières dont se trouvent pourvus les seize postes affectés au tribunal d'asile et d'immigration prêtent toutefois le flanc à la critique, notamment en ce qui concerne l'indemnité spéciale de 80 points qu'il est prévu d'allouer aux membres de ce tribunal. Le commentaire comporte certes une motivation à l'appui de cette indemnité spéciale liée à la nécessité de garantir l'attractivité de la fonction face aux contraintes y liées. Toutefois, les motifs avancés ne sont pas à tous points de vue convaincants (et/ou peuvent s'appliquer de la même façon à d'autres postes dans la magistrature qui ne bénéficient pas à l'heure actuelle d'une telle indemnité), et ne masquent peut-être qu'un problème plus profond : la peur des auteurs du projet de loi de ne pas voir le nouveau tribunal d'asile et d'immigration pourvu d'un personnel en nombre suffisant pour assurer son service, risque qu'ils tentent de conjurer par la création de cet attrait pécuniaire.

On peut estimer avec un degré raisonnable de probabilité qu'en rendant la fonction de magistrat au tribunal d'asile et d'immigration attrayante d'un point de vue financier, le mécanisme mis en place aura pour effet d'attirer un certain nombre de magistrats recrutés sous le régime de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice qui sont actuellement affectés au service du Tribunal administratif ou des juridictions judiciaires. Un tel transfert ne risque pas de se produire à partir des fonctions « pénales » énumérées dans le commentaire de l'article qui bénéficient déjà à ce jour d'une indemnité spéciale identique (ministère public, juge d'instruction, CRF)². Mais l'attractivité pécuniaire des postes affectés au tribunal d'asile et d'immigration à travers l'indemnité spéciale risque de produire des effets néfastes sur l'aptitude du Tribunal administratif et des juridictions judiciaires à assumer leur service normal et à terme à respecter leur obligation de trancher le contentieux leur soumis endéans un délai raisonnable. En termes triviaux, on en est amené à se demander à quoi bon déshabiller Paul pour habiller Pierre.

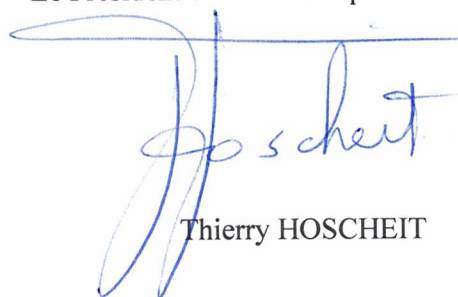
Pour pousser l'analyse plus loin, on relève qu'à ce jour des magistrats classés au même grade mais qui exercent des fonctions et missions différentes touchent des rémunérations différentes en raison de l'attribution ou non d'une indemnité spéciale. La mise en œuvre du projet de loi sous avis dans sa forme actuelle peut conduire à ce que des magistrats classés au même grade et exerçant exactement les mêmes fonctions et missions touchent des rémunérations différentes en raison de l'attribution ou non d'une indemnité spéciale. Tel sera le cas si les magistrats du tribunal administratif doivent venir en renfort des magistrats de la section spéciale d'asile et d'immigration pour leur permettre de venir à bout de leurs affaires. Mais tel sera aussi le cas si la charge de travail des magistrats de la section spéciale d'asile et d'immigration ne les occupe pas à plein temps et qu'ils viennent en renfort au tribunal administratif, ce que le projet permet expressément.

² Cet effet d'appel d'air se trouve actuellement vérifiée en direction de ces postes : les corps dont les membres bénéficient d'indemnités spéciales se voient confrontés peu, et en tout état de cause dans des proportions moins importantes, à des vacances de postes, en comparaison avec les corps dont les membres n'en bénéficient pas.

En guise de conclusion et d'une façon générale, le projet de loi sous avis donne l'occasion d'interroger la pratique des indemnités spéciales, à appeler à la réflexion sur l'adaptation de la structure de rémunération actuelle des magistrats aux exigences et contraintes de leur fonction et à inciter le pouvoir politique à chercher activement des solutions pour remédier aux distorsions qui existent actuellement.

Luxembourg, le 17 février 2026

Le Président de la Cour supérieure de Justice



Thierry HOSCHEIT



20260226_Avis

Avis concernant le 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

Le Conseil national de la justice (ci-après le Conseil) constate que le projet de loi sous avis a pour objet la création d'un tribunal d'asile et d'immigration qui constituera une section spécialisée du tribunal administratif.

Ce projet tend à assurer une certaine fluidité dans la répartition des affaires au sein du tribunal administratif et une solidarité fonctionnelle entre les magistrats qui le composeront.

C'est ainsi que le nouvel article 58, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, disposerait ce qui suit : « *Lorsque le tribunal d'asile et d'immigration connaît une surcharge de travail, le président du tribunal administratif peut renvoyer des recours dirigés contre des actes administratifs visés à l'alinéa 2 (i.e. ceux pris par le ministre ayant l'asile et l'immigration dans ses attributions et ceux pris par le ministre ayant les visas de court séjour dans ses attributions) devant une ou plusieurs chambres du tribunal administratif.* »

Cette section spécialisée du tribunal administratif ne comporterait pas de chambres, mais fonctionnerait « *en tant que pool* » (cf. commentaire des articles, page 2, 2^e alinéa).

Quant au nombre de chambres du tribunal administratif, il ne serait pas fixé par la loi, mais par l'assemblée générale annuelle, en fonction des circonstances. Celle-ci arrêterait pareillement leur spécialisation (cf. nouvel article 61, paragraphe 1^{er}).

D'autre part, la désignation des membres du tribunal d'asile et d'immigration, et même celle du premier d'entre eux (juge directeur), n'aurait lieu que pour une durée de quatre ans, renouvelable, et ce- curieusement- par simple voie d'ordonnance, rendue par le président du tribunal administratif (cf. nouvel article 58, paragraphe 2)

S'il est prévu d'instituer, dans un proche avenir, une voie de recrutement parallèle destinée à une filière dite spécialisée, dans laquelle seraient intégrés des magistrats recrutés selon des critères spécifiques et bénéficiaires d'avantages particuliers, propres à inciter un grand nombre de juristes expérimentés à se réorienter vers la magistrature, et si cette filière est susceptible de constituer un réservoir de membres potentiels du tribunal de l'asile et de l'immigration, aucune précision n'est apportée à ce sujet par le projet de loi sous avis, de sorte que le lecteur en est réduit à présumer, *rebus sic stantibus*, que le renforcement annoncé de six juges ne peut intervenir que par la voie de droit commun, avec les aléas et selon le calendrier incertain, et en tout état de cause tardif, qui en résultent.

Ainsi que le Conseil l'avait indiqué dans sa Recommandation n°2/2025, datée du 17 février 2025 (cf. point 2.3, page 6 de la Recommandation n°2/2025), et ses deux avis datés du 15 décembre 2025 relatifs aux avant-projets de loi concernant respectivement la création d'un tribunal d'asile et d'immigration et le règlement de la filière spécialisée, la création d'une juridiction spécialisée, séparée (hors tribunal administratif), serait/eut été préférable, raison pour laquelle le Conseil avait préconisé l'insertion dans la Constitution d'une phrase, aux termes de laquelle une loi ordinaire pourrait créer une nouvelle juridiction, tel que le disposait l'article 95bis, paragraphe 2 de l'ancienne Constitution.

L'indication d'une telle réforme a par ailleurs été soulignée récemment par le président de la Cour administrative dans son rapport sur le fonctionnement de la Cour administrative pour l'année 2025 (cf. pages 5-6).

Le Conseil regrette que cette révision constitutionnelle, pourtant limitée dans sa portée et recommandée en temps utile, n'ait pas été engagée à ce jour.

A la différence de la juridiction actuellement projetée- juridiction faisant partie intégrante du tribunal administratif, au sein duquel l'ensemble des magistrats seraient liés par une sorte de solidarité fonctionnelle- la création, en la matière, d'une juridiction entièrement autonome sur le plan fonctionnel et institutionnel permettrait d'éviter, premièrement, les méfaits d'une « éviction » de longue durée du contentieux de droit commun et, deuxièmement, les dissensions inhérentes à la création de deux catégories de magistrats au sein d'une même juridiction, recrutés sur base d'une procédure et de conditions différentes et disposant de droits et avantages financiers différents en relation avec des tâches pourtant similaires.

Le Conseil a pris connaissance des critiques très argumentées formulées à cet égard par le président du tribunal administratif, dans son avis daté du 13 février 2026 concernant le projet de loi sous avis, lesquelles critiques vont dans le même sens (cf. pages 2, 6-7, 9, et 19).

Le Conseil rejoint le président du tribunal administratif en ce qu'il insiste en particulier, sur le danger de voir s'aggraver le phénomène d'éviction du contentieux de droit commun, eu égard à la situation de sous-effectif chronique à laquelle il doit faire face, à la nécessité de procéder à un redéploiement interne des juges composant le tribunal administratif à défaut d'un renforcement suffisant de l'extérieur, et à l'obligation implicite imposée à son président- selon l'interprétation de ce dernier- de pourvoir, de façon prioritaire, à l'affectation des juges relevant de son autorité au tribunal d'asile et d'immigration, en raison des délais très brefs et contraignants édictés par les normes européennes pertinentes, d'une part, et du libellé péremptoire du nouvel article 58 (2), aux termes duquel « *le tribunal d'asile et d'immigration est composé de seize membres* », d'autre part.

Aussi, le Conseil partage-t-il son inquiétude quant au risque substantiel d'une « *mise en péril du tribunal administratif par la ponction impérative de magistrats au bénéfice du tribunal d'asile et d'immigration* » (cf. avis du 13 février 2026, page 8, 2^e alinéa).

Il est rappelé, dans ce contexte, que le contentieux de droit commun, autrement dit le contentieux à traiter par les diverses « *chambres* » du tribunal administratif représente, tout de même, plus de quarante pour cent du contentieux global de cette juridiction.

La juridiction spécialisée, séparée, autonome, préconisée par le Conseil, pourrait/aurait pu être composée de magistrats recrutés selon des critères spécifiques, avec des mandats limités dans le temps et des rémunérations spécifiques suffisamment attractives, sans que ces conditions particulières ne donnent lieu à des dissensions au sein de la magistrature, inhérentes à la coexistence de deux voies de recrutement et de deux statuts au sein d'une seule et même juridiction, outre que pareille institution aurait permis d'adapter aisément le nombre de magistrats ayant vocation à toiser les recours en matière d'asile et d'immigration au volume très évolutif de ce type de contentieux.

Ces observations liminaires d'ordre général étant présentées, le Conseil se doit de formuler quelques commentaires critiques plus ponctuels.

En premier lieu, le Conseil tient à marquer sa désapprobation de la procédure de désignation du juge directeur du tribunal d'asile et d'immigration ainsi que des membres dudit tribunal, telle que la conçoivent les auteurs du projet de loi.

L'article 107, alinéa 3 de la Constitution dispose ce qui suit : « *Le Grand-Duc nomme les magistrats proposés par le Conseil national de la justice suivant les conditions déterminées par la loi* ».

Le fait est que la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice lui confère la mission d'exercer ses attributions en matière de nominations des magistrats (cf. chapitre 2 *Des compétences*, article 17), tandis que la loi du même jour sur le statut des magistrats organise, de manière détaillée, la procédure de nomination « *aux fonctions vacantes dans la magistrature* » et confère au Conseil un rôle déterminant en la matière (cf. chapitre 2. *Des nominations*, articles 4 à 14).

Les documents sous avis n'évoquent pas la moindre raison de déroger aux règles rappelées ci-dessus, outre que pareille dérogation légale serait *a priori* inconstitutionnelle.

Aussi, le Conseil ne peut-il concevoir pour quel motif la désignation du juge directeur et des membres du tribunal d'asile et d'immigration devrait être soustraite à l'article 107, alinéa 3 de la Constitution et aux dispositions des articles 4 à 14 (chapitre 2) de la loi du 23 janvier 2023

sur le statut des magistrats qui ont vocation à régir l'ensemble des nominations de magistrats tant dans l'ordre judiciaire que dans l'ordre administratif.

Pour autant que de besoin, il est relevé que, d'un point de vue pratique, la procédure de nomination prévue au chapitre 2 de la loi modifiée du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats offre des garanties considérables aux candidats, lesquelles garanties ne trouveraient pas à s'appliquer dans l'hypothèse où la disposition en question était maintenue dans le projet de loi ; que, dans cette même hypothèse, les magistrats intéressés n'auraient pas la faculté de déposer un dossier de candidature; qu'ils ne disposeraient pas non plus d'une voie de recours contre les « désignations » opérées par le président et que celles-ci seraient proposées, selon toute vraisemblance, par le président aux magistrats les plus anciens en rang, à défaut de quoi le président s'exposerait à un risque substantiel «*de pressions ou de reproches d'autoritarisme* » ou encore de «*gestion discrétionnaire* », ainsi que celui-ci le relève lui-même dans son avis du 13 février 2026 (cf. pages 10-11).

Il convient de noter par ailleurs que le poste de juge directeur du tribunal d'asile et d'immigration est tout à fait comparable à celui de juge directeur du cabinet d'instruction ou de juge directeur du tribunal de la jeunesse et des tutelles, et que ces deux derniers postes relèvent de la procédure de nomination régie par les articles 4 et suivants de la loi précitée de 2023.

Enfin, une limitation dans le temps de la nomination au poste de juge directeur du tribunal de l'asile et de l'immigration paraît difficilement compatible avec les exigences découlant du principe d'inamovibilité des juges, consacré à l'article 105, paragraphe 2, de la Constitution, aux termes duquel : « *Les magistrats du siège sont inamovibles.* »

L'observation formulée plus haut au sujet de l'autorité compétente en matière de désignation du juge directeur vaut naturellement, *mutatis mutandis*, pour la désignation des autres membres du tribunal d'asile et d'immigration, laquelle est tout à fait comparable à celle des juges composant le cabinet d'instruction, fonctions qui relèvent de la procédure définie par la loi de 2023, tant en ce qui concerne la nomination initiale qu'en ce qui concerne la prolongation.

Il serait, au demeurant, souhaitable de respecter, de façon générale, un parallélisme entre les règles régissant les fonctions de juge du tribunal d'asile et d'immigration et celles régissant les fonctions de juge d'instruction.

Dans ce même ordre d'idées, le Conseil propose de fixer à trois ans la durée du mandat confié au juge du tribunal d'asile et d'immigration et d'instituer une procédure de prolongation dudit mandat, similaire à celle prévue par l'article 19, paragraphe 2 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

Il serait en outre plus utile d'introduire expressément la faculté pour les membres du tribunal d'asile et d'immigration de siéger dans les autres affaires relevant de la compétence du tribunal administratif, ainsi que l'article 19 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire le prévoit concernant les juges d'instruction, que de se limiter à ne pas formuler d'interdiction en ce sens (« *le texte du projet de loi ne s'oppose pas à ce que les membres du tribunal d'asile et d'immigration siègent également dans les chambres du tribunal administratif* », cf. commentaire des articles, page 2, 1^{er} alinéa).

A l'occasion de l'entrevue qui s'est tenue, en date du 13 mars 2025, entre le Conseil et les président et premier vice-président, premier en rang, du tribunal administratif, ces derniers ont précisé que le contentieux de l'asile et de l'immigration se caractérise par un nombre de dossiers très « *variable* », en fonction de l'évolution de la situation internationale, notamment dans les zones de conflits, et des lignes directrices arrêtées par les autorités politiques compétentes, considération qui est de notoriété publique.

Aussi n'est-il pas exclu que la phase aigüe qui s'annonce soit suivie, à terme, d'une baisse significative du volume du contentieux. Se poserait, en pareil cas, la question de la charge de travail des nombreux membres du tribunal d'asile et d'immigration et de la juste répartition de la charge de travail, considérée d'un point de vue global, au sein du tribunal administratif.

Dans une telle hypothèse, la réorientation des juges ayant pour fonction de toiser les recours en matière d'asile et d'immigration vers le contentieux de droit commun devrait pouvoir être mise en œuvre sans contestation possible.

D'autre part, le Conseil estime qu'il n'est pas indiqué de prévoir l'allocation aux membres de cette nouvelle juridiction d'une « *indemnité spéciale de 80 points indiciaires par mois* ».

En effet, le Conseil considère que la question de l'attribution d'indemnités spéciales, quel que soit l'objectif poursuivi (compensation pour des tâches proprement juridictionnelles particulièrement difficiles ou ingrates ou encore des tâches extraordinaires répondant à certains critères particuliers, fidélisation de certains magistrats ...) doit être examinée dans une perspective globale, intégrée à la réévaluation de la carrière des magistrats, laquelle fait actuellement l'objet de pourparlers entre des représentants de la magistrature et les ministres de la Justice et de la Fonction publique.

L'octroi d'indemnités à certaines catégories de magistrats en raison de leurs attributions est de nature à susciter inmanquablement un sentiment d'injustice auprès des magistrats étrangers à ces catégories, à nourrir de nouvelles revendications, à générer des incohérences et autres iniquités dans le système de rémunération, et surtout, dans un contexte de pénurie d'effectifs, à générer des migrations de magistrats vers les postes bénéficiant de telles indemnités, au

détriment des postes qui en sont privés, et partant du service public de la justice dans les matières concernées.

En ce qui concerne plus particulièrement la disposition susvisée du projet de loi sous avis, le Conseil tient à relever que le président du tribunal administratif anticipe d'ores et déjà les dissensions susmentionnées, puisqu'il considère que l'octroi d'une indemnité spéciale de quatre-vingts points indiciaires « *crée une asymétrie indemnitaire lourde de conséquences qui agit comme un multiplicateur de tensions* » et qui produit des « *effets démobilisateurs* » (cf. avis du 13 février 2026, p.14-15).

Il apparaît donc nécessaire de traiter cette question dans le cadre d'une révision globale, cohérente et équitable du système de rémunération et d'indemnisation des magistrats.

Les derniers commentaires concernent les dispositions relatives au champ d'application dans le temps du texte sous avis.

L'article 2 du projet de loi prévoit que tous les dossiers concernant des recours pendants au moment de l'entrée en vigueur de la loi, y compris ceux dans lesquels un jugement d'avant dire droit aurait été rendu, « *sont transmis, sans autre forme de procédure, au tribunal d'asile et d'immigration* ».

Cette disposition soulève une difficulté pratique majeure : il paraît improbable qu'au moment de l'entrée en vigueur, le nouveau tribunal dispose de magistrats en nombre suffisant pour absorber immédiatement l'ensemble des dossiers transférés, ce qui met en évidence un risque non négligeable d'engorgement, et partant de dysfonctionnement de cette nouvelle juridiction dès sa création.

Enfin, le Conseil tient à formuler de sérieuses réserves quant à la volonté des auteurs du projet de loi de voir débiter le nouveau tribunal au 1^{er} juin 2026 (article 3 du projet de loi), eu égard aux considérations pertinentes énoncées dans l'avis du président du tribunal administratif et du « *risque élevé de fragilisation durable* » qu'il évoque (cf. pages 18-19).

Luxembourg, le 24 février 2026

20260227_Avis

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.

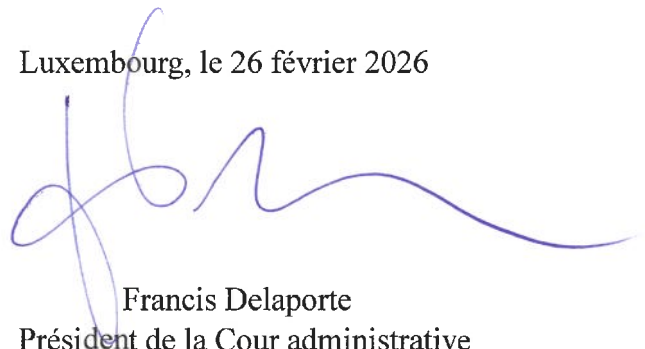
La digitalisation des procédures

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

20260305_Avis

Objet : Projet de loi n° 8694 portant modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives en vue d'instituer un tribunal de l'asile et de l'immigration.

AVIS DU

TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE ET A LUXEMBOURG

Le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg se rallie à l'avis du Conseil National de la Justice tout en apportant les observations et précisions par rapport aux points suivants :

1. Nombre de magistrats affectés au tribunal de l'asile et de l'immigration

Le nombre de magistrats affectés au tribunal de l'asile et de l'immigration, tel que prévu par le projet de loi, tient grosso modo compte du ratio actuel des dossiers immigration par rapport au total du contentieux administratif.

Or, simultanément avec la création de la section spécialisée entrera en vigueur le pacte européen sur la migration et l'asile, qui modifiera de fond en comble la politique migratoire européenne et qui aura nécessairement un impact majeur sur l'immigration dans l'Union européenne en général et au Luxembourg en particulier.

L'envergure de cet impact est actuellement imprévisible, de même que l'envergure du nombre de recours dont sera saisi le tribunal de l'asile et de l'immigration est également imprévisible.

Sachant, d'une part, que le projet de loi prévoit expressément la possibilité de renvoi d'un dossier devant les chambres ordinaires du Tribunal administratif et, d'autre part, qu'il est plus simple d'augmenter le quota des juges spécialisés que de le réduire, il serait plus judicieux de ne pas d'ores et déjà affecter 16 magistrats au tribunal de l'asile et de l'immigration, mais de limiter dans un premier temps ce nombre à 12 voire 13.

Le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg tient à préciser que nonobstant le fait qu'il préconise de réduire le nombre de magistrats affectés au tribunal de l'asile et de l'immigration, le Tribunal d'arrondissement loue la volonté du

législateur d'augmenter le nombre des magistrats affectés au Tribunal administratif à 35.

En effet, il est connu que le Tribunal administratif ou du moins certaines de ses chambres, éprouvent des difficultés pour prononcer leurs jugements dans un délai raisonnable.

Cette situation a pour conséquence un mécontentement certain des avocats ou des services étatiques auxquels il incombe de conclure dans un délai préfix assez réduit et qui, une fois que le dossier se trouve en état, doivent attendre un temps démesurément long pour voir le recours pris en délibéré, puis pour obtenir une décision.

Ainsi, pour autant que le contentieux lié aux recours dirigés contre les actes administratifs pris en matière d'asile, d'immigration et de visas de court séjour n'absorbait pas les six postes supplémentaires, tel que préconisé par le présent avis, la création des postes supplémentaires permettrait une meilleure évacuation de ces dossiers.

2. Nomination des magistrats affectés au tribunal de l'asile et de l'immigration

Le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg partage l'avis du Conseil national de la Justice quant à la procédure de nomination des magistrats affectés au tribunal de l'asile et de l'immigration.

Dans un souci d'homogénéité au sein de la magistrature, il est impérieux que la nomination à une fonction de magistrat au sein du tribunal de l'asile et de l'immigration se fasse par le Conseil national de la justice selon la procédure reprise à la loi du 23 janvier 2023.

Outre la nomination par le Conseil national de la Justice, il conviendrait de prévoir la possibilité pour le président du Tribunal administratif de déléguer l'un des magistrats de son tribunal au tribunal de l'asile et de l'immigration quand une telle délégation s'avère nécessaire, notamment pour remplacer un magistrat en congé de maternité, en congé parental ou absent en raison d'une maladie long terme respectivement pour compléter un magistrat bénéficiant d'un service à temps partiel, à l'instar du pouvoir de délégation que les articles 15, 15-1 et 21 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire confère au président du tribunal d'arrondissement.

Pour autant que le projet de loi ne serait pas amendé et que l'affectation au tribunal de l'asile et de l'immigration se ferait par délégation du président du Tribunal

administratif, il conviendrait néanmoins d'inscrire à la loi modifiée du 7 novembre 1996 en sus de la délégation pour un mandat de quatre années, la possibilité pour le président du Tribunal administratif de déléguer un magistrat au tribunal de l'asile et de l'immigration si tel s'avère nécessaire.

En effet, le texte actuel ne permet pas au Président de pourvoir au remplacement d'un magistrat affecté au tribunal de l'asile et de l'immigration absent à long terme comme il ne lui permet ni de déléguer un 17^{ème} magistrat si tel s'avérait nécessaire en raison de l'absence ou du travail à temps partiel d'un ou de plusieurs magistrats, ni de déléguer un magistrat pour une période inférieure à 4 années.

3. Indemnité spéciale

Le Tribunal d'arrondissement se doit de relever que non seulement l'indemnité spéciale dont devraient disposer les magistrats affectés au tribunal de l'asile et de l'immigration n'est pas justifiée, mais encore celle-ci serait source d'un mécontentement généralisé parmi les magistrats assis de l'ordre judiciaire, mais également au sein du Tribunal administratif.

Le Tribunal d'arrondissement ne met pas en doute l'obligation de réactivité que les contraintes légales imposent aux magistrats qui seront affectés au tribunal de l'asile et de l'immigration.

Néanmoins, par le simple fait de permettre au président du Tribunal administratif de déléguer des magistrats pour de courtes périodes au tribunal de l'asile et de l'immigration, tel que préconisé sous le point 2 du présent avis, la contrainte relative à la présence des magistrats pendant le service réduit serait répartie sur l'ensemble des magistrats du Tribunal administratif, à l'instar des modalités qui ont cours actuellement audit Tribunal.

En effet, la matière de l'asile et de l'immigration doit déjà être traitée en urgence sous les dispositions actuelles, si bien que la création du tribunal de l'asile et de l'immigration ne modifiera au final nullement le quotidien des magistrats.

Allouer une indemnité spéciale de 80 points indiciaires par mois, correspondant actuellement pour un célibataire à une rémunération supplémentaire nette de 1.000 euros, entraînera une rogne parmi les autres magistrats du Tribunal administratif et ce surtout si ceux-ci sont sollicités, tel que l'article 1^{er} du projet de loi le permettrait, à apporter leur concours aux dossiers relevant de l'asile, de l'immigration et des visas courts terme.

De plus, si l'institution d'une telle indemnité risque d'être cause de mécontentement au sein du Tribunal administratif, le simple dépôt du projet de

loi a déjà suscité non seulement un mécontentement, mais également une frustration parmi les magistrats du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, qui sont, comme les autres magistrats de la magistrature assise, les grands perdants de la distribution des points indiciaires.

Sachant notamment que

- les magistrats du Tribunal de la Jeunesse et des Tutelles près du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg doivent officier en urgence, qu'ils doivent être disponibles pendant les heures de bureau à l'instar des magistrats du parquet et qu'ils doivent actuellement se répartir entre cinq personnes l'ensemble des périodes de service réduit,
- que les magistrats des chambres commerciales soient tenus à respecter, même en période de service réduit, les délais leur impartis en matière de réorganisation judiciaire,
- que les magistrats de la mise en état sont tenus à veiller sur leur rôle tant pendant l'année judiciaire que pendant les périodes de service réduit

et que

- l'ensemble des magistrats du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, mais également les autres magistrats assis souffrent depuis longtemps d'une frustration certaine du fait du manque de reconnaissance de leurs mérites

le fait qu'il est préconisé d'allouer une indemnité spéciale aux magistrats affectés au tribunal de l'asile et de l'immigration ne fait qu'amplifier la frustration déjà existante.

Aussi, à l'instar du Conseil national de la Justice, le Tribunal d'arrondissement préconise l'accélération de la réévaluation de la carrière des magistrats et le traitement de la question dans le cadre d'une révision globale, cohérente et équitable du système de rémunération.



Alexandra HUBRTY
Présidente du Tribunal
d'Arrondissement de Luxembourg

20260310_Avis



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.
