

Avis du Collectif des Réfugiés (LFR) relatif au 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 de l'asile et de l'immigration

Introduction

Le projet de loi n°8694, déposé le 29 janvier 2026, a fait l'objet d'avis successifs du Parquet général, du Tribunal administratif, de la Cour administrative, de la Cour supérieure de justice, du Conseil national de la justice ainsi que du Groupement des magistrats luxembourgeois. Le Conseil d'État a rendu son avis le 5 mai 2026, formulant plusieurs oppositions formelles. À la suite des amendements parlementaires déposés le 5 juin 2026, les différentes autorités consultées ont également émis des avis complémentaires.

Le Collectif des Réfugiés (LFR) a pris connaissance avec attention du projet de loi amendé ainsi que des avis précités. Ceux-ci mettent en évidence tant la nécessité d'adapter la justice administrative à l'évolution du contentieux de l'asile et de l'immigration que les interrogations importantes suscitées par les modalités retenues pour cette réforme.

Le présent avis entend se distinguer d'une analyse centrée sur l'organisation du système juridique et les questions propres à l'organisation de la magistrature ou aux intérêts concurrentiels susceptibles d'opposer différentes catégories d'acteurs. Il se concentre principalement sur la mise en œuvre effective du droit de l'asile et de l'immigration, matière devenue particulièrement technique, notamment en raison de la multiplication et du raccourcissement des délais procéduraux. L'avis porte ainsi essentiellement sur les conditions concrètes nécessaires à la mise en œuvre et à l'effectivité des nouvelles règles, ainsi que sur les pratiques et garanties permettant d'en assurer une application cohérente, effective et respectueuse des droits des personnes concernées.

Le présent avis ne vise pas à reprendre les analyses détaillées déjà développées par les autorités judiciaires. Il entend plutôt apprécier si les choix proposés permettront de garantir, dans la durée, une justice spécialisée, efficace et respectueuse des droits fondamentaux des personnes concernées.

1. La nécessité d'une adaptation du contentieux

Le LFR considère que la spécialisation du contentieux de l'asile et de l'immigration répond à une évolution objective du droit et de la pratique.

L'augmentation constante de la technicité des dossiers, l'influence croissante du droit de l'Union européenne, de la jurisprudence européenne ainsi que la mise en œuvre progressive du Pacte européen sur la migration et l'asile justifient qu'une réponse institutionnelle adaptée soit apportée.

Le LFR rappelle à cet égard que le contentieux des étrangers, comprenant l'immigration et la protection internationale, représente déjà environ 60 % de l'activité juridictionnelle du tribunal administratif, et qu'une augmentation substantielle du nombre de recours est à prévoir avec la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile.

Le choix de l'entrée en vigueur progressive de la mise en place du tribunal spécifique jusqu'au 16 septembre 2027 apparaît, à cet égard, pertinent. Il devrait permettre le recrutement des attachés de justice, leur formation spécialisée ainsi que la préparation des aspects organisationnels, documentaires, informatiques et logistiques indispensables au fonctionnement de la nouvelle entité juridique.

2. La réussite dépendra principalement des moyens mis en œuvre

Le LFR estime toutefois que la création d'une juridiction spécialisée n'est pas suffisante en soi.

Son efficacité dépendra avant tout des ressources humaines, matérielles et organisationnelles qui lui seront effectivement allouées.

À cet égard, le LFR estime important de veiller au renforcement non seulement des effectifs de magistrats mais également des greffes, des services administratifs, des moyens documentaires, informatiques et logistiques. Il ne peut en effet pas se produire sur le nombre exact de sièges nécessaires pour un bon fonctionnement du tribunal.

Une spécialisation institutionnelle ne saurait produire les effets recherchés si elle ne s'accompagne pas des moyens nécessaires à son fonctionnement.

3. Les préoccupations exprimées par les autorités judiciaires

Le LFR constate que plusieurs observations formulées par les autorités consultées convergent autour de préoccupations communes.

Sans se prononcer sur l'organisation interne de la magistrature, le LFR relève que ces interrogations concernent directement la capacité future de la juridiction à remplir efficacement sa mission.

Les principales réserves portent notamment sur :

- le dimensionnement des effectifs ;
- le recrutement et la carrière de la magistrature administrative ;
- le régime des indemnités spécifiques accordées aux magistrats de la nouvelle juridiction ;
- la désignation d'office ou volontaire des juges suppléants ;
- les responsabilités confiées au juge-directeur ;
- les mécanismes permettant d'assurer un équilibre durable entre le contentieux spécialisé et le contentieux administratif de droit commun ;

- l'articulation entre les délais de procédure applicables devant le nouveau tribunal et les nouvelles procédures de filtrage et de retour à la frontière issues du Pacte européen sur la migration et l'asile ;
- les dispositions transitoires relatives au transfert des affaires.

Le LFR estime que ces questions méritent une attention particulière, non seulement dans l'intérêt du bon fonctionnement de la justice administrative, mais également afin de garantir aux justiciables une justice de qualité.

4. Une réforme appelée à évoluer

Le LFR partage le constat selon lequel les effets de la mise en place du tribunal spécifique demeurent difficiles à anticiper.

Le volume du contentieux, hypothétique aujourd'hui, dépendra de l'application du Pacte européen sur la migration et l'asile, des nouvelles procédures de filtrage, des procédures aux frontières, du droit de demeurer sur le territoire ainsi que des nouveaux mécanismes de transfert.

Pour cette raison, le LFR accueille favorablement le principe d'une évaluation régulière du fonctionnement de la nouvelle juridiction. Cette évaluation devra permettre d'adapter, lorsque cela s'avérera nécessaire, les effectifs, les moyens et l'organisation de la juridiction.

5. Garantir l'effectivité du recours dans le contexte du Pacte européen sur la migration et l'asile

Le LFR souligne que la création du tribunal de l'asile et de l'immigration s'inscrit dans un contexte législatif plus large, marqué par l'entrée en vigueur, depuis le 12 juin 2026, des différents instruments composant le Pacte européen sur la migration et l'asile.

Cette articulation appelle une vigilance particulière. Les délais resserrés propres aux nouvelles procédures accélérées, aux procédures de filtrage et aux procédures à la frontière ne sauraient conduire à restreindre, en pratique, l'effectivité du recours devant le nouveau tribunal. Le LFR invite le législateur à veiller à ce que le tribunal de l'asile et de l'immigration dispose, dès son entrée en fonction, des moyens nécessaires pour

statuer dans des délais compatibles avec ces exigences, sans que la rapidité recherchée ne s'opère au détriment d'un examen individuel attentif de chaque situation.

Une attention particulière devra également être portée aux recours et demandes incidentes relatifs au droit de demeurer sur le territoire dans l'attente de l'issue du recours, afin que les délais applicables permettent un accès effectif au juge avant l'exécution éventuelle d'une mesure d'éloignement, également être portée aux recours et demandes incidentes relatifs au droit de demeurer sur le territoire dans l'attente de l'issue du recours, afin que les délais applicables permettent un accès.

Le LFR insiste enfin sur la nécessité de garantir, devant la nouvelle juridiction, un accès effectif à l'assistance judiciaire ainsi qu'à un service d'interprétation de qualité, conditions indispensables à l'exercice réel des droits de la défense par des adultes et des enfants se trouvant très fréquemment dans une situation de vulnérabilité linguistique et disposant généralement de ressources limitées.

6. La protection effective des justiciables doit demeurer la finalité de la réforme

Le LFR souhaite rappeler que les débats relatifs à l'organisation judiciaire ne doivent pas faire perdre de vue leur finalité première : garantir une protection juridictionnelle effective aux adultes et enfants concernés.

Le contentieux de l'asile et de l'immigration porte sur des décisions susceptibles d'avoir des conséquences déterminantes sur la vie des adultes et enfants: droit au séjour, protection contre le refoulement, unité familiale, accès à une protection internationale ou éloignement du territoire.

Les adultes et enfants concernés ont fréquemment connu des parcours marqués par des conflits armés, des persécutions, des violences, des déplacements forcés, des réseaux de traite des êtres humains ou des séparations familiales. D'autres recherchent simplement un cadre de vie stable leur permettant de reconstruire leur existence dans le respect des lois du Grand-Duché.

Le LFR considère qu'une justice spécialisée doit naturellement être efficace, mais qu'elle doit surtout demeurer indépendante, impartiale, accessible et attentive à la situation particulière des personnes les plus vulnérables.

La qualité de la justice ne se mesure pas exclusivement au nombre de décisions rendues ni à la rapidité des procédures. Elle dépend également de l'examen individualisé de chaque situation, du respect des garanties procédurales et de la confiance que les justiciables peuvent légitimement accorder à l'institution judiciaire.

7. La spécificité du contentieux de l'asile et de l'immigration justifie une expertise particulière

Le LFR souhaite souligner que le contentieux de l'asile et de l'immigration présente des caractéristiques qui le distinguent sensiblement des autres branches du contentieux administratif.

Le nouveau tribunal appelé à statuer dans cette matière est confronté à un droit en constante évolution, résultant de l'articulation entre le droit national, le droit de l'Union européenne, la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que d'autres instruments internationaux de protection des droits fondamentaux.

À cette complexité normative s'ajoute une dimension factuelle particulièrement exigeante. Les magistrats sont amenés à apprécier des situations humaines souvent complexes, impliquant notamment l'évaluation de la crédibilité des récits, la prise en considération d'informations relatives aux pays d'origine, l'identification de facteurs de vulnérabilité, les conséquences de traumatismes ou encore les risques encourus en cas de retour.

Le LFR rappelle que les adultes et enfants concernés peuvent être des victimes de guerre, de persécutions, de torture, de violences sexuelles, de traite des êtres humains, de mutilations, de recrutements forcés ou d'autres formes de violations graves des droits fondamentaux. Certaines sont des mineurs non accompagnés, des familles avec enfants ou des adultes et enfants présentant des vulnérabilités particulières. Ces situations requièrent non seulement une solide maîtrise du cadre juridique, mais également une compréhension des réalités humaines susceptibles d'influencer la manière dont une personne s'exprime, relate son parcours ou produit les éléments de preuve dont elle dispose.

La spécialisation des magistrats contribue dès lors à renforcer la qualité de l'instruction et des décisions rendues. Elle favorise une meilleure connaissance de la jurisprudence nationale et européenne, une utilisation plus cohérente des informations relatives aux pays d'origine ainsi qu'une plus grande prévisibilité des décisions, au bénéfice tant des justiciables que de l'administration.

Le LFR considère toutefois que cette spécialisation ne saurait être réduite à une simple réorganisation institutionnelle. Elle implique un investissement durable dans la formation initiale et continue des magistrats, des attachés de justice, des greffiers et, plus largement, de l'ensemble des professionnels appelés à intervenir dans ce contentieux.

Le développement d'une expertise spécialisée constitue également une garantie de sécurité juridique. Des décisions motivées, cohérentes et rendues dans un délai

raisonnable renforcent la confiance dans l'institution judiciaire, limitent les risques de procédures répétitives et contribuent à une application plus uniforme du droit.

Cette exigence de formation devrait également concerner les magistrats appelés à siéger ponctuellement en qualité de juges suppléants, afin que le recours à la suppléance ne conduise pas, en pratique, à affaiblir la spécialisation recherchée par la réforme.

Enfin, le LFR rappelle que les exigences d'efficacité administrative ne sauraient conduire à sacrifier la qualité de l'examen individuel des demandes. En matière de protection internationale, chaque dossier présente des caractéristiques propres qui appellent un examen attentif, conformément au principe d'évaluation individuelle consacré tant par le droit de l'Union européenne que par les instruments internationaux applicables.

La spécialisation de la juridiction ne constitue donc pas une fin en soi. Elle doit avant tout permettre de mieux garantir les droits fondamentaux des adultes et personnes concernées, tout en assurant une administration de la justice plus cohérente, plus prévisible et plus efficace.

Conclusion

Le LFR prend acte de la volonté du législateur de renforcer la spécialisation du contentieux de l'asile et de l'immigration.

Il considère que cette réforme constitue une évolution importante, mais que son succès dépendra essentiellement des conditions concrètes de sa mise en œuvre, des moyens qui lui seront consacrés et de sa capacité à préserver la qualité de la justice.

Au vu de ce qui précède, le LFR invite les parties prenantes à porter une attention particulière aux conditions concrètes de mise en œuvre de la réforme, à anticiper les difficultés pratiques liées à l'application des nouvelles procédures et des délais applicables, et à mettre en place les moyens, formations, outils et pratiques nécessaires pour garantir une application cohérente, effective et respectueuse des droits fondamentaux.

Au-delà des choix organisationnels, le LFR rappelle donc que l'objectif fondamental de toute réforme juridictionnelle demeure la garantie d'une protection juridictionnelle effective des droits fondamentaux. La création d'une juridiction spécialisée ne trouvera pleinement sa justification que si elle permet aux personnes concernées de bénéficier d'une justice indépendante, impartiale, accessible et attentive à la situation particulière des adultes et enfants les plus vulnérables.

Version publiée le 21 octobre 2026.