



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° 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.

J’accuse bonne réception du transmis daté du 30 janvier 2026 me communiquant à ma demande du même jour le 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 (ci-après « le projet de loi »).

Le tribunal administratif a pris bonne connaissance du projet de loi en question, mais compte tenu des limites lui imposées des articles 67 et 23 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l’ordre administratif, il entend énoncer seulement des réflexions d’ordre général, tout en examinant ensuite plus précisément l’organisation des voies de recours devant lui, au regard de la viabilité institutionnelle, de la praticabilité procédurale et de la soutenabilité organisationnelle du contentieux ainsi conçu pour le tribunal administratif.

Considérations générales :

1. Le Pacte européen sur la migration et l'asile, ci-après « le Pacte », ou plus précisément 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, consacre une extension notable des procédures accélérées, en particulier dans le cadre des procédures à la frontière, des demandes émanant de ressortissants de pays d'origine dits sûrs ou encore des demandes considérées comme manifestement infondées.

Transposées en droit luxembourgeois à travers le projet de loi sous analyse, ces procédures conduisent à une compression significative des délais de recours et d'instruction, tant au stade administratif que juridictionnel. D'une manière générale, le délai pour saisir le tribunal administratif se trouve réduit, tandis que l'instruction du dossier doit être menée dans des laps de temps particulièrement contraignants.

Le projet de loi expose encore cruellement les limites d'un contrôle juridictionnel sous contrainte temporelle : si le juge administratif luxembourgeois statuera encore, en principe, comme juge de la réformation en matière d'asile, l'accélération excessive des procédures met en tension cet office juridictionnel, alors que l'examen complet de la situation de fait et de droit du demandeur suppose un temps incompressible, difficilement conciliable avec des délais extrêmement raccourcis.

Il en résulte un risque réel de voir le contrôle juridictionnel se réduire à une vérification formelle, au détriment de l'examen approfondi requis par la nature des droits en cause.

2. Le projet de loi érige encore en principe l'absence d'effet suspensif automatique du recours, ce qui non seulement entraîne une fragilisation du droit au recours effectif, mais implique encore le renversement de la logique protectrice du recours.

En effet, le projet de loi entérine, pour de nombreuses décisions en matière de protection internationale et de retour, l'absence d'effet suspensif automatique du recours juridictionnel : cette évolution rompt avec la conception traditionnellement protectrice du recours en matière de protection internationale, dans laquelle l'introduction du recours constituait, en pratique sinon en droit, une garantie contre l'éloignement immédiat.

Or, désormais, le justiciable est contraint de solliciter expressément et systématiquement une mesure de suspension devant le juge administratif des référés, sous peine de voir la décision exécutée avant que le juge du fond ne statue.

Cette absence d'effet suspensif automatique soulève en particulier des interrogations majeures au regard du principe de non-refoulement, consacré tant par le droit international que par la jurisprudence européenne, puisque l'exécution d'une mesure d'éloignement avant l'examen effectif du recours peut priver celui-ci de toute utilité pratique. Dans le contexte luxembourgeois, où le tribunal administratif constitue le dernier rempart juridictionnel avant l'éloignement, cette situation est particulièrement préoccupante.

Certes, selon la Cour européenne des droits de l'homme (« CourEDH »), pour être effectif, un recours n'a pas à être nécessairement assorti d'un caractère suspensif. Ce n'est que dans le cas où le grief porte sur un risque d'être exposé à un traitement prohibé par l'article 3 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

fondamentales (« CEDH »), et compte tenu du caractère irréversible du dommage susceptible d'être causé que ce caractère doit être prévu¹. Les motifs justifiant l'examen d'une demande de protection internationale se rapportent, plus ou moins indirectement, à des risques d'être soumis à des traitements prohibés par la CEDH, que ce soit au regard des stipulations précitées ou du droit à la vie ou à la liberté et à la sûreté. S'agissant plus particulièrement du contentieux de l'asile, la CourEDH a estimé que, dans l'affaire qui lui était soumise, le défaut de recours suspensif en procédure prioritaire était de nature à affecter le caractère effectif du recours disponible².

Il convient encore de relever que la CourEDH, dans un arrêt³ relatif à un transfert Dublin, a retenu au vu des dispositions belges applicables, excluant tout effet suspensif de plein droit du recours au fond mais organisant la possibilité d'introduire en urgence une demande de suspension devant le juge administratif, qu'un tel recours devant le Conseil du contentieux des étrangers, même assorti d'une demande « *en extrême urgence* », n'était pas effectif alors qu'il ne comporte pas de garantie de suspension de plein droit de l'éloignement et le contrôle n'est pas suffisamment étendu.

Dans le même contexte, la CourEDH⁴ a d'ailleurs précisé que « *l'effectivité des recours exigés par l'article 13 [CEDH] suppose qu'ils puissent empêcher l'exécution des mesures contraires à la Convention et dont les conséquences sont potentiellement irréversibles. En conséquence, l'article 13 s'oppose à ce que pareilles mesures soient exécutées avant même l'issue de l'examen par les autorités nationales de leur compatibilité avec la Convention* ».

Forte de cette jurisprudence et au regard des dispositions de la Charte des droits fondamentaux, la Cour de Justice de l'Union Européenne (« CJUE »)⁵ a de son côté reconnu que dans certaines circonstances mettant en cause l'intégrité physique d'un étranger en cas de renvoi dans son pays d'origine entraîne une obligation à la charge des Etats membres d'instituer dans leur législation nationale un recours avec effet suspensif de plein droit. Plus précisément, la CJUE a considéré que « [...] *la gravité et le caractère irréparable du préjudice résultant de l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers vers un pays dans lequel il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à des traitements inhumains ou dégradants* » imposent de prévoir un recours suspensif⁶.

Enfin, plus récemment, la CourEDH⁷ a jugé de nouveau que le dispositif belge était trop complexe pour satisfaire aux exigences du recours effectif au sens de l'article 13 CEDH combiné à l'article 3 CEDH et au titre de l'article 46 CEDH, et que l'étranger visé n'avait pas bénéficié d'un recours effectif, dans le sens d'un recours à la fois suspensif de plein droit et permettant un examen effectif des moyens tirés de la violation de l'article 3, la CourEDH ayant d'ailleurs estimé que « *l'Etat belge doit aménager le droit interne* ».

Parallèlement à cette série d'arrêts, la Cour constitutionnelle belge⁸ a aussi, de son côté, jugé qu'un recours en annulation assorti d'une demande de suspension en extrême urgence n'est

¹ Cour EDH, 26 avril 2007, *Gebremedhin c. France*, n° 25389/05.

² Ibidem, § 156.

³ CEDH, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09.

⁴ CEDH, 5 février 2002, *Conka c. Belgique*, n° 51564/99, §79

⁵ Voir CJUE, 18 décembre 2014, *CPAS d'Ottignies-Louvain-la-Neuve c. Moussa Abdida*, C-562/13, points 52 et 53.

⁶ Ibidem, pt. 50.

⁷ CourEDH, 27 février 2014, *S.J. c/ Belgique*, n° 70055/10.

⁸ Cour const. belge, 16 janvier 2014, n° 1/2014.

pas un recours effectif notamment en référence à la CourEDH ; d'autres juridictions belges lui ont ensuite emboîté le pas. Ainsi, le 1^{er} juillet 2014, le tribunal du travail de Bruxelles a retenu que le recours en annulation devant le Conseil du contentieux des étrangers, ouvert pour contester la légalité d'une décision de transfert Dublin, n'est pas conforme au recours visé par l'article 27 du règlement Dublin III « à défaut d'être un recours de pleine juridiction ». D'autre part, « l'introduction d'un tel recours en annulation n'est pas suspensive », même si le requérant peut former une demande en suspension ordinaire ou en extrême urgence de l'acte attaqué.

Ces problèmes ont amené la doctrine reconnue à retenir en Belgique que « [...] le *dédoulement de procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers ne devrait pas être maintenu. Tout recours devrait être de plein contentieux et en principe suspensif* ».

L'absence d'effet suspensif automatique entraînera mécaniquement au niveau de la juridiction compétente, que ce soit le tribunal administratif ou le tribunal d'asile et d'immigration, sous quelque forme que ce soit, une augmentation très importante du recours au référé-suspension. Ce mécanisme, conçu comme une voie de droit exceptionnelle, tendra à devenir un instrument quasi systématique de protection des droits des demandeurs de protection internationale : le juge des référés, qui devient un passage obligé, se voit ainsi confier un rôle central dans la garantie du recours effectif, alors même que son office est, par nature, limité à un examen *prima facie*.

Cette judiciarisation de l'urgence aura encore pour conséquence une surcharge structurelle du tribunal administratif, déjà confronté à un contentieux quantitativement et humainement exigeant, puisque le traitement simultané presque systématique d'un recours au fond et d'un référé dans des délais très brefs mobilisera des ressources considérables, dont il résultera un risque de saturation du contentieux, susceptible d'affecter tant la qualité des décisions que les délais de jugement dans d'autres matières.

Il paraît encore certain que les fragilités du système instauré par le Pacte exposent les Etats membres, dont le Luxembourg, à un risque accru de contentieux devant les juridictions européennes : la conformité des procédures accélérées et de l'absence d'effet suspensif automatique avec les exigences du recours effectif sera inévitablement soumise à l'examen des juges européens.

3. Le projet de loi, en exécution du Pacte, induit encore une transformation en profondeur de l'office et de la fonction du juge administratif luxembourgeois.

En effet, le texte projeté tend à transformer le juge administratif en un acteur de la gestion des flux migratoires, appelé à statuer dans l'urgence sur des situations humaines complexes, tout en intégrant des impératifs d'efficacité administrative : cette évolution, abritée derrière une façade de modifications d'ordre purement procédurales, brouille la frontière entre la fonction juridictionnelle et la logique de pilotage des politiques publiques, au risque d'affaiblir la perception du juge comme garant impartial des droits fondamentaux.

Par ailleurs, sans remettre frontalement en cause l'indépendance institutionnelle du juge administratif luxembourgeois, la pression induite par les procédures accélérées et les attentes politiques fortes pèsent sur son indépendance fonctionnelle, tandis que la capacité du juge à

⁹ J.-Y. Carlier, « *Évolution procédurale du statut de l'étranger : constats, défis, propositions* », JT, 2011, p. 125.

exercer pleinement son office est objectivement limitée par les contraintes procédurales imposées.

En effet, si le projet de loi institue, en matière de contentieux accéléré, des délais de recours et surtout des délais de jugement extrêmement courts, exprimés fréquemment en jours et présentés comme impératifs, une telle approche appelle toutefois de sérieuses réserves au regard des exigences fondamentales de l'Etat de droit.

Selon une jurisprudence constante de la CJUE¹⁰, les délais procéduraux applicables aux juridictions nationales ne sauraient, sous couvert de célérité, porter atteinte à l'effectivité du recours juridictionnel, ni empêcher le juge d'exercer un examen complet et *ex nunc* de la cause, incluant le respect du contradictoire et, le cas échéant, la tenue d'une audience, de sorte que lorsque le respect d'un délai légal rend impossible l'exercice effectif de ces garanties, le juge doit pouvoir écarter le caractère impératif du délai, lequel ne peut alors être considéré que comme indicatif. En d'autres termes, un délai de jugement impératif très bref, dans un contentieux à forts enjeux humains revient à imposer une norme de productivité et il pousse mécaniquement à arbitrer entre, d'une part, tenir le délai et, d'autre part, faire l'examen complet exigé. Or, comme relevé ci-avant, la CJUE le dit clairement : si tenir le délai empêche l'effectivité des garanties, le délai ne peut pas être impératif ; il doit devenir indicatif.

Cette approche est également confirmée par la doctrine et la pratique comparées, où les délais de traitement imposés aux juridictions sont expressément qualifiés de délais d'ordre, précisément afin de préserver l'indépendance des juges et d'éviter toute pression normative sur le contenu ou la qualité des décisions juridictionnelles.

Au-delà de l'indépendance institutionnelle, l'imposition de délais de jugement très brefs soulève un risque réel pour la qualité de la justice. La combinaison de délais raccourcis, de limitations du nombre d'écritures et de contraintes procédurales renforcées est de nature à favoriser des décisions rendues dans l'urgence, sur des dossiers insuffisamment instruits, au détriment de la motivation, de la cohérence jurisprudentielle et de la sécurité juridique. Il convient à cet égard de souligner que la mission du juge administratif est traditionnellement et essentiellement une mission de réflexion qui ne devrait pas être appelée à être exercée dans l'urgence ni dans la précipitation, mais suivant des raisonnements bien précis et réfléchis dans un délai raisonnable, le travail du juge administratif étant appelé à aller en profondeur et sa qualité se mesurant en conséquence¹¹, de sorte qu'une certaine durée est inhérente à la procédure administrative contentieuse et à l'exercice concret et complet des droits des parties.

Enfin, il convient de relever que ces délais, exprimés en jours calendaires et non en jours ouvrables ou francs, produisent un effet de compression temporelle significatif, indépendamment des week-ends et jours fériés. Ils sont susceptibles de contraindre les magistrats à statuer durant des périodes normalement non ouvrées, avec un impact direct sur leurs conditions de travail et leur vie privée. En effet, lorsque le délai est exprimé en jours et qu'aucun mécanisme robuste n'amortit week-ends/jours fériés, l'effet réel est une compression factuelle qui se reporte sur les magistrats : travail sur jours non ouvrés, arbitrages familiaux forcés, fatigue, et à terme dégradation de la qualité et hausse du risque d'erreur. Une telle charge structurelle est difficilement conciliable avec une conception durable et soutenable de l'exercice de la fonction juridictionnelle.

¹⁰ Voir notamment CJUE 19 mars 2020, LH c/ *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, aff. C-564/18.

¹¹ Projet de loi 7124³, avis de la Cour administrative, p.3.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, les délais de jugement prévus par le projet de loi ne sauraient être interprétés que comme des délais d'ordre, assortis d'une obligation de diligence, mais dépourvus de tout caractère impératif ou de sanction procédurale en cas de dépassement. Une clarification explicite en ce sens apparaît indispensable afin de garantir la conformité du dispositif avec le droit de l'Union, de préserver l'indépendance des juges et d'assurer une justice sereine, à la fois rapide et de qualité.

4. Le Pacte, tel qu'appelé à être transposé en droit luxembourgeois par le projet de loi, renforce également largement les hypothèses dans lesquelles le juge administratif est tenu d'examiner d'office certaines questions essentielles, au premier rang desquelles figure le respect du principe de non-refoulement.

Cette obligation, qui trouve certes son fondement tant dans le droit de l'Union que dans la jurisprudence européenne et qui vise à garantir une protection minimale des droits fondamentaux, indépendamment de la qualité ou de l'exhaustivité des moyens soulevés par les parties, s'avère toutefois incompatible en pratique avec les procédures accélérées à échange unique de mémoires.

En pratique, cette obligation de contrôle *ex officio* se heurte frontalement aux caractéristiques procédurales des procédures accélérées. Celles-ci se distinguent par la limitation drastique de l'instruction écrite, les parties n'étant autorisées, dans de nombreux cas, à ne déposer qu'un seul mémoire.

Dans un tel cadre, le juge administratif, tout en étant tenu de respecter strictement le principe du contradictoire, se trouve confronté à une difficulté structurelle : lorsqu'une question relevant du contrôle *ex officio* n'a pas été débattue par écrit, il lui appartient de la soulever oralement à l'audience.

Or, le recours au contradictoire oral comme substitut à une instruction écrite complète comporte des aléas considérables. Il n'est en effet pas rare, en pratique, que le délégué du gouvernement ne soit pas en mesure de répondre utilement à une question soulevée d'office, faute de connaissance approfondie du dossier ; il arrive tout aussi fréquemment que l'avocat du requérant ne soit pas présent à l'audience : dans ces conditions, le contradictoire, pourtant formellement respecté, risque de devenir largement théorique, le juge se trouvant privé d'un débat effectif et éclairé sur des questions pourtant déterminantes.

L'obligation faite au juge administratif de statuer *ex officio* dans un cadre procédural aussi contraint conduit, en réalité, à une forme d'instrumentalisation de la fonction juridictionnelle, puisque le juge est amené à combler lui-même, dans des délais extrêmement brefs, les lacunes éventuelles de l'instruction menée par l'autorité administrative. Cette situation opère un glissement préoccupant : le juge ne se borne plus à contrôler la légalité de la décision administrative au regard des éléments versés au dossier, mais se voit contraint d'assumer, au moins partiellement, un rôle d'instruction supplétive. Or, un tel déplacement de l'office du juge est difficilement conciliable avec les principes fondamentaux du procès administratif, et en particulier avec l'exigence d'impartialité objective et la séparation des rôles entre l'administration et le juge.

5. Le projet de loi aura également un impact considérable sur les droits sociaux des magistrats concernés, et plus particulièrement sur le droit au congé de ces magistrats, impact qui est loin d'être seulement anecdotique.

Il convient en effet de relever que le mécanisme des vacances judiciaires au sein de la justice repose historiquement et fonctionnellement sur l'instauration d'un service allégé, entendu comme une activité juridictionnelle réduite, recentrée sur les affaires urgentes et sur les procédures qui ne peuvent être différées sans causer un préjudice grave et irréversible aux parties. Cette organisation permet d'assurer la permanence du service public de la justice, tout en conciliant deux exigences indissociables d'un Etat de droit effectif : d'une part, l'accès à la justice pour les situations nécessitant une intervention rapide ; d'autre part, le respect du droit des professionnels de la justice - en particulier magistrats et greffiers - à des congés annuels effectifs. Le service allégé n'implique donc nullement l'interruption de la justice, mais une modulation raisonnée de son intensité, fondée sur la reconnaissance que la qualité de la justice rendue suppose également que ceux qui la rendent, à savoir les magistrats, puissent se ressourcer.

Une justice de qualité ne se mesure en effet pas exclusivement à la célérité des décisions. Elle suppose du temps pour l'étude des dossiers, les recherches juridiques, la délibération collégiale et la rédaction motivée des jugements. A cet égard, les vacances judiciaires remplissent une fonction structurelle essentielle en permettant notamment aux magistrats de rédiger les jugements consécutifs aux audiences particulièrement chargées des mois de juin et du début juillet, tout en garantissant la continuité des formations appelées à statuer. Il convient en effet de rappeler que la composition d'une formation de jugement doit demeurer identique entre la prise en délibéré et le prononcé : cette exigence, garante de la sécurité juridique et de la qualité de la décision, impose dès lors une continuité personnelle qui limite fortement la flexibilité organisationnelle.

Dans ce contexte, le maintien d'un flux contentieux soutenu durant les vacances judiciaires, sans réduction réelle de l'activité ni suspension des délais, tel qu'induit par le projet de loi exerce une pression directe sur l'indépendance fonctionnelle du juge. Un juge privé de marges temporelles suffisantes pour exercer sereinement son office voit sa capacité de jugement objectivement altérée, indépendamment de toute atteinte formelle à son indépendance institutionnelle.

De manière aggravante, le projet de loi prévoit, pour l'essentiel, des formations de jugement collégiales.

Si cette option peut être justifiée par la gravité des enjeux, elle emporte toutefois des conséquences organisationnelles lourdes.

En effet, la contrainte tenant à l'identité de la composition collégiale entre le délibéré et le prononcé s'imposera tout au long des vacances judiciaires, réduisant considérablement la souplesse du service allégé et rendra également particulièrement difficile la récupération individuelle des congés de récréation en dehors de cette période, c'est-à-dire durant l'année judiciaire, l'absence prolongée d'un seul membre étant susceptible de paralyser l'ensemble de la formation.

Enfin, le service allégé constitue la seule période réaliste et prolongée permettant un repos effectif des magistrats, dans un système où la récupération individuelle effective en cours d'année est structurellement limitée, sinon difficile.

Sous cet angle, les vacances judiciaires répondent à une logique comparable à celle du congé collectif dans certains secteurs économiques, tel que le bâtiment : il s'agit non d'un privilège, mais d'un mécanisme d'organisation collective du travail, destiné à garantir la continuité du service de la justice tout en assurant un repos effectif aux acteurs concernés.

La remise en cause implicite de ce mécanisme, par le maintien d'une activité juridictionnelle soutenue pendant la période estivale sans adaptation structurelle du flux contentieux, pose une question de durabilité institutionnelle. Un système juridictionnel fondé sur un fonctionnement permanent en flux tendu expose le tribunal administratif à des risques accrus d'épuisement professionnel, de désaffectation des carrières et, à terme, de perte d'attractivité. L'attractivité de la justice administrative ne repose en effet pas uniquement sur le prestige de la fonction ou sur la qualité des missions confiées ; elle dépend également de la possibilité réelle pour les magistrats d'exercer leur fonction dans des conditions compatibles avec un équilibre durable entre exigences professionnelles et droit au repos.

Dans ce contexte, la solution retenue par le projet de loi - consistant à prévoir une simple extension du délai de prononcé de 30 jours lorsque celui-ci expire entre le 16 juillet et le 15 septembre - apparaît insuffisante, dans la mesure où le projet de loi ne prévoit ni la suspension des délais de jugement, ni celle des délais procéduraux pendant les vacances judiciaires telles qu'organisées par l'article 15 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et par l'article 5 (6) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. Si la solution projetée facilite marginalement l'organisation interne des juridictions, en ce qu'elle permet une meilleure planification interne du travail juridictionnel, sans constituer ni une suspension réelle de l'activité, ni une reconnaissance du droit effectif au congé du magistrat, elle ne remet pas en cause le principe d'un fonctionnement en flux tendu pendant une période qui, par essence, est destinée à permettre un ralentissement de l'activité, et ne traite pas le cœur du problème.

A cet égard, l'examen du droit luxembourgeois révèle une carence structurelle : le droit au congé du magistrat n'est ni explicitement défini, ni quantifié, ni encadré dans ses modalités concrètes, les lois organisant l'ordre administratif se bornant à poser un principe négatif, à savoir qu'aucun magistrat ne peut s'absenter si le service doit en souffrir, principe consacrant la primauté absolue de la continuité du service, sans contrepartie normative claire garantissant un droit effectif au repos¹².

Le système actuel repose partant sur une auto-limitation des magistrats, plus ou moins stricte, dictée par la conscience professionnelle, plutôt que sur des garanties juridiques effectives. Or, l'effet combiné de la multiplication des procédures accélérées, de l'absence d'effet suspensif automatique, de la non-suspension des délais pendant les vacances judiciaires

¹² Cette situation interroge par ailleurs au vu de la loi du 24 juillet 2024 portant modification : 1° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 3° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne, qui consacre notamment le droit à l'information sur la durée du travail et la durée du congé, au nom de la prévisibilité des conditions de travail.

et de l'absence de cadre légal du droit au congé, risque de conduire à une situation dans laquelle le tribunal administratif sera contraint de fonctionner en flux tendu y compris pendant la période estivale, sans véritable reconnaissance normative du droit au repos des magistrats, ce qui soulève une question de principe : est-ce que le droit au congé du magistrat, composante du droit à la santé et à la dignité au travail, peut être indéfiniment subordonné à des impératifs d'efficacité procédurale sans mise en place de mécanismes compensatoires ?

Aussi, dans un système où le juge administratif est appelé à statuer toujours plus vite, sur des enjeux humains majeurs, l'absence de cadre normatif clair en matière de congés apparaît comme une faille structurelle du dispositif.

Le Pacte impose dès lors, par le truchement notamment du projet de loi, un changement de paradigme qui affectera profondément le contentieux de la protection internationale au Luxembourg : en privilégiant l'accélération des procédures et en limitant l'effet suspensif des recours, il place le droit à un recours effectif sous une tension permanente.

Face à ces évolutions, le juge administratif se trouve investi d'une responsabilité accrue : celle de garantir, malgré des contraintes procédurales renforcées, que le contrôle juridictionnel demeure réel, effectif et conforme aux exigences fondamentales de l'Etat de droit.

Examen des articles pertinents :

Art. 4 :

L'article 4 institue un nouveau fondement autonome de rétention administrative, distinct des régimes existants de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, applicable dès la phase de filtrage prévue par le règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants tiers aux frontières extérieures. Il élargit ainsi substantiellement le champ de la privation de liberté des ressortissants de pays tiers, y compris de mineurs non accompagnés âgés de seize ans, sur la base de critères particulièrement larges et peu normés.

La rétention peut ainsi être ordonnée indépendamment du dépôt d'une demande de protection internationale et avant toute décision sur le séjour ou l'éloignement. Elle intervient à un stade pré-juridictionnel très en amont, sur la seule base d'un risque de fuite ou d'une « menace potentielle pour la sécurité intérieure résultant de cette fuite », notion indéterminée et peu objectivable. Cette anticipation de la contrainte marque une rupture avec la logique traditionnelle de la rétention comme mesure d'ultime recours liée à l'exécution d'un éloignement.

Si un recours est formellement ouvert par renvoi à l'article 123 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, son effectivité doit toutefois être questionnée au vu de la combinaison des délais applicables. Ainsi, la durée maximale du filtrage est de 3 à 7 jours, tandis que le délai de recours est d'un mois et que le juge doit statuer dans un délai de 10 jours.

Il en résulte que, dans la quasi-totalité des cas, le juge statuera après la fin de la rétention, privant le recours de toute portée utile sur la privation de liberté elle-même. Le contrôle juridictionnel se trouve ainsi réduit à un contrôle *a posteriori*, sans effet réel sur la situation du requérant, ce qui soulève de sérieuses interrogations au regard du droit à un recours effectif,

sinon sur la nécessité d'instaurer dans ces conditions une procédure contentieuse accélérée, voire urgente.

Enfin, ce nouveau régime est susceptible de générer un contentieux urgent supplémentaire, tant en matière de rétention que de mesures alternatives (assignation à résidence avec plages horaires contraignantes). Toutefois, compte tenu des délais, ce contentieux sera structurellement dépourvu d'effet suspensif réel, ce qui interroge sa finalité et son utilité, tout en accentuant la charge du tribunal d'asile et d'immigration, sinon du tribunal administratif, sans bénéfice concret pour la protection des droits fondamentaux.

L'extension explicite de la rétention aux mineurs non accompagnés de seize ans et plus, même assortie de garanties formelles et de la recherche de mesures alternatives, appelle quant à elle une vigilance particulière. La référence à la « *menace potentielle pour la sécurité intérieure résultant de sa fuite* » apparaît particulièrement fragile lorsqu'elle est appliquée à des mineurs et risque de banaliser une mesure qui devrait demeurer strictement exceptionnelle.

Enfin, l'application *mutatis mutandis* de larges pans de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, combinée au renvoi partiel au règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants tiers aux frontières extérieures contribue à une stratification normative complexe, peu lisible pour les intéressés comme pour le juge, et source potentielle d'insécurité juridique.

Art. 31 (1) :

S'agissant du paragraphe (1), relatif aux décisions rejetant une demande de protection internationale comme non fondée ou partiellement non fondée, le régime apparaît, à première vue, relativement équilibré.

Le délai de recours de vingt jours est raisonnable, un double degré de juridiction est prévu et les délais impartis au tribunal administratif et à la Cour administrative sont, en théorie, compatibles avec un examen approfondi. Toutefois, même dans ce cadre, la limitation à un mémoire unique par partie risque de réduire sensiblement la qualité du débat contradictoire et ne paraît guère justifiée au vu du délai laissé au tribunal pour statuer, à savoir 4,5 mois après notification du mémoire étatique. Elle contraint en effet le requérant à une argumentation exhaustive dès l'introduction du recours, sans possibilité de réplique, tandis que le juge se voit privé d'un échange procédural susceptible d'éclairer progressivement les points litigieux.

Enfin, en pratique, l'imposition d'un délai de jugement de six mois, rigide et déconnecté des fluctuations de charge, risque soit de conduire à une justice expéditive, soit de générer un engorgement structurel.

Art. 31 (2) :

Le paragraphe (2), relatif aux décisions rejetant une demande comme manifestement non fondée, soulève des objections plus sérieuses encore. Il repose sur l'hypothèse selon laquelle le caractère « manifeste » du rejet correspondrait à une simplicité juridique, alors que l'expérience contentieuse démontre que ces dossiers sont souvent ceux où le risque d'erreur est le plus élevé.

Le délai de recours de dix jours apparaît particulièrement contraignant pour des demandeurs fréquemment dépourvus d'assistance juridique effective. L'obligation pour le tribunal administratif de statuer dans un délai de quarante jours, combinée à l'absence totale d'appel, aboutit à une réduction drastique du contrôle juridictionnel.

Dès lors, la combinaison d'une procédure accélérée, d'un contradictoire limité et de l'absence de double degré de juridiction peut paraître difficilement conciliable avec l'exigence d'un recours effectif au sens de l'article 47 de la Charte.

Art. 31 (3) :

Le paragraphe (3), relatif aux décisions d'irrecevabilité, procède d'une logique similaire. Or, l'irrecevabilité n'est pas nécessairement une question purement formelle ou automatique, mais elle suppose souvent une interprétation fine des règles européennes, une appréciation de la situation personnelle du demandeur, voire l'examen de questions de vulnérabilité ou de minorité. Aussi, soumettre ce contentieux à un régime accéléré, sans appel et avec un contradictoire réduit, expose le juge administratif à une responsabilité accrue sans mécanisme correcteur.

Art. 31 (4) :

Le paragraphe (4), concernant les décisions de rejet pour retrait implicite de la demande, accentue encore cette incohérence. Le retrait implicite repose fréquemment sur des faits ambigus, tels que des absences, des incompréhensions ou des difficultés personnelles ; or, ce sont précisément des situations qui appellent un examen approfondi, un contradictoire réel et, le cas échéant, un contrôle en appel, de sorte que l'exclusion de tout recours devant la Cour administrative apparaît ici particulièrement problématique.

Art. 31 (5) :

Le paragraphe (5), relatif au retrait d'une protection internationale, constitue en revanche le régime le plus équilibré du dispositif. Le délai de recours de vingt jours, l'existence d'un double degré de juridiction et les délais de jugement prévus permettent, en principe, un contrôle juridictionnel effectif et conforme aux exigences européennes. Ce contraste met en lumière, par comparaison, la fragilité des régimes accélérés prévus aux paragraphes précédents.

Art. 31 (6) :

Le paragraphe (6), concernant les décisions de transfert prises en vertu du règlement (UE) 2024/1351, concentre l'ensemble des contraintes procédurales. Le délai de recours de dix jours, la limitation à un mémoire unique, l'obligation de statuer dans des délais très courts, l'intervention d'un juge unique et l'absence d'appel créent une tension extrême sur la fonction juridictionnelle. Le juge est amené à statuer seul, rapidement et sans contrôle ultérieur, sur des décisions susceptibles d'emporter des conséquences irréversibles, notamment en matière de non-refoulement indirect. Ce régime fait peser sur le juge administratif un risque institutionnel et éthique disproportionné.

Art. 31 (7) :

Le paragraphe (7), qui exclut tout recours contre certaines décisions de clôture, relatives aux procédures de retrait de la protection internationale, prises en application directe du règlement (UE) 2024/1348, appelle certaines réserves. En effet, cette disposition implique que des décisions administratives produisant des effets juridiques définitifs se trouvent ainsi soustraites à tout contrôle juridictionnel national, ce qui ne semble pas découler du texte du règlement (UE) 2024/1348, qui ne prévoit que « *la clôture ne doit pas nécessairement prendre la forme d'une décision, mais est consignée au moins dans dossier du demandeur, avec l'indication du fondement juridique de cette clôture* » : si le texte convie certes le défaut d'obligation de prendre une décision de clôture formalisée, une exclusion de tout recours risque toutefois de soulever des interrogations quant au respect du principe d'effectivité du contrôle juridictionnel, y compris au regard du droit de l'Union.

Art. 31 (8), 1^{er} paragraphe :

Comment abordé ci-avant, les recours contre notamment les décisions de refus « normales » de protection internationale (actuellement art. 35-1 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire) ne bénéficient plus de l'effet suspensif et le juge des référés est appelé à statuer sur le bien-fondé d'un tel recours endéans 10 jours, là où les juges du fond disposent d'un délai de 6 mois.

Le délai de dix jours imposé au juge des référés apparaît devoir être supprimé, dès lors que l'office du référé s'inscrit par nature dans l'urgence. Le cas échéant, il suffirait de prévoir que le juge statue « *dans les plus brefs délais* ».

L'instauration d'un délai aussi bref et rigide est, en outre, susceptible de porter atteinte à l'indépendance de la justice, en enfermant l'office du juge - et, partant, l'analyse du dossier, les recherches utiles, le raisonnement juridictionnel et le prononcé de la décision - dans un délai préfixe. Un tel délai ne permettrait pas non plus au juge compétent de s'organiser de manière adéquate en cas d'afflux de recours ou de contraintes calendaires objectives, telles que l'imbrication de week-ends ou de jours fériés, aboutissant de facto à un laps de temps extrêmement réduit.

Tel que d'ores et déjà examiné dans le cadre des considérations générales, le projet de loi opère, en matière de protection internationale, une évolution substantielle du rôle confié au juge administratif des référés, en ce que les recours dirigés contre les décisions de refus de protection internationale ne bénéficient plus, en principe, de l'effet suspensif, le juge des référés étant appelé à statuer, seul, sur une demande de sursis à exécution et ce tel qu'actuellement projeté, dans un délai particulièrement bref de dix jours.

Dans ce cadre procédural, le juge des référés est amené à se prononcer sur des dossiers impliquant fréquemment des questions complexes, tant sur le plan factuel que juridique, tenant notamment à l'appréciation de situations humaines individuelles, à l'évaluation des risques encourus en cas de retour, à l'analyse de contextes politiques ou sécuritaires évolutifs, ainsi qu'à l'articulation entre le droit national, le droit de l'Union européenne et les exigences découlant de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette appréciation intervient alors même que le juge du fond dispose, pour l'examen du même litige, d'un délai de six mois et statue en formation collégiale.

Or, la condition actuellement requise pour l'octroi du sursis à exécution par l'article 11 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions

administratives, tenant à l'existence d'un « *moyen sérieux* » de nature à justifier la réformation ou l'annulation de la décision attaquée, implique, selon une jurisprudence constante, que le juge soit déjà convaincu, à ce stade de la procédure, que l'illégalité alléguée est établie ou, à tout le moins, rendue crédible de manière suffisamment assurée. Le sursis à exécution tend ainsi à constituer une préfiguration de la décision à intervenir au fond, dans un contexte marqué par la présomption de régularité attachée à la décision administrative.

Appliquée au contentieux de la protection internationale dans un délai aussi contraint, cette exigence place le juge des référés dans une situation délicate, voire difficilement soutenable, l'obligeant soit à procéder à un examen approfondi du fond dans des conditions temporelles et procédurales peu compatibles avec la complexité des dossiers en cause, soit à refuser le sursis faute de pouvoir atteindre le degré de certitude requis, au risque de porter atteinte à l'effectivité du recours juridictionnel.

Dans un tel contexte, il peut légitimement être soutenu que le critère du « *moyen sérieux* » apparaît peu adapté à la nature particulière du contentieux de l'asile et aux contraintes objectives pesant sur le juge des référés. A cet égard, l'adoption d'un critère tenant à l'existence d'un « *doute sérieux* », tel qu'il est retenu dans d'autres ordres juridiques, permettrait de mieux concilier l'exigence d'un contrôle juridictionnel effectif avec les impératifs de célérité propres à la procédure de référé. Un tel critère n'aurait pas pour effet d'abaisser le niveau de contrôle juridictionnel, mais viserait au contraire à reconnaître que, dans le cadre d'une procédure d'urgence, le juge statue nécessairement sur la vraisemblance des moyens invoqués, sans pouvoir, ni devoir, anticiper de manière quasi définitive l'issue du litige au fond. Il offrirait ainsi une réponse plus proportionnée aux enjeux particulièrement sensibles de la protection internationale, où l'exécution immédiate de la décision contestée est susceptible d'entraîner des conséquences irréversibles pour les droits fondamentaux des personnes concernées.

En tout état de cause il y a lieu de remplacer les termes « *le président du tribunal administratif ou le juge qui le remplace* » par « *le juge-directeur ou le juge qui le remplace du tribunal d'asile et d'immigration* », afin de tenir compte de la répartition de compétences opérée par l'article 1^{er}, point 3, du 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.

Art. 31 (8), 2^e paragraphe :

Cette disposition particulière prévoit que, dans les hypothèses visées par l'article 68, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/1348¹³, le tribunal administratif peut se saisir d'office, dans un délai de deux semaines à compter de l'introduction du recours au fond, afin de statuer sur le droit du demandeur ou de la personne concernée par un retrait de protection internationale de demeurer sur le territoire pendant l'examen du recours. Lorsque le tribunal exerce cette faculté, il statue par « *ordonnance* » dans les plus brefs délais et, en tout état de cause, dans un délai maximal de quinze jours à compter de la saisine d'office.

Cette disposition est triplement problématique :

¹³ Il s'agit en substance essentiellement des décisions rejetant une demande protection internationale pour être infondée ou manifestement infondée, de décisions de retrait de la protection internationale, ainsi que des décisions déclarant une demande protection internationale irrecevable

Ainsi, de première part, la faculté pour le tribunal administratif de se saisir d'office dans les deux semaines suivant l'introduction du recours au fond suppose, en pratique, que les recours soient examinés dès leur dépôt, et non selon la logique actuelle de traitement différé.

Or, une telle saisine d'office n'est matériellement possible que si un magistrat rapporteur est désigné dès l'introduction du recours, ou à tout le moins, si une mise en état immédiate du dossier est opérée.

Ni la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ni la pratique juridictionnelle actuelle ne prévoient une telle prise en charge anticipée. Le dispositif introduit ainsi, sans le dire, une nouvelle étape procédurale structurante, qui rompt avec l'économie générale de la procédure administrative contentieuse.

Il en résulte une incohérence normative : le texte impose une vigilance et une réactivité immédiates du tribunal, sans adapter le cadre procédural censé en permettre la mise en œuvre.

De deuxième part, il convient de souligner que statuer d'office sur le droit de demeurer sur le territoire ne peut se concevoir comme un contrôle superficiel ou purement formel. Une telle décision implique nécessairement une appréciation *prima facie* du bien-fondé du recours, une mise en balance des intérêts en présence, et, le cas échéant, une appréciation des risques allégués.

Or, à ce stade très précoce de la procédure le tribunal ne dispose pas nécessairement du mémoire en réponse de l'État, ni parfois d'un dossier administratif complet ou stabilisé.

Le texte place ainsi le tribunal dans une situation délicate, l'invitant à statuer sur une question substantielle en l'absence d'un contradicteur pleinement entendu, ce qui accroît le risque soit de décisions insuffisamment étayées, soit de décisions prises sur une base factuelle et juridique lacunaire.

Enfin, de troisième part, il échet d'insister sur le fait que même lorsqu'il se saisit d'office, le tribunal demeure tenu de respecter le principe du contradictoire, et ce conformément à l'article 30 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. En pratique, cela impliquera nécessairement de soumettre par écrit aux parties la question du droit de demeurer sur le territoire, de leur accorder un délai, fût-il très bref, pour prendre position, et, le cas échéant, d'organiser une audience spécifique ou « pré-audience » strictement consacrée à cette question, et ce endéans un délai de 15 jours.

Cette exigence introduit *de facto* une mini-procédure incidente, greffée sur le recours au fond, sans que le texte n'en précise ni les modalités, ni les délais, ni l'articulation avec la procédure principale.

La combinaison de ces trois exigences emporte des conséquences lourdes : la nécessité d'une veille permanente sur les nouveaux recours introduits ; une mobilisation rapide de magistrats capables de statuer en urgence sur des questions sensibles ; la coexistence, pour les mêmes magistrats, de la gestion de procédures (accélérées) au fond, et de décisions incidentes urgentes, prises d'office, dans des délais extrêmement contraints.

Le dispositif suppose ainsi une réorganisation profonde du fonctionnement du tribunal, tant en termes de flux, de répartition des dossiers que de charge de travail individuelle des

magistrats, sans que le projet de loi ne prévoie ni moyens supplémentaires, ni adaptations procédurales correspondantes.

En définitive, la disposition analysée impose au tribunal administratif une réactivité immédiate, un examen substantiel précoce et le respect intégral du contradictoire, le tout dans des délais très courts, sans cadre procédural adapté et sans renforcement explicite des moyens.

Elle crée ainsi un décalage structurel entre l'ambition du législateur et les capacités opérationnelles du tribunal, faisant peser sur celui-ci - et sur ses magistrats - une pression organisationnelle et juridictionnelle considérable, au risque d'affecter tant la qualité des décisions que la célérité du traitement du contentieux au fond.

Art.32 (2) :

L'article 32 (2) du projet de loi institue un recours en réformation devant le tribunal administratif contre les décisions prises dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière ainsi que contre les décisions de retour, à introduire dans un délai de deux semaines à compter de la notification, suivant les modalités prévues à l'article 67, paragraphe 1^{er}, *in fine*, du règlement (UE) 2024/1348.

Le tribunal relève, en premier lieu, que le choix d'un recours en réformation confère à la juridiction administrative une compétence de pleine juridiction, impliquant un contrôle complet en fait et en droit (*ex nunc*) et la faculté, le cas échéant, de substituer sa propre décision à celle de l'autorité administrative. Ce choix apparaît cohérent au regard des exigences découlant du droit de l'Union européenne en matière de recours effectif dans le domaine de l'asile, lesquelles imposent un contrôle juridictionnel approfondi.

En second lieu, la disposition met en place une procédure dérogatoire au droit commun de la procédure devant les juridictions administratives, en ce qu'elle limite l'échange d'écritures à un seul mémoire par partie, y compris la requête introductive d'instance, et impose un délai de trois semaines pour le dépôt du mémoire en réponse, tout en prévoyant que, lorsque l'autorisation de rester sur le territoire dans l'attente de l'issue du recours a été accordée, le Tribunal statue dans un délai de cinq semaines à compter de l'introduction de la requête.

Cette configuration procédurale traduit une volonté manifeste d'assurer un traitement rapide et concentré des recours introduits dans le cadre de la procédure à la frontière. Si cet objectif répond à la logique du règlement (UE) 2024/1348 et à l'exigence de célérité inhérente à ce type de procédure, il n'en demeure pas moins que la limitation de l'échange d'écritures à un seul mémoire par partie impose aux requérants comme à l'administration une présentation particulièrement complète et structurée de leurs moyens dès le stade initial, sans possibilité de réplique ultérieure, ce qui pourrait soulever, en pratique, des difficultés au regard de la complexité factuelle ou juridique de certaines affaires.

Le tribunal attire également l'attention sur le caractère définitif du jugement rendu, celui-ci n'étant pas susceptible d'appel. La juridiction administrative est ainsi appelée à statuer en dernier ressort dans des matières touchant à la protection internationale et à l'éloignement, ce qui accroît la responsabilité juridictionnelle pesant sur elle et renforce l'importance des garanties procédurales offertes en première instance.

Enfin, la combinaison d'un délai de recours bref, d'un échange d'écritures limité et d'un délai de jugement contraint, dans un contexte de mise en œuvre élargie du Pacte européen sur la migration et l'asile, est susceptible d'avoir un impact organisationnel significatif sur le fonctionnement du tribunal administratif, en particulier en cas d'augmentation substantielle du contentieux lié à la procédure à la frontière.

Dans ces conditions, si le mécanisme envisagé s'inscrit dans le cadre normatif fixé par le droit de l'Union et poursuit un objectif légitime de célérité, il appelle néanmoins une attention particulière quant à ses implications pratiques et organisationnelles, ainsi qu'au maintien d'un équilibre adéquat entre rapidité de traitement et effectivité du droit au recours.

Art. 32 (3) :

Le texte prévoit que les recours visant les décisions prises dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière et les décisions de retour afférentes, n'ont en principe pas d'effet suspensif, sous réserve des exceptions prévues par le règlement (UE) 2024/1348.

Le demandeur peut toutefois solliciter, dans le même délai que le recours au fond, un sursis à exécution ou une mesure de sauvegarde devant le président du tribunal administratif, la décision de retour étant suspendue jusqu'au prononcé de l'ordonnance de référé, laquelle doit intervenir dans les plus brefs délais et au plus tard dans les quinze jours.

Il y a lieu de remplacer ici également les termes « *le président du tribunal administratif ou le juge qui le remplace* » par « *le juge-directeur ou le juge qui le remplace du tribunal d'asile et d'immigration* », afin de tenir compte de la répartition de compétences opérée par l'article 1er, point 3, du 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.

Par ailleurs, le tribunal administratif peut également se saisir d'office, dans les deux semaines suivant l'introduction du recours au fond, afin de statuer par ordonnance sur le droit du demandeur de rester sur le territoire pendant l'examen du recours, cette ordonnance devant également être rendue dans un délai maximal de quinze jours.

Les mêmes critiques, fondamentales, que celles développées par rapport à l'article 31 (8), 2^e paragraphe, s'appliquent ici.

Art. 35 (6) :

Cette disposition prévoit en ce qui concerne les décisions de placement en rétention et de prorogation de mesures de placement, une procédure au fond, rapide et concentrée, assortie de délais stricts et d'un encadrement procédural dérogatoire au droit commun, qui reprend en substance les dispositions actuelles de l'article 123 de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration¹⁴, à trois exceptions notables près, à savoir le fait que i) le tribunal administratif siège dorénavant à juge unique et doit statuer dans les plus brefs délais, au plus tard dans les quinze jours suivant l'introduction du recours, ou, ii) à titre exceptionnel, dans les vingt-et-un jours, iii) que les jugements du tribunal administratif ne sont plus susceptibles d'appel.

¹⁴ Article qui fait l'objet d'une modification identique à travers l'article 41, 4^o des dispositions modificatives du projet de loi.

Ces adaptations appellent une appréciation globalement favorable.

En premier lieu, le passage à juge unique constitue une mesure de rationalisation organisationnelle bienvenue. La suppression de l'obligation de constituer une formation collégiale permet une plus grande souplesse dans la gestion interne du contentieux, particulièrement dans un contexte marqué par une augmentation structurelle des recours en matière d'éloignement et de rétention. Elle allège les contraintes de planification, facilite la répartition des dossiers et renforce la capacité du tribunal à absorber des pics d'activité sans compromettre la continuité du service de la justice.

En deuxième lieu, l'aménagement du délai de jugement avec un plafond porté à vingt-et-un jours en cas de situation exceptionnelle introduit une flexibilité procédurale utile. Cette formulation permet de concilier l'exigence d'un contrôle juridictionnel rapide, inhérente à toute mesure privative de liberté au sens de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les impératifs concrets d'organisation judiciaire. Elle évite qu'un délai excessivement contraignant ne porte atteinte à la qualité du contrôle exercé, notamment en cas d'afflux simultané de recours.

En troisième lieu, la suppression du double degré de juridiction s'inscrit dans une logique de célérité et de sécurité juridique rapide, cohérente avec la nature urgente du contentieux de la rétention. Si cette suppression renforce la responsabilité du juge du fond et appelle une vigilance accrue quant à la qualité et à la motivation des décisions rendues, elle n'apparaît pas, en soi, incompatible avec les exigences conventionnelles, dès lors que le recours devant le tribunal administratif demeure un recours effectif au fond.

Cela étant, l'évolution projetée invite à une réflexion plus large sur l'opportunité, à terme, d'une spécialisation accrue du contrôle juridictionnel des mesures de rétention. La privation de liberté administrative constitue une atteinte particulièrement grave aux droits fondamentaux et mobilise un corpus normatif dense, tant national qu'euro péen. Dans l'hypothèse d'une augmentation significative et durable du contentieux, notamment à la suite de la mise en œuvre des instruments européens récents en matière de migration et d'asile, la question de la désignation d'un magistrat spécifiquement chargé du contentieux de la rétention - à l'instar d'un juge des libertés - pourrait se poser dans une perspective de cohérence jurisprudentielle et de sécurisation accrue des garanties procédurales.

A ce stade, toutefois, la solution retenue par le projet de loi présente l'avantage d'assurer une meilleure flexibilité organisationnelle sans rigidifier davantage la structure juridictionnelle.

Art. 35 (7) :

Le contentieux des décisions de placement en rétention et de prorogation de la mesure de rétention d'un mineur non accompagné constitue une nouvelle compétence du président du tribunal administratif qui, contrairement au contrôle d'office des mesures de prorogation de placement en rétention d'adultes, intervient ici *ab initio*, c'est-à-dire dès la décision de placement initiale. Si l'impact quantitatif de telles requêtes de contrôle d'office s'avère difficile à prévoir, il n'en demeure pas moins que l'office du président devient de plus en plus lourd : il convient de réfléchir à la création d'une fonction spécifique de juge de la rétention dans le cadre du tribunal d'asile et d'immigration, à l'instar d'un juge des libertés.

Au-delà de cet aspect organisationnel, il convient de relever l'obligation hautement problématique faite au greffe, à savoir de convoquer le mineur retenu, tout mineur devant en effet, notamment conformément à l'article 16 du projet de loi, être dûment assisté par un représentant *ad hoc*, seul habilité à recevoir une telle convocation.

Art. 36 (5) :

Les décisions imposant à un demandeur une mesure alternative moins coercitive aux mesures de rétention bénéficient, actuellement sous l'égide de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, des mêmes voies de recours que les mesures de placement en rétention.

Le projet de loi innove à cet égard en prévoyant dorénavant une voie de recours spécifique.

La disposition projetée ouvre ainsi un recours en réformation contre les décisions imposant à un demandeur une mesure alternative moins coercitive ; le tribunal administratif est compétent pour en connaître comme juge du fond et en dernier ressort, tandis que le recours doit être introduit dans un délai de dix jours à compter de la notification de la décision. La procédure est dérogatoire au droit commun en ce qu'elle limite les échanges à un seul mémoire par partie, y compris la requête introductive, le mémoire en réponse devant être déposé dans un délai de dix jours à compter de la signification de la requête. Le tribunal administratif, siégeant ici aussi à juge unique, statue dans un délai de quarante jours à compter de l'introduction du recours. L'article 123bis de la loi du 29 août 2008, tel que projeté¹⁵, introduisant une procédure digitale au fond, est applicable à ce contentieux.

Cette disposition s'inscrit dans la logique générale d'un contentieux accéléré et concentré, tout en opérant une gradation cohérente par rapport aux mesures privatives de liberté. En effet, s'agissant d'une mesure qualifiée de « moins coercitive », l'atteinte portée aux droits fondamentaux est d'intensité inférieure à celle résultant d'une rétention, ce qui justifie que le délai de jugement soit fixé à quarante jours, sans exiger le traitement en extrême urgence applicable aux recours dirigés contre une privation de liberté.

Le recours en réformation garantit au demandeur un contrôle juridictionnel complet, tant en fait qu'en droit, le juge pouvant substituer sa propre appréciation à celle de l'administration. L'absence de double degré de juridiction appelle certes une vigilance accrue quant à la qualité et à la motivation des décisions rendues, mais elle n'apparaît pas disproportionnée au regard de la nature de la mesure contestée et de l'existence d'un recours effectif au fond.

Le choix du juge unique contribue, pour sa part, à une meilleure flexibilité organisationnelle et à une gestion plus efficiente des flux contentieux, sans compromettre en soi les garanties procédurales, dès lors que la matière demeure juridiquement circonscrite et que le juge conserve la plénitude de ses pouvoirs d'instruction.

Dans son économie générale, la disposition projetée assure ainsi un équilibre adéquat entre célérité, efficacité organisationnelle et respect des garanties juridictionnelles, en cohérence avec la hiérarchisation des atteintes aux libertés au sein du dispositif global.

¹⁵ Voir ci-dessous.

Art.40, point 9 (création d'un article 123bis de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration) :

Le projet de disposition instaure, pour les recours visés à l'article 123, c'est-à-dire les décisions prises en matière de rétention, un régime de dématérialisation complète des échanges procéduraux, dérogeant aux règles générales de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, régime essentiellement calqué sur celui introduit à titre de prototype pour le référé administratif par 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.

Le tribunal administratif comprend et soutient l'objectif poursuivi, à savoir la modernisation et la rationalisation du traitement d'un contentieux à fort volume, marqué par des exigences de célérité accrues. La traçabilité des dépôts, la sécurisation des communications ainsi que l'uniformisation formelle des dossiers constituent, dans cette perspective, des avancées notables, en cohérence avec les efforts plus larges de digitalisation de la justice administrative.

Il convient toutefois d'attirer l'attention du législateur sur certains aspects susceptibles de soulever des difficultés pratiques et juridiques.

En premier lieu, le pouvoir reconnu au juge d'écarter des pièces ou le dossier administratif en cas de non-respect des exigences formelles (numérotation continue, libellé explicite, transmission individualisée) introduit un degré élevé de formalisme. Si une discipline procédurale renforcée se justifie dans un contentieux de masse, il importe néanmoins que l'application de ces prescriptions respecte le principe de proportionnalité. Une irrégularité purement formelle, dépourvue d'incidence réelle sur la compréhension du dossier ou sur l'exercice du contradictoire, ne devrait pas, en règle générale, conduire à l'exclusion automatique de pièces potentiellement déterminantes.

En second lieu, la règle selon laquelle toute pièce versée via la plateforme après 17h00 du jour ouvrable précédant l'audience est écartée, sauf décision contraire du tribunal, appelle une application mesurée. Si cette disposition vise légitimement à garantir la préparation effective de l'audience et l'égalité des armes, en évitant des communications de dernière minute, le cas échéant à but dilatoire, elle ne saurait conduire à restreindre de manière excessive le droit des parties à faire valoir utilement leurs moyens, en particulier dans un contentieux caractérisé par l'urgence et par la production fréquente d'éléments nouveaux à bref délai.

Enfin, le choix de faire courir certains délais à compter de la date d'enrôlement, telle qu'indiquée sur le second bordereau de transmission émis par le greffe, suppose une organisation administrative rigoureuse afin d'éviter toute incertitude ou retard susceptible d'affecter la sécurité juridique des parties.

La distinction opérée entre la date de dépôt de la requête et la date d'enrôlement de l'affaire, chacune matérialisée par un bordereau distinct généré par la plateforme, répond par ailleurs à un souci d'équilibre procédural.

D'une part, ce mécanisme garantit aux requérants le bénéfice intégral du délai de recours. La possibilité de déposer une requête par voie électronique en dehors des heures d'ouverture du greffe, y compris en soirée, le week-end ou les jours fériés, constitue une avancée significative en termes d'accès au juge et de modernisation de la procédure. La date et l'heure figurant sur le premier bordereau assurent ainsi la pleine effectivité du droit d'introduire un recours jusqu'au dernier moment du délai légal.

D'autre part, la dissociation entre dépôt et enrôlement vise à préserver l'intégralité des délais impartis aux autres acteurs de la procédure, notamment pour le dépôt des mémoires et pour le prononcé des décisions dans les délais légaux. En faisant courir ces délais à partir de la date d'enrôlement - et non de la date de dépôt - le dispositif évite que le dépôt d'un recours en dehors des heures ouvrables, par exemple un vendredi en fin de soirée, ne réduise *de facto* les délais procéduraux en amputant ceux-ci des jours non ouvrables intermédiaires.

Sans une telle distinction, un recours introduit un vendredi après 18 heures ferait courir immédiatement les délais subséquents, avec pour conséquence pratique de retrancher les deux jours du week-end du temps effectivement disponible pour le dépôt des mémoires ou pour le prononcé de la décision. Le mécanisme proposé permet ainsi de concilier l'extension des possibilités de dépôt au bénéfice des justiciables avec le respect des délais légaux dans des conditions matériellement réalistes pour la juridiction et les parties adverses.

La distinction entre dépôt et enrôlement apparaît dès lors comme un instrument d'équilibre entre accessibilité procédurale et garantie d'un traitement juridictionnel effectif dans les délais prescrits.

Dans l'ensemble, le tribunal estime que le dispositif proposé constitue un pas important vers une gestion plus efficiente du contentieux concerné. Il recommande toutefois que les mécanismes d'écartement et les exigences formelles soient appliqués, et le cas échéant précisés, de manière à préserver un équilibre adéquat entre les impératifs de célérité et les garanties inhérentes au droit à un recours effectif.

Art. 41, point 4 :

La disposition commentée se réfère, en l'amendant, à l'article 20, paragraphe (8), de la loi modifiée du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention, aux termes duquel un recours contre les sanctions disciplinaires est ouvert devant le tribunal administratif, lequel statue d'urgence comme juge du fond et, en tout état de cause, dans un délai de trois jours à compter de l'introduction de la requête.

Or, cette voie de recours appelle une refonte impérative, dès lors qu'elle n'est, dans sa configuration actuelle, pas matériellement praticable.

En effet, à défaut de toute disposition procédurale dérogatoire, un tel recours implique l'application intégrale de la procédure administrative de droit commun, laquelle suppose notamment le recours obligatoire au ministère d'avocat, la communication contradictoire du dossier administratif, un échange complet de mémoires (réponse, réplique et duplique),

l'organisation d'une audience publique ainsi que la rédaction et le prononcé d'un jugement motivé. L'ensemble de ces actes devrait, en vertu du texte projeté, être accompli dans un délai de trois jours, sans distinction entre jours ouvrables et jours non ouvrables, impliquant le cas échéant la tenue d'audiences et le prononcé de décisions durant les week-ends ou les jours fériés.

Une telle exigence excède manifestement ce qui est matériellement réalisable par une juridiction et se heurte aux contraintes objectives du fonctionnement judiciaire. Elle est, de ce fait, incompatible tant avec les exigences élémentaires de bonne administration de la justice qu'avec l'exercice serein et effectif de la fonction juridictionnelle. Cette impossibilité est d'autant plus marquée que la décision rendue reste, en l'état du droit commun, susceptible d'appel selon les formes ordinaires, ce qui accentue encore la lourdeur et l'incohérence du dispositif.

Dans ces conditions, il apparaît indispensable de concevoir un recours *ad hoc*, réellement effectif, spécifiquement adapté à la nature et à l'urgence de ce contentieux disciplinaire. Une telle voie de recours devrait permettre au juge de statuer dans des conditions dignes et juridiquement sécurisées, par exemple en prévoyant la compétence d'un juge unique, une procédure essentiellement orale, le cas échéant sans représentation obligatoire par avocat - ce qui présuppose toutefois la présence effective de la personne retenue sanctionnée à l'audience - ainsi qu'un délai réaliste pour statuer, un délai de cinq jours ouvrables constituant à cet égard un strict minimum. Afin de préserver la cohérence, la praticabilité et l'efficacité du dispositif, l'exclusion de toute voie d'appel devrait également être envisagée.

Examen d'articles choisis du règlement (UE) 2024/1348 :

Après avoir examiné les dispositions pertinentes du projet de loi, il convient également de se prononcer sur certaines dispositions 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, applicable, dont l'effet direct implique une incidence immédiate et concrète sur la procédure devant le tribunal administratif.

Article 4 du règlement (UE) 2024/1348 :

Il convient de rappeler que 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, en tant qu'acte de droit dérivé directement applicable, impose aux États membres des obligations positives, immédiates et concrètes quant à l'organisation et aux moyens des autorités compétentes chargées de son application.

À cet égard, l'article 4, paragraphes 7 et 8, dudit règlement prévoit expressément que chaque État membre fournit aux autorités compétentes les moyens appropriés, y compris le personnel compétent en nombre suffisant, pour accomplir leurs tâches, et veille à ce que le personnel appliquant le règlement possède les connaissances appropriées et ait reçu une formation adéquate, accompagnée d'orientations lui permettant de s'acquitter de ses obligations.

Ces exigences revêtent une portée particulière lorsque l'autorité compétente est une juridiction. En effet, la formation adéquate des magistrats ne constitue pas seulement une condition de bonne administration de la justice, mais participe directement des garanties

structurelles de l'indépendance du juge, dès lors qu'un magistrat appelé à statuer dans des délais contraints sur des matières complexes et en constante évolution normative doit disposer des connaissances et outils nécessaires pour exercer son office en toute liberté de jugement, sans dépendance intellectuelle ou institutionnelle à l'égard d'autres autorités.

L'absence de formation spécialisée et continue est ainsi susceptible de placer le juge administratif dans une situation d'insécurité juridique objective, accentuée par la densité et la technicité du nouveau cadre européen en matière d'asile. Une telle situation est de nature à affecter l'indépendance de l'exercice juridictionnel, en ce qu'elle peut contraindre le juge à statuer dans l'urgence sans maîtrise suffisante de l'ensemble des paramètres juridiques applicables.

Par ailleurs, ces carences ont une incidence directe sur l'effectivité du droit à un recours juridictionnel effectif, tel que garanti par le droit de l'Union. Le contrôle exercé par le juge administratif en matière de protection internationale constitue en effet une garantie essentielle pour les justiciables, laquelle suppose que le juge soit en mesure d'appréhender pleinement tant les règles de fond que les mécanismes procéduraux spécifiques issus du règlement (UE) 2024/1348.

Or, force est de constater que le tribunal administratif, tel qu'il est actuellement organisé, ne dispose d'aucun moyen propre lui permettant de concevoir ou d'organiser des formations spécialisées répondant aux exigences nouvelles et particulièrement techniques découlant de ce règlement. Cette carence concerne tant la formation initiale que la formation continue des magistrats appelés à connaître notamment du contentieux de la protection internationale et de l'immigration.

Le projet de loi soumis pour avis demeure, à cet égard, entièrement muet quant aux modalités concrètes de mise en œuvre des obligations de formation prévues par le droit de l'Union, s'agissant en particulier des juridictions administratives. Il ne prévoit ni mécanisme institutionnel dédié, ni articulation avec des dispositifs de formation existants, ni garanties budgétaires permettant d'assurer le respect effectif des exigences posées par l'article 4, paragraphes 7 et 8, du règlement (UE) 2024/1348.

Ce silence législatif crée un décalage manifeste entre les obligations directement applicables résultant du droit de l'Union et les moyens effectivement mis à la disposition du juge administratif. Il est susceptible d'affecter tant l'indépendance de l'exercice juridictionnel que l'effectivité du droit à un recours juridictionnel effectif, en fragilisant la qualité, la cohérence et la sécurité juridique des décisions rendues.

Dans ces conditions, le tribunal administratif estime que le projet de loi devrait être complété afin de prévoir des dispositions spécifiques garantissant l'organisation, le financement et la pérennité de formations adaptées au bénéfice des juridictions administratives, condition indispensable au respect des exigences du règlement (UE) 2024/1348, à la préservation de l'indépendance du juge et à la garantie d'un contrôle juridictionnel effectif en matière de protection internationale.

Article 67 du règlement (UE) 2024/1348 :

Cet article organise en ses paragraphes 5 et 6¹⁶ le régime de traduction des pièces devant la juridiction administrative en matière de protection internationale en confiant au juge un pouvoir d'appréciation central.

D'une part, lorsque la juridiction l'estime nécessaire, elle peut assurer la traduction des documents pertinents non encore traduits, ou faire recourir à d'autres entités à cette fin, les coûts étant alors pris en charge sur des fonds publics conformément au droit national, tandis que le demandeur conserve la faculté de faire traduire, à ses frais, d'autres documents qu'il souhaite produire.

D'autre part, afin d'assurer la maîtrise des délais de la procédure, la juridiction est habilitée à écarter des pièces qui ne seraient pas produites ou traduites en temps utile, que la traduction incombe au demandeur ou à la juridiction elle-même, consacrant ainsi un mécanisme de discipline procédurale destiné à préserver l'efficacité et la célérité du contentieux.

L'expérience acquise au Luxembourg lors de la transposition et de l'application concrète de la directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales appelle une vigilance particulière quant aux obligations nouvelles mises à la charge des juridictions administratives par le règlement (UE) 2024/1348.

En effet, la mise en œuvre de cette directive a révélé des difficultés structurelles importantes, tant sur le plan financier que matériel, les juridictions pénales ayant éprouvé de sérieuses difficultés à faire face à l'ampleur et au coût des exigences de traduction invoquées par certains prévenus. Ces contraintes ont, en pratique, donné lieu à des incidents procéduraux récurrents, parfois constitutifs d'atteintes aux droits de la défense, et ont contribué à un alourdissement significatif de la charge de travail des juridictions, sans que les moyens nécessaires aient été préalablement assurés.

C'est à la lumière de cette expérience que doit être analysé l'article 67, paragraphes 5 et 6, du règlement (UE) 2024/1348, lequel prévoit qu'en matière de protection internationale, la juridiction assure, lorsqu'elle l'estime nécessaire, la traduction des documents pertinents qui n'ont pas encore été traduits, à défaut de quoi ces traductions peuvent être fournies par d'autres entités et financées sur des fonds publics conformément au droit national. Le règlement précise en outre que le demandeur peut, à ses frais, assurer la traduction d'autres documents, et autorise la juridiction à écarter des pièces non traduites ou tardivement produites.

Ces dispositions confèrent au juge administratif un rôle central dans l'appréciation de la nécessité des traductions, mais elles font peser, corrélativement, une charge organisationnelle et financière potentiellement considérable sur la juridiction, sans que le projet de loi sous

¹⁶ « 5. Lorsque la juridiction l'estime nécessaire, elle assure la traduction des documents pertinents qui n'ont pas encore été traduits conformément à l'article 34, paragraphe 4. À défaut, les traductions de ces documents pertinents peuvent être fournies par d'autres entités et financées sur des fonds publics conformément au droit national. Un demandeur, une personne faisant l'objet d'un retrait d'une protection internationale ou une personne reconnue comme pouvant bénéficier de la protection subsidiaire peut, à ses frais, assurer la traduction d'autres documents. 6. Lorsque les documents ne sont pas présentés en temps utile, dans le délai fixé par la juridiction dans le cas où la traduction doit être fournie par le demandeur, ou lorsque les documents ne sont pas présentés en temps utile pour permettre à la juridiction d'en assurer la traduction dans le cas où celle-ci est assurée par la juridiction, la juridiction peut refuser de tenir compte de ces documents. Résume brièvement ces dispositions »

examen ne définisse les modalités concrètes de mise en œuvre de cette obligation au niveau national.

Dans le contexte du contentieux de la protection internationale, cette problématique revêt une acuité particulière. Les dossiers sont fréquemment volumineux, multilingues et composés de documents émanant de sources diverses, parfois dans des langues étrangères, ce qui peut compliquer substantiellement l'identification des « documents pertinents » au sens de l'article 67. La décision d'assurer ou non leur traduction implique, pour le juge, une appréciation délicate, sous la pression de délais procéduraux souvent contraints, et dans un environnement normatif particulièrement dense.

Or, à l'instar de ce qui a été constaté en matière pénale, l'absence de cadre national clair quant au financement, à l'organisation pratique et à la disponibilité des services de traduction est susceptible d'entraîner des dysfonctionnements majeurs. Elle expose la juridiction à un risque accru d'incidents procéduraux, fondés notamment sur des griefs tirés de l'atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif ou à l'égalité des armes, et contribue à alourdir encore la charge de travail du tribunal administratif.

Si le paragraphe 6 de l'article 67 ouvre certes la possibilité pour la juridiction d'écarter des documents non traduits ou produits tardivement, cette faculté ne saurait, à elle seule, neutraliser les difficultés structurelles précitées. Son exercice suppose en effet une motivation circonstanciée et prudente, sous peine d'alimenter un contentieux incident supplémentaire portant précisément sur la portée des droits procéduraux des demandeurs.

Dans ces conditions, l'article 67 du règlement (UE) 2024/1348 ne peut être mis en œuvre de manière satisfaisante sans une intervention explicite du législateur national, destinée à préciser les modalités pratiques de prise en charge des traductions en matière de contentieux de la protection internationale, tant du point de vue budgétaire qu'organisationnel. A défaut, le risque est réel de voir se reproduire, devant le tribunal administratif, les difficultés déjà rencontrées dans le contentieux pénal, au détriment tant de l'effectivité du contrôle juridictionnel que du bon fonctionnement de la justice administrative.

Considérations d'ordre légistique :

Le projet de loi renvoie à de très nombreuses reprises aux dispositions du règlement (UE) 2024/1348, ainsi qu'à d'autres instruments européens directement applicables. Une telle technique législative n'est, en soi, pas critiquable, mais répond au principe, bien établi en droit de l'Union, selon lequel les règlements européens ont une portée générale, sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout État membre, de sorte qu'il est admis que le législateur national ne peut ni en reproduire le contenu normatif de manière autonome, ni en altérer la substance¹⁷.

Toutefois, si la technique du renvoi se justifie juridiquement, elle soulève ici une difficulté d'une autre nature, à savoir celle de la lisibilité et de l'intelligibilité du droit applicable. En effet, le projet de loi procède, en de nombreux endroits, par renvois successifs à des dispositions européennes parfois longues, techniques et insérées dans une architecture normative dense.

¹⁷ Marc Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Promoculture-Larcier, 2019, n° 193, p.190.

Il en résulte que la compréhension d'une disposition nationale déterminée suppose, pour en saisir la portée exacte, une lecture parallèle et combinée du règlement européen concerné, voire d'autres textes auxquels celui-ci renvoie à son tour.

Un tel enchevêtrement normatif pose un problème particulier dans un contexte où les délais de recours sont sensiblement réduits, les délais de jugement sont parfois exprimés en jours calendaire, l'instruction est limitée à un seul mémoire par partie dans certaines procédures accélérées et l'effet suspensif du recours n'est plus automatique.

Dans ces conditions, l'exigence d'intelligibilité de la norme acquiert une dimension concrète et opérationnelle : la compression des délais impose en effet que les règles applicables soient immédiatement compréhensibles par les justiciables, leurs conseils et par la juridiction elle-même.

Or, un dispositif qui nécessite, pour être correctement appliqué, la consultation systématique et l'interprétation combinée de plusieurs instruments européens, parfois volumineux et techniquement complexes, augmente mécaniquement le risque d'erreur d'interprétation, de divergences jurisprudentielles, de contentieux incident portant sur la portée exacte des renvois opérés et, plus fondamentalement, d'atteinte au droit à un recours effectif.

La lisibilité de la norme constitue en effet un corollaire du principe de sécurité juridique. Si le justiciable ne peut, dans un délai très bref, identifier clairement les conditions de recevabilité de son recours, l'étendue de ses droits procéduraux ou les critères applicables à sa situation, l'effectivité du recours s'en trouve indirectement fragilisée.

La difficulté est accentuée par le fait que le règlement (UE) 2024/1348 introduit lui-même des mécanismes procéduraux complexes, qui ne sont pas toujours formulés dans des termes immédiatement opérationnels pour une juridiction nationale statuant dans l'urgence.

Dans un contentieux caractérisé par des délais extrêmement contraints, la technicité cumulative des renvois peut se transformer en facteur de rigidité et de surcharge cognitive, tant pour les parties que pour le juge. Le risque est alors double : soit la juridiction est contrainte, faute de temps, d'adopter une lecture minimaliste ou formaliste des textes européens, soit elle doit consacrer une part significative du délai de jugement à la seule reconstruction du cadre normatif applicable, au détriment de l'examen individualisé de la situation du requérant.

Aussi, sans remettre en cause la prohibition de la reproduction pure et simple des dispositions directement applicables, il pourrait être envisagé, à tout le moins, d'améliorer la lisibilité du dispositif national par des références plus précises et contextualisées, des dispositions explicatives clarifiant l'articulation entre le droit national et le règlement ou, le cas échéant, des travaux préparatoires particulièrement détaillés facilitant l'interprétation.

En définitive, la question posée n'est pas celle de la validité de la technique du renvoi, mais celle de son adéquation à un contentieux d'urgence : en effet, plus les délais sont courts, plus l'exigence de clarté normative est élevée. A défaut, la complexité structurelle du dispositif risque de neutraliser, en pratique, l'objectif affiché d'accélération des procédures, en générant des incertitudes, des contentieux parallèles et des difficultés d'application.

Le tribunal administratif estime dès lors que la mise en œuvre nationale d'un règlement européen aussi structurant devrait s'accompagner d'un effort particulier de clarification normative, condition indispensable à la sécurité juridique et à l'effectivité du contrôle juridictionnel.

Conclusion :

Le tribunal administratif est pleinement conscient des impératifs européens ayant conduit à l'adoption du Pacte et de la nécessité pour le Luxembourg d'en assurer la mise en œuvre dans les délais impartis. Il ne méconnaît ni la pression exercée sur les Etats membres en matière de gestion des flux migratoires, ni l'exigence d'efficacité administrative qui sous-tend l'architecture du règlement (UE) 2024/1348.

Toutefois, la mise en œuvre opérée par le projet de loi ne saurait être envisagée sous le seul angle de la célérité procédurale, mais elle doit également être appréciée à l'aune des principes fondamentaux qui structurent l'Etat de droit : effectivité du recours juridictionnel, indépendance du juge, respect du contradictoire, proportionnalité des contraintes procédurales et soutenabilité organisationnelle de la fonction juridictionnelle.

L'analyse développée dans le présent avis met en lumière un risque de déséquilibre structurel : l'accélération des procédures, la généralisation de l'absence d'effet suspensif automatique, la multiplication des contrôles *ex officio* et l'imposition de délais très contraints, combinées à l'absence d'adaptation corrélative des moyens humains, organisationnels et formatifs, exposent le tribunal administratif - et le futur tribunal d'asile et d'immigration - à une tension permanente susceptible d'affecter tant la qualité des décisions rendues que l'attractivité et la durabilité de la fonction juridictionnelle.

La justice administrative ne peut durablement fonctionner en régime de flux tendu permanent sans mécanismes d'amortissement institutionnel. Or, le Pacte, tel qu'il est projeté, ne se limite pas à réorganiser un contentieux : il transforme en profondeur l'office du juge administratif, en l'inscrivant dans une logique d'urgence structurelle. Cette évolution appelle, en contrepartie, une sécurisation normative explicite des garanties fondamentales et une adaptation effective des moyens.

Le tribunal administratif estime dès lors indispensable que la mise en œuvre nationale du Pacte s'accompagne d'une clarification expresse du caractère indicatif des délais de jugement lorsque l'effectivité du contrôle juridictionnel l'exige, d'une réflexion approfondie sur le régime de l'effet suspensif et sur le rôle du juge des référés, d'une adaptation procédurale cohérente des mécanismes de saisine d'office, d'un encadrement normatif du droit au congé des magistrats compatible avec les nouvelles contraintes et d'un dispositif concret de formation spécialisée et continue, conformément aux exigences du droit de l'Union.

L'enjeu n'est pas seulement organisationnel, mais il est également institutionnel : il s'agit de garantir que l'accélération des procédures ne conduise pas, de manière insensible mais progressive, à une érosion du contrôle juridictionnel effectif.

Le tribunal administratif réaffirme, dans ce contexte, sa volonté d'accompagner loyalement la mise en œuvre des instruments européens, tout en rappelant que la crédibilité du système repose sur un équilibre réel entre efficacité administrative et garanties juridictionnelles : la réforme entreprise ne pourra atteindre ses objectifs que si cet équilibre est préservé.

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

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Marc Sünnen', written over a vertical line that extends from the signature down towards the typed name below.

Le Président du tribunal administratif

Marc Sünnen