

Recommandation no 3/2025 du Conseil national de la justice

sur base de l'article 26 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice

Création d'une juridiction spécialisée en matière de droit d'asile et de l'immigration et limitation, voire suppression de l'appel.

Luxembourg, le 12 mai 2025

Le Conseil national de la Justice (ci-après CNJ) a pris connaissance avec préoccupation du rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif pour l'année judiciaire 2023/2024, dans lequel Monsieur le président du tribunal administratif rend attentif à un risque substantiel de dysfonctionnement du tribunal administratif en conséquence de la transposition du 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 règlement 2024/1348* ».

Après avoir donné d'amples précisions chiffrées, l'auteur du rapport retient que « *le tribunal administratif tel qu'actuellement organisé n'est pas outillé pour traiter (le) contentieux accéléré, voire urgent, supplémentaire* » induit par la mise en œuvre dudit règlement et que « *les moyens tant humains que matériels et procéduraux, du tribunal administratif ne semblent manifestement plus adéquats pour traiter ce type de contentieux sans impacter de manière inacceptable sur l'évacuation du reste des dossiers* » (cf. pages 19 et 20).

En conclusion, il lance un appel tendant à la mise en œuvre urgente de certaines mesures, à défaut desquelles le fonctionnement du tribunal administratif serait menacé.

Le CNJ a invité Monsieur le président du tribunal administratif à une entrevue afin d'obtenir des éclaircissements sur le problème susvisé.

En date du 11 mars 2025, le CNJ s'est entretenu avec Monsieur le président du tribunal administratif, Marc SÜNNEN, et Madame la première vice-présidente, Françoise EBERHARD.

Il a par ailleurs examiné les précédents rapports d'activité du tribunal administratif ainsi que la « *Note de réflexion de la Cour administrative en vue de solutions tendant vers un désencombrement du tribunal administratif* », émise en date du 8 décembre 2022.

Eu égard aux informations et propositions recueillies, le CNJ a conclu à l'indication d'émettre la présente recommandation.

La juridiction administrative du premier degré souffre d'une situation d'engorgement préoccupante et durable qui suscite des mécontentements certains auprès des justiciables et met les juges administratifs dans l'impossibilité de répondre utilement aux exigences nouvelles des auteurs du règlement 2024/1348, lequel entrera en vigueur le 12 juin 2026.

A défaut de réforme rapide appropriée, de multiples mises en cause de la responsabilité civile de l'Etat luxembourgeois paraissent certaines et prometteuses pour les requérants.

Quelques constats sont particulièrement éclairants dans la recherche d'une solution propre à remédier à la situation d'engorgement susmentionnée et à satisfaire aux exigences du règlement 2024/1348, notamment à l'exigence de voir traiter les dossiers de protection internationale avec célérité.

Premièrement, le tribunal administratif souffre d'une désaffectation importante et même grandissante. Actuellement - et depuis un certain temps déjà - environ un tiers des vingt-cinq postes de juges au tribunal administratif prévus par la loi ne sont pas occupés. A cela s'ajoute que rares sont les juges administratifs intéressés par le contentieux de la protection internationale, d'après les dires du président du Tribunal administratif.

Deuxièmement, les conditions de recrutement actuelles des juges administratifs sont loin d'attirer un grand nombre de candidats.

Troisièmement, il est statistiquement établi qu'une très grande majorité des appels en matière de protection internationale n'aboutissent pas à une réformation du jugement entrepris. Les quelques données statistiques qui suivent permettent de le vérifier.

Taux de confirmation des jugements du Tribunal administratif en matière de protection internationale	
2023-2024	90 %
2022-2023	83 %
2021-2022	94 %
2020-2021	92 %
2019-2020	93 %

Pourcentage d'affaires en matière de protection internationale ¹ devant la Cour administrative	
2023-2024	34 %
2022-2023	27 %
2021-2022	29 %
2020-2021	41 %
2019-2020	28 %

Pourcentages de confirmation (appel des demandeurs) (DPI) et de réformation (appel étatique) des jugements du Tribunal administratif en matière de protection internationale		
Années	Taux de confirmation Appel de DPI	Taux de réformation Appel étatique
2023-2024	97 % (58/60 arrêts)	71 % (5/7 arrêts)
2022-2023	92 % (59/64 arrêts)	88 % (7/8 arrêts)
2021-2022	97 % (64/66 arrêts)	100 % (2/2 arrêts)
2020-2021	98 % (79/81 arrêts)	83 % (5/6 arrêts)
2019-2020	97 % (57/59 arrêts)	67 % (2/3 arrêts)
TOTAL	13/330 arrêts	21/26 arrêts
Total global des confirmations	317 + 5 = 322/356 (90.44%)	
Total global des réformations	13+21 = 34/356 (9.55%)	

¹ Le **taux indiqué exclut** les affaires qui, en matière de statut des étrangers, concernent le **regroupement familial**, la **rétenion administrative**, les **autorisations de séjour** et le **report/sursis à éloignement**.

Ainsi, sur une période de 5 ans, les demandeurs de protection internationale n'ont obtenu gain de cause que dans 13 cas sur 330. De manière globale, les réformations s'élèvent au nombre de 34, sur 356 arrêts, soit bien moins de 10%.

Compte tenu des données qui précèdent, de l'engorgement constant de la juridiction de première instance et de la circonstance qu'environ un tiers des affaires dont la juridiction du second degré est saisie relèvent de la protection internationale, il convient de s'interroger sur le point de savoir si les quelques réformations obtenues, lesquelles se limitent, de manière récurrente, à un pourcentage inférieur à 10 points par année, justifient le maintien d'un recours en appel dans cette matière.

Par ailleurs, il n'est pas inutile de relever que, dans les deux à trois années à venir, plusieurs membres expérimentés de la Cour, faisant partie de l'ordre juridictionnel administratif depuis sa création en 1996, partiront à la retraite.

Leur remplacement par des collègues naturellement moins expérimentés impliquera, selon toute vraisemblance, une évacuation plus lente des dossiers.

Quatrièmement, le règlement 2024/1348 n'impose nullement la faculté d'interjeter appel.

Dans ces conditions, le CNJ propose, en matière de contentieux du droit de l'asile et de l'immigration, la création d'une juridiction spécialisée, la mise en place de critères de recrutement spécifiques et la réforme de la voie de l'appel.

La création d'une juridiction spécialisée permettrait aux juges administratifs « ordinaires » de se consacrer pleinement aux contentieux « général », de résorber les retards accumulés et d'apaiser un certain mécontentement des administrés.

Le règlement 2024/1348 vise, en réalité, à instaurer des procédures accélérées, insérées dans des délais à respecter impérativement et à cantonner le contentieux pour l'essentiel à la première instance. Cependant, il requiert du juge du premier degré une vigilance et un rôle actif accru, étant donné que celui-ci devra dorénavant vérifier d'office plusieurs questions, même en l'absence de contestation.

Un recrutement spécifique permettrait l'accès à cette juridiction spécialisée, d'agents de l'administration, d'avocats ou de juristes salariés du secteur privé ayant une expérience professionnelle confirmée.

Il va de soi que des locaux supplémentaires sont à prévoir pour accueillir les membres de cette nouvelle juridiction.

D'autre part, il serait souhaitable que les juges qui la composent reçoivent une formation spécifique en matière de droit d'asile et d'immigration, laquelle formation faisait défaut jusqu'à présent.

La création de la juridiction spécialisée préconisée par le CNJ entraînerait inmanquablement des répercussions sur l'instance d'appel ; la fréquence des appels augmenterait de façon significative, avec la conséquence que les juges d'appel ne pourraient plus toiser les litiges portés devant eux dans les délais rapprochés habituels.

Les justiciables dont les litiges relèvent de matières dans lesquelles le législateur n'a pas imposé des délais propres à assurer un traitement rapide seraient bien évidemment les premiers à en pâtir.

Or, il convient d'éviter que les problèmes actuels du tribunal administratif ne deviennent un jour les problèmes de la Cour administrative.

La suppression de la prérogative d'interjeter appel en matière de protection internationale serait à envisager sérieusement.

A l'appui de cette option, il est relevé que la Cour de Justice de l'Union européenne a précisé, à l'occasion d'une question préjudicielle, que « le principe de protection juridictionnelle effective ouvre au particulier un droit d'accès à un tribunal et non à plusieurs degrés de juridiction » (arrêt du 28 juillet 2011, C-69/10, § 69).

Une mesure alternative consisterait dans l'introduction d'une procédure de « *filtrage* », comportant un examen préalable du recours par un seul magistrat de la Cour administrative.

Dans un délai d'un mois à compter du dépôt du recours, celui-ci déciderait, par une ordonnance motivée, si l'appel est manifestement infondé ou non. Suivant l'agencement définitif de la procédure, ce délai pourrait encore subir des modifications.

Dans l'affirmative, le recours serait définitivement rejeté. Dans la négative, l'affaire ferait l'objet d'un renvoi devant la formation collégiale de la Cour. Le magistrat auteur de l'ordonnance déciderait en outre de l'octroi de l'effet suspensif et fixerait les délais (essentiellement brefs) pour conclure.