

Rapport relatif au fonctionnement de la Cour administrative

au cours de l'année judiciaire 2016-2017

(Article 17 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif)

Au cours de l'exercice 2016-2017, la Cour administrative a été saisie de 274 affaires nouvellement portées au rôle (par rapport à 269 affaires au cours de l'année judiciaire précédente).

| Ventilation par matières : | 2015-2016 | 2016-2017 |
|--|------------|----------------------|
| Matière fiscale : | 40 | 62 |
| Echange de renseignements : | 1 | - |
| Urbanisme : | 28 | 30 |
| Etablissements classés : | 2 | 3 |
| Autorisation d'établissement : | 1 | 4 |
| Statut des étrangers : | 119 | 111 |
| Protection int : | 70 | Protection int : 74 |
| Autor. de séjour : | 12 | Autor. de séjour 15 |
| Rétention adm. : | 17 | Rétention adm. 15 |
| Sursis à l'éloign. : | 18 | Sursis à éloign. : 5 |
| Autres : | 2 | Autres 2 |
| Fonction publique : | 23 | 19 |
| Travail : | 3 | 5 |
| Marchés publics : | - | 4 |
| Enseignement supérieur : | 12 | 9 |
| Environnement et protection de la nature : | 8 | 6 |
| Autres matières : | 32 | 21 |

La rubrique « autres matières » comprend notamment des affaires relatives aux actes à caractère réglementaire, aides au logement, aides agricoles et diverses matières éparses.

Au 15 septembre 2017, les affaires arrêtées se chiffrent pour l'année judiciaire 2016/2017 à 258 affaires (277 arrêts en 2015/2016), dont 7 radiations, 2 appels caducs et 5 appels irrecevables, alors que les affaires en instance s'élèvent à 144 unités. Par ailleurs, 1 affaire a été mise au rôle général. A cette même date, 2 affaires fiscales à caractère complexe se sont trouvées en délibéré auprès de la Cour.

La durée moyenne d'évacuation des affaires déposées et arrêtées au cours de l'année judiciaire 2016-2017 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 90,5 jours.

La durée moyenne d'évacuation de toutes les affaires prononcées dans l'année judiciaire 2016-2017 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 145,5 jours.

Après les changements intervenus au niveau de la composition de la Cour durant l'année judiciaire 2015/2016, l'année judiciaire sous revue – 2016/2017 – s'inscrit essentiellement dans la continuité.

Cette continuité s'observe tout d'abord au niveau du nombre des affaires introduites qui n'a pratiquement pas changé d'une année à l'autre (274 affaires pour 2016/2017 contre 269 pour l'année antérieure).

La ventilation par matière comporte également beaucoup de parallèles. Ainsi, le plus gros poste revient à nouveau aux affaires ayant trait au statut des étrangers (119 par rapport à 111 l'année antérieure). *Grosso modo*, il s'agit l'une fois comme l'autre de 40 % des affaires en nombre. Egalement au niveau des sous-catégories, il y a une correspondance dans la continuité pour quasiment toutes les rubriques des affaires ayant trait au statut des étrangers.

Tandis que le troisième contingent, celui des affaires d'urbanisme est resté quasiment constant (30 contre 28), le deuxième contingent en nombre, les affaires fiscales, a cependant augmenté de 50 % d'une année à l'autre (62 contre 40). Si aucune affaire d'échange de renseignements n'a été introduite en 2016/2017, l'avenir devrait néanmoins voir revenir pareilles affaires devant la Cour suite à l'arrêt BERLIOZ rendu par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), en grande chambre, le 16 mai 2017, sur renvoi préjudiciel de la part de la Cour administrative.

Le quatrième bloc en nombre revient aux affaires ayant trait à la Fonction publique, nombre resté plus ou moins constant (19 contre 23), suivi des affaires en matière d'enseignement supérieur (9 par rapport à 12). Dans la matière spécifique des aides étatiques, plusieurs arrêts rendus sur recours préjudiciel devant la CJUE ainsi que plusieurs arrêts rendus sans pareil renvoi ont pu tracer des lignes directrices claires par rapport à la nouvelle législation de 2014, de sorte que jusque lors l'explosion du contentieux envisagée antérieurement n'a pas eu lieu, du moins devant la Cour.

La Cour voudrait cependant signaler que le nombre des affaires n'est qu'une unité de mesure imparfaite, étant donné qu'il existe des dossiers qui, en termes de lecture, de réflexion et de complexité pèsent souvent aussi lourd qu'une dizaine voire un multiple supérieur d'autres affaires.

Ainsi, certaines affaires en matière de concurrence, de fiscalité et de refonte de PAG, parmi bien d'autres, ont accusé durant l'année judiciaire 2016/2017 un degré de complexité bien supérieur à ceux rencontrés pour d'autres dossiers.

C'est en tenant compte de ce degré de complexité que la Cour voudrait souligner, non sans quelque expression de satisfaction, le temps moyen d'évacuation des affaires en appel, toutes affaires confondues, qui s'élève pour l'année judiciaire 2016/2017 à 145,5 jours, soit moins de 5 mois. Il est entendu que cette moyenne vaut pour toutes les affaires arrêtées durant l'année judiciaire 2016/2017 et se trouve calculée à partir du jour du dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt afférent, le tout compte tenu d'un délai théorique d'instruction de trois mois augmenté de deux mois de suspension durant la période du 16 juillet au 15 septembre en vertu des dispositions de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

La Cour a pu connaître durant l'année judiciaire 2016/2017 de deux séries d'affaires ayant trait à des PAG refondus, ceux des communes de Reisdorf et de Fischbach. Ces affaires se sont à la fois ressemblées et furent toutefois dissemblables sous un aspect essentiel.

Pour la commune de Reisdorf, 8 affaires avaient été introduites en première instance et avaient trait à des difficultés non aplanies dans le chef de 8 séries d'administrés qui contestaient le classement opéré pour un ou plusieurs de leurs immeubles à travers le nouveau PAG. Sur les 8 jugements rendus en première instance, 6 appels furent introduits devant la Cour. Dans un premier stade, par arrêts du 16 décembre 2016, la Cour fut amenée à recadrer la procédure d'adoption et d'approbation du PAG compte tenu d'une difficulté essentielle mise en exergue en première instance tenant à la question de savoir à quel moment l'étude environnementale (strategische Umweltprüfung) [SUP] devait être mise à la disposition du public compte tenu des exigences découlant des normes internationales en matière de participation du public lorsqu'il s'agissait de planifier en matière d'environnement naturel et humain. La Cour a pu dégager une solution à travers laquelle la procédure d'adoption du PAG est restée opérationnelle alors que le risque d'aboutir à un blocage des procédures était réel. Sur ces premiers arrêts rendus, la Cour a pu prendre inspection de toutes les situations litigieuses lors de visites des lieux le 11 janvier 2017 en présence de l'ensemble des parties au litige. Deux affaires pour lesquelles aucun arrangement n'a pu être trouvé sur place, s'agissant essentiellement de questions de légalité, ont été tranchées dans la huitaine par arrêts. Pour 4 affaires sur 6, des arrangements ont pu être préfigurés sous les auspices de la Cour et sont prévisiblement en train d'aboutir, du moins pour l'essentiel.

Dissemblance : Pour la commune de Fischbach, à la fois le ministre de l'Environnement et le ministre de l'Intérieur ont successivement rendu une décision de non-approbation. Les réclamations portées devant le ministre de l'Intérieur ont été déclarées sans objet en conséquence par celui-ci. Ici, la Cour a été saisie directement par la commune concernée de deux recours contre les deux décisions ministérielles de refus dans un intervalle de trois mois. Cette situation a permis à la Cour de voir exposer en premier lieu l'affaire en matière d'environnement, d'organiser une visite des lieux lui permettant de voir renouer le contact entre l'administration communale et le ministère concerné ainsi que de prendre inspection de l'ensemble des sites litigieux compris dans toutes les localités de la commune, puis de préfigurer pour nombre de points litigieux un rapprochement des positions des parties. La continuation des débats de cette première affaire a eu lieu le même jour que les débats

pour la deuxième concernant le refus du ministre de l'Intérieur et les arrêts afférents ont pu être rendus à brève échéance avant le 15 juillet 2017, tel que promis par la Cour lors de la visite des lieux.

De ces deux expériences – passablement distinctes – la Cour retient que dans les affaires de refonte de PAG une mesure d'instruction sur place en présence des parties peut s'avérer, dans maintes hypothèses, comme étant salvatrice pour tous les côtés intéressés, encore que la Cour soit saisie d'un recours en annulation contre un acte globalement qualifié d'acte réglementaire.

Également dans nombre d'autres affaires pour lesquelles une inspection de la situation de fait sur les lieux s'avère hautement utile – affaires en matière de droit de l'environnement, de fermeture de chantier et de sites et monuments – une visite des lieux s'est souvent montrée indispensable au juge d'appel pour pouvoir utilement toiser les questions de fait et, à leur suite, les solutions de droit à dégager. Ici encore, la Cour se rend de plus en plus compte que le fait qu'elle puisse statuer en tant que juge d'appel en dernier ressort est éminemment profitable à la recherche, et assez souvent à l'obtention, d'un accord à l'amiable à la satisfaction de toutes les parties au litige.

Il est vrai que le nombre des arrêts rendus est légèrement inférieur à celui de l'année précédente (258 contre 277) et reflète essentiellement la baisse des entrées d'affaires accusée en 2015/2016 par rapport aux années antérieures, de même que des affaires encore dans le circuit, puisqu'en voie d'arrangement, suite à des visites des lieux, tel que ci-avant exposé.

Les activités de représentation au niveau international, essentiellement dans le cadre de l'ACA Europe et du Benelux, ont été menées dans une ligne de continuité avec un rapprochement substantiel par rapport aux représentants du Conseil d'Etat participant parallèlement dans lesdites organisations internationales.

Il y a lieu de souligner que le président et le vice-président de la Cour sont à leur tour engagés au niveau de la représentation internationale de la Cour constitutionnelle.

Au titre de manifestations extraordinaires, il y a lieu de citer l'inauguration en présence du ministre de la Justice de la nouvelle salle d'audience à l'étage – 5 de l'Hémicycle, de même que les manifestations respectives pour le 20^{ème} anniversaire de la Cour constitutionnelle et des juridictions administratives, toujours en présence du ministre. Sous ce dernier aspect, il convient tout spécifiquement de souligner la participation active des magistrats des juridictions administratives au colloque organisé par la Conférence du jeune barreau comportant des interventions remarquées de trois de leurs membres.

Côté relations internationales, la Cour a également eu l'avantage d'accueillir à l'Hémicycle un groupe consistant de magistrats de juridictions administratives allemandes en séminaire durant une semaine à la Richterakademie de Trèves sous la guidance du président du tribunal administratif de Chemnitz. Conformément à la tradition, les juridictions administratives ont accueilli leurs homologues des juridictions administratives du Saarland à Schengen et à Remerschen.

Comme par le passé, la Cour a encadré les étudiants en droit en fin de parcours de leurs études juridiques ayant utilement demandé à faire un stage.

Luxembourg, le 13 octobre 2017

Francis Delaporte

Président de la Cour administrative

Rapport

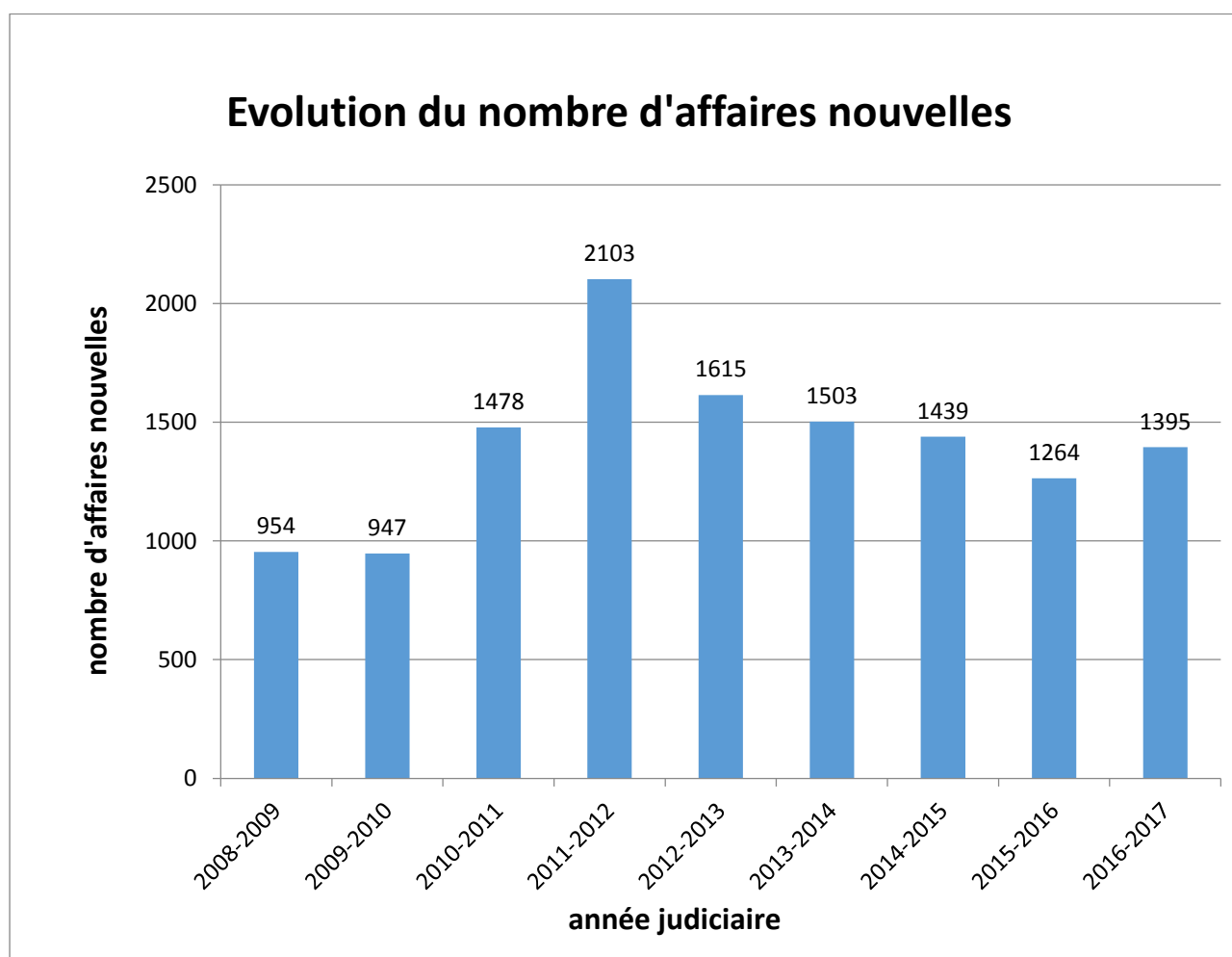
relatif au fonctionnement du tribunal administratif

du Grand-Duché de Luxembourg du 16 septembre 2016 au 15 septembre 2017

établi conformément à l'article 64 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

Au cours de la période entre le 16 septembre 2016 et le 15 septembre 2017, le tribunal administratif a été saisi de 1.395 affaires nouvelles (année judiciaire 2015-2016 : 1.264 affaires ; 2014-2015 : 1.439 affaires ; 2013-2014 : 1.503 affaires ; 2012-2013 : 1.615 affaires ; 2011-2012 : 2.103 affaires ; année 2010-2011 : 1.478 affaires ; année 2009-2010 : 947 affaires ; année 2008-2009 : 954 affaires). Le premier graphique illustre l'évolution de ces chiffres au fil des dernières années.

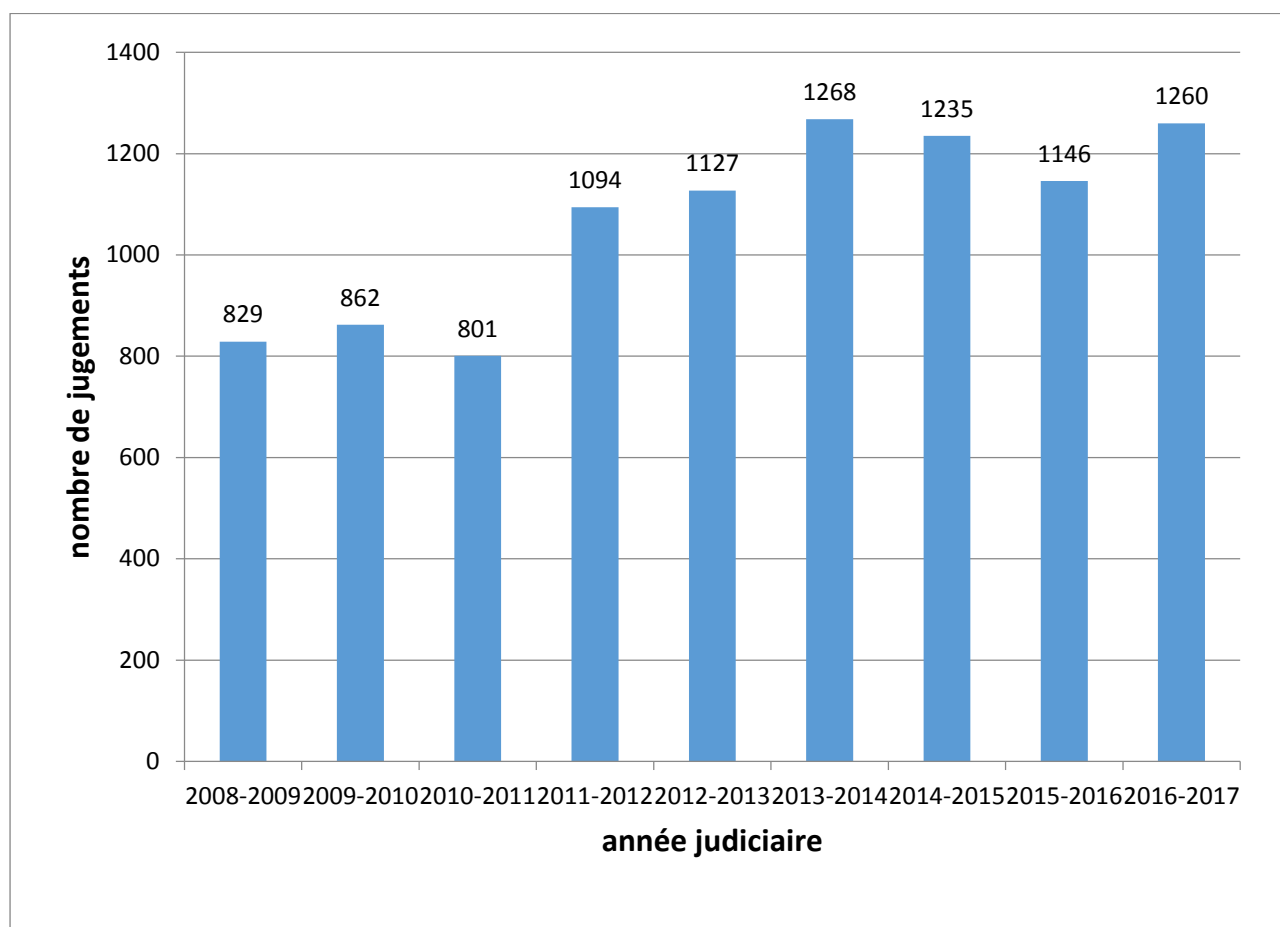
Graphique 1. Evolution du nombre d'affaires nouvelles



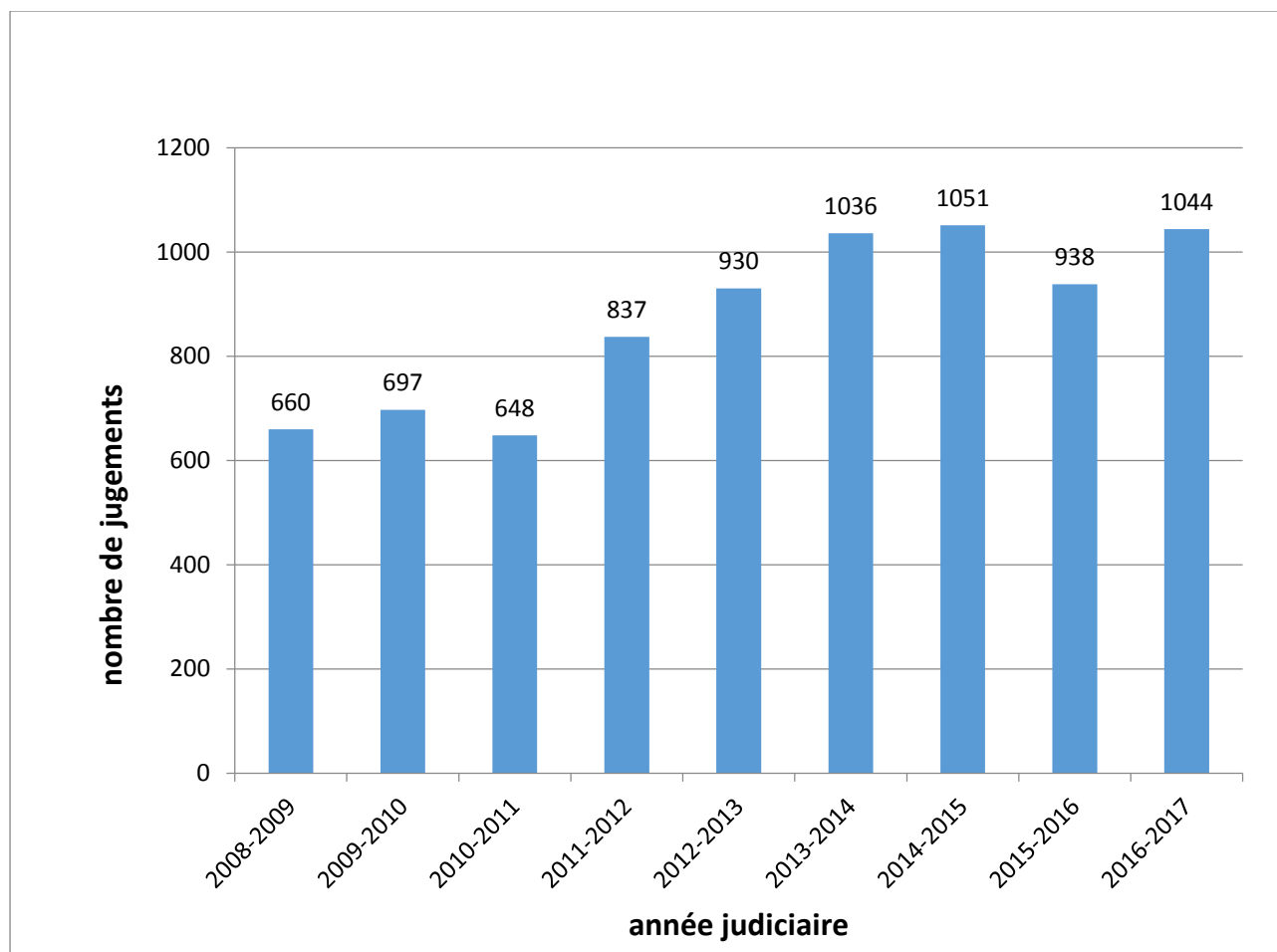
Si un recul relatif au niveau des affaires enrôlées paraissait se dessiner l'année judiciaire précédente, cette tendance ne semble pas se confirmer, puisque l'année judiciaire révolue a vu le nombre d'affaires nouvellement enrôlées augmenter de 131 unités.

Parallèlement à cette évolution, le nombre d'affaires prononcées par le tribunal a également connu une augmentation notable, puisqu'au cours de cette même période, les 4 chambres du tribunal ont rendu au total 1.260 jugements (année 2015-2016 : 1.146 jugements, 2014-2015 : 1.235 jugements ; 2013-2014 : 1.268 jugements, 2012-2013 : 1127 ; 2011-2012 : 1.094 ; 2010-2011 : 801 ; 2009-2010 : 862 ; 2008-2009 : 829), dont 208 jugements de radiation (année 2013-2014 : 232 ; 2012-2013 : 197 ; 2011-2012 : 257 ; 2010-2011 : 155 ; 2009-2010 : 165 ; 2008-2009 : 169), de sorte que l'année judiciaire 2016-2017 peut être considérée en termes d'évacuation comme l'une des années les plus prolifiques et efficaces depuis la création des juridictions administratives, seule l'année judiciaire 2013-2014 ayant vu un nombre marginalement plus important d'affaires évacuées.

Graphique 2. Evolution du nombre de jugements prononcés (y compris les jugements de radiation)



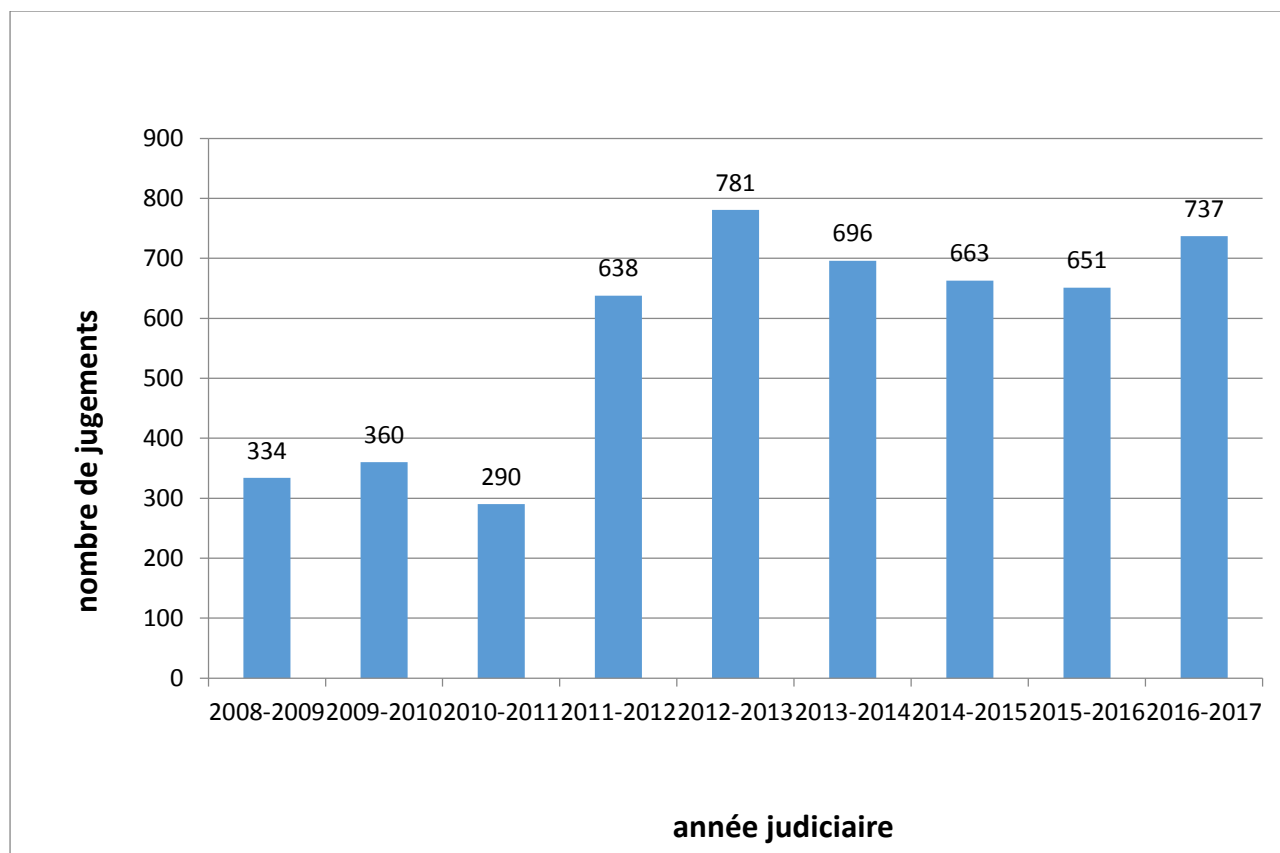
Graphique 3. Evolution du nombre de jugements prononcés (abstraction faite des jugements de radiation)



Dans le chiffre total des jugements rendus au cours de l'année judiciaire 2016-2017 sont comprises 737 décisions en matière de police des étrangers au sens large (année 2015-2016 : 651 ; 2014-2015 : 663 ; 2013-2014 : 696 ; 2012-2013 : 781 ; 2011-2012 : 638 ; 2010-2011 : 290 ; 2009-2010 : 360 ; 2008-2009 : 334), dont 462 décisions qui ont dû être évacuées conformément à une procédure « accélérée » (295 dossiers ayant trait à des procédures sur base des articles 35 (2) et (3) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire et 167 dossiers en matière de rétention administrative).

Ces chiffres confirment la tendance amorcée l'année dernière (355 décisions ayant été évacuées au cours de l'année judiciaire 2015-2016 conformément à une procédure « accélérée »), d'un recours de plus en plus important aux procédures dites accélérées, entraînant l'éviction des autres contentieux, relégués à des audiences ultérieures, phénomène que le sousigné avait déjà relevé dans son rapport relatif à l'année judiciaire antérieure.

Graphique 4. Evolution du nombre de décisions en matière de police des étrangers (y compris les jugements de radiation)



Le nombre des affaires de « référé » administratif (essentiellement des demandes en sursis à exécution et en institution de mesures de sauvegarde) reste au niveau élevé qu'il avait atteint l'année précédente, frôlant la barre de la centaine. Ainsi, 99 affaires ont été traitées au cours de l'année 2016-2017 (dont 96 ont abouti à une ordonnance motivée et 3 ont été rayées).

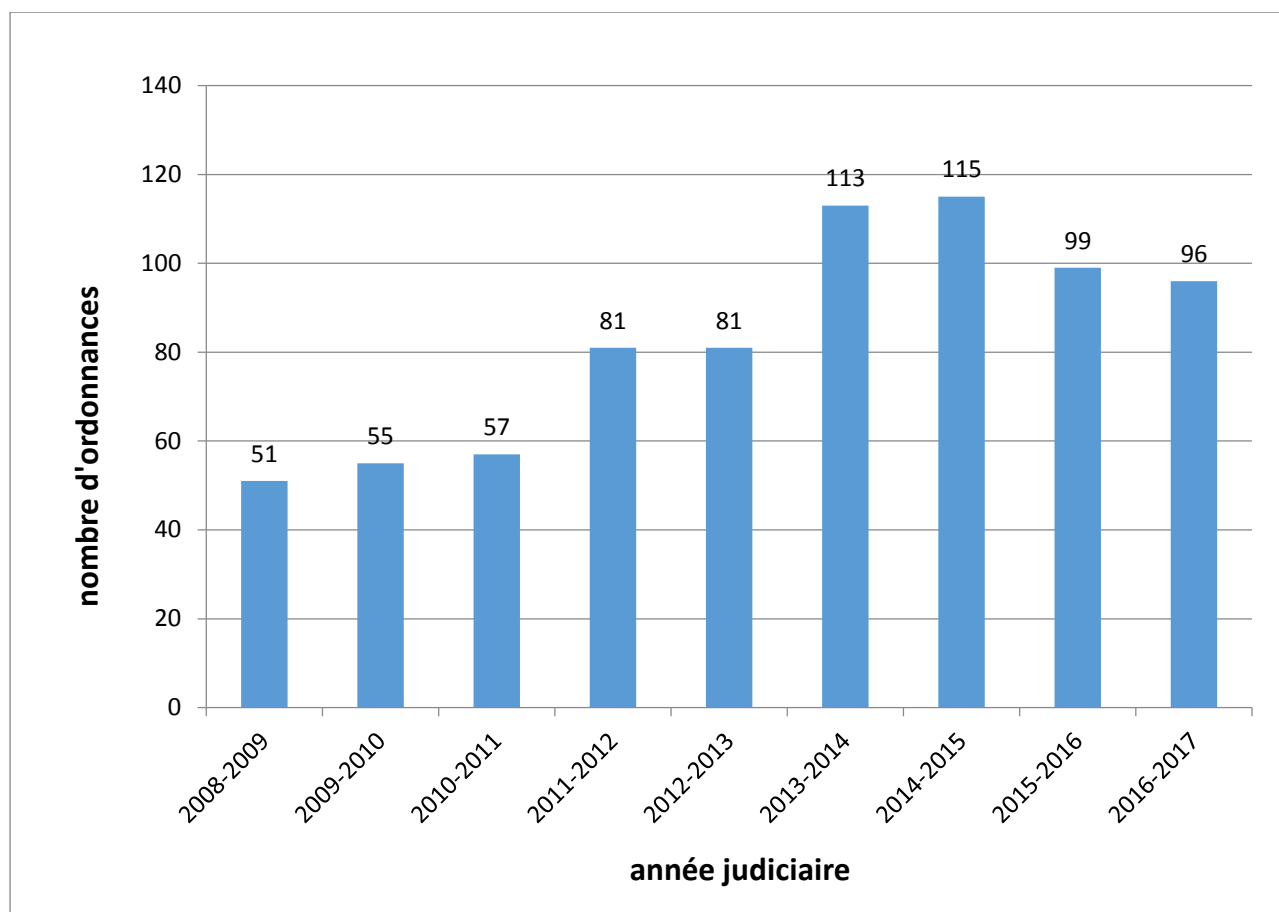
Il convient de relever le nombre important (32) de requêtes en obtention de mesures provisoires introduites dans le cadre de l'article 35 (3) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire (par rapport à des décisions de transfert prises en exécution du règlement dit « Dublin II »).

Or, ce phénomène constitue manifestement une dilapidation des ressources du tribunal administratif, puisque ces recours s'incrivent par rapport à des décisions qui bénéficient d'ores et déjà d'un traitement dans le cadre d'une procédure accélérée par les juges du fond, sigéant en composition collégiale. En d'autres termes, là où la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire prévoit que les décisions relatives aux demandes de protection internationale de personnes originaires d'un pays d'origine sûr ne bénéficient que d'un recours devant un juge unique, les personnes devant être transférées vers un pays membre de l'Union européenne bénéficient quant à elles d'un recours devant trois juges siégeant en

composition collégiale et, de surcroît, et ce sur une période de maximum 2 mois, d'un recours devant le Président du tribunal administratif statuant au provisoire. Compte tenu des spécificités de ces dossiers, un recours suspensif enserré dans un délai très bref et devant être introduit devant un juge unique - l'office du Président s'y prêterait particulièrement bien - permettrait une affectation plus efficace des moyens humains du tribunal en déchargeant les différentes chambres d'un contentieux non négligeable (152 jugements ayant été prononcés dans le cadre de l'article 35 (3) la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire), tout en garantissant le droit élémentaire de la personne concernée à un recours effectif.

Le graphique 5. illustre l'évolution des chiffres du « référé » au cours des 9 dernières années.

Graphique 5. Evolution du nombre d'ordonnances de « référé » administratif, abstraction faite des ordonnances de radiation



Enfin, la période de service réduit telle que prévue à l'article 78 de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, c'est-à-dire la période du 15 juillet au 16 septembre 2017, a également été particulièrement prolifique, puisque 77 jugements et ordonnances, toutes matières confondues, ont été pris en délibéré et prononcés pendant cette période (à comparer aux 43 décisions rendues durant le service réduit 2015-2016).

Cet afflux d'affaires a contraint le tribunal administratif à procéder à une réorganisation du service réduit, imposant en effet la présence quasi-systématique de trois magistrats ainsi que la mise en disponibilité d'un quatrième magistrat, et ce afin de pouvoir parer notamment à d'éventuels conflits d'intérêts. Les temps où le magistrat d'astreinte devait tout au plus traiter un dossier durant sa permanence semblent bel et bien définitivement révolus.

Cette évolution s'inscrit malheureusement dans le contexte du problème endémique et recurrent auquel est confronté le tribunal administratif, à savoir celui de sous-effectifs chroniques, problème actuellement exacerbé par le départ des deux attachés ayant bénéficié d'une délégation provisoire, les deux attachés en question ayant pu prétendre à une nomination au sein de l'ordre judiciaire et par le fait que trois magistrats bénéficient actuellement de congés de maternité et/ou parentaux.

Il s'ensuit qu'à la date du présent rapport, seule une chambre sur quatre est à effectifs complets, une chambre ne disposant que de deux magistrats et les deux autres chambres de deux magistrats et demi, situation imposant des remaniements répétés de composition et exigeant de la part des magistrats présents d'intervenir fréquemment en tant que juges « rouleurs » ou de compléter, et ce en sus de leur charge de travail normale.

Si cette situation a pu dans une certaine mesure être rattrapée par le recours à deux référendaires bénéficiant de contrats d'employés à durée déterminée et que le tribunal espère pouvoir bénéficier, début 2018, de l'affectation provisoire d'un attaché de justice, il faudra vraisemblablement attendre l'adoption et l'entrée en vigueur du projet de loi n° 6563B portant modification 1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, 2) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, qui prévoit l'engagement échelonné de deux juges supplémentaires, mesure qui permettra enfin de doter le tribunal de la masse critique lui permettant de faire face à des absences de magistrats, qu'elles soient inopinées ou prévisibles.

Toutefois, cette perspective, qui devrait enfin permettre au tribunal de faire face à ses obligations courantes, risque d'intervenir trop tardivement si le tribunal devait être exposé à un afflux d'affaires.

A cet égard, il convient de souligner qu'en raison de l'obligation inscrite à l'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, imposant aux communes de procéder à la refonte de leurs plans d'aménagement général jusqu'au 8 août 2018, le tribunal administratif se voit d'ores et déjà confronté à un nombre sans cesse croissant de recours en matière de plan d'aménagement général. Ces derniers risquent, au vu de leur complexité et de leur volume, d'entraver fortement non seulement le fonctionnement de la chambre chargée habituellement de cette matière, de la sorte qu'une seconde chambre sera appelée à épauler la chambre en question, mais du tribunal administratif dans son intégralité. A titre d'exemple, la refonte du plan d'aménagement général de la commune de Käerjeng a engendré l'introduction de 13 recours auprès du tribunal administratif, qui ont été pris en délibéré par la chambre en charge en mars 2017, ce qui n'a pas manqué d'avoir des répercussions sur l'évacuation en nombre et en rapidité des autres affaires fixées devant ladite chambre.

Cette situation risque de s'aggraver alors qu'à l'heure actuelle seule une minorité de communes ont réalisé une refonte de leur plan d'aménagement général et qu'une estimation même conservatrice nous oblige de prévoir plusieurs centaines de recours en la matière.

Or, le tribunal ne saura faire face à un tel afflux de dossiers d'une complexité certaine, tout en évacuant tant les recours bénéficiant d'un traitement prioritaire dans le cadre d'une procédure accélérée que le contentieux de droit commun : le moment venu, les magistrats seront appelés à effectuer un arbitrage entre les dossiers à évacuer à court terme et ceux qui se verront nécessairement exposés à des délais d'évacuation plus long.

Dans ce contexte, et plus particulièrement celui du délai de traitement des dossiers qui devient de plus en plus long, il ne serait pas inopportun de s'interroger sur la pertinence de maintenir en tant que recours de droit commun le recours en annulation, dans le cadre duquel le juge, tel que communément admis, ne saurait prendre en considération ni des éléments de fait, ni des changements législatifs ou réglementaires s'étant produits postérieurement à la prise de la décision. Or, la plus-value d'un jugement définitif d'annulation, intervenant dans l'hypothèse la plus favorable plus d'une année après la décision et soit renvoyant en quelque sorte l'administré à la case départ, puisque l'administration est censée prendre une nouvelle décision, soit lui imposant d'entamer une procédure en indemnisation devant les juridictions de l'ordre judiciaire, laisse de convaincre et ne paraît guère conciliable avec ce que les citoyens peuvent attendre d'une justice moderne et efficace. A cet égard, l'instauration d'un recours de droit commun qui permettrait au juge administratif, suite au constat d'une illégalité, de réparer celle-ci soit en prenant une nouvelle décision en lieu et place de l'administration, soit en allouant une indemnité réparatrice, à l'instar de la possibilité conférée depuis 2014 au Conseil d'Etat belge, constituerait indéniablement une avancée pour le service public de la justice, tout en préservant le pouvoir exécutif de toute ingérence exagérée, réelle ou ressentie, des juges administratifs dans la pratique administrative.

Dans le même contexte d'une modernisation de la justice, il convient encore de relever que tous les magistrats du tribunal administratif, et ce pour la première fois depuis la création des juridictions administratives, ont suivi, respectivement suivent des formations dispensées par l'Institut national d'administration publique. Il s'agit-là d'un premier test qui permettra de mieux cibler les besoins de formation initiale et continue des magistrats de la première instance, en vue, éventuellement, d'organiser, dans un cadre à déterminer, des formations *ad hoc*, spécifiquement conçues pour les magistrats. Toujours est-il que les premiers retours d'expérience sont largement positifs et témoignent d'un intérêt indéniable pour de telles formations.

Enfin, tout comme les années antérieures, les membres du tribunal ont accueilli au cours de l'année judiciaire écoulée, des étudiants/stagiaires désireux de se faire une image concrète de la vie judiciaire, ce qui a permis, outre de contribuer à une plus grande lisibilité du fonctionnement des juridictions administratives vers l'extérieur, de prodiguer à ces personnes intéressées une première formation en contentieux administratif.

Luxembourg, le 13 octobre 2017

Marc Sünnen

président