

Rapport relatif au fonctionnement de la Cour administrative au cours de l'année judiciaire 2017-2018

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

Au cours de l'exercice 2017-2018, la Cour administrative a été saisie de 246 affaires nouvellement portées au rôle (par rapport à 274 affaires au cours de l'année judiciaire précédente).

Ventilation par matières :	2016-2017	2017-2018
Matière fiscale :	62	35
Echange de renseignements :	-	2
Urbanisme :	30	25
Etablissements classés :	3	1
Autorisation d'établissement :	4	2
Statut des étrangers :	111	135
Protection int :	74	Protection int : 88
Autor. de séjour	15	Autor. de séjour 11
Rétention adm.	15	Rétention adm. 15
Sursis à éloign. :	5	Sursis à éloign. : 10
Autres	2	Autres 11
Fonction publique :	19	13
Travail :	5	1
Marchés publics :	4	1
Enseignement supérieur :	9	5
Environnement et protection de la nature :	6	7
Autres matières :	21	19

La rubrique « autres matières » comprend notamment des affaires relatives aux actes à caractère réglementaire, permis de conduire et diverses matières éparses.

Au 15 septembre 2018, les affaires arrêtées se chiffrent pour l'année judiciaire 2017/2018 à 265 affaires (258 arrêts en 2016/2017), dont 10 radiations, 2 appels caducs et 7 appels irrecevables, alors que les affaires en instance s'élèvent à 125 unités. Par ailleurs, 2 affaires ont été mises au rôle général.

La durée moyenne d'évacuation des affaires déposées et arrêtées au cours de l'année judiciaire 2017-2018 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 76,67 jours.

La durée moyenne d'évacuation de toutes les affaires prononcées dans l'année judiciaire 2017-2018 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 121,1 jours.

Globalement, l'année judiciaire 2017-2018 sous revue se place dans la perspective de la continuité déjà mise en exergue pour l'année judiciaire antérieure.

Ainsi, globalement, la Cour est pratiquement à jour. Elle prend soin, comme par le passé, de fixer pour plaidoiries les affaires dès avant que les délais d'instruction se trouvent expirés. Le délai entre l'expiration de ces délais et la date des plaidoiries se calcule en quelques jours ou semaines sous le respect des droits de la défense. La plupart des arrêts sont rendus dans le mois. Il est vrai que quelques affaires particulièrement épineuses restent en délibéré durant un temps plus conséquent, mais ce phénomène reste exceptionnel. C'est ainsi que s'explique le fait que la moyenne d'évacuation de l'ensemble des affaires prononcées durant l'année judiciaire 2017-2018 reste essentiellement bas – 121,1 jours. A notre connaissance aucune juridiction suprême du réseau européen ne peut arborer pareils chiffres. Pour mémoire, le représentant de la Cour de Justice de l'Union européenne a indiqué l'année dernière lors de la présentation du rapport annuel de cette Cour que sa durée moyenne d'évacuation de 15 mois était absolument exceptionnelle et appréciable ...

Il est vrai que le nombre des affaires déposées durant l'année judiciaire 2017-2018 est en régression de plus ou moins 10%, comparé à l'année précédente, et que déjà celle-ci était en régression par rapport à l'année qui la devançait. Une explication doit être recherchée dans le nombre des jugements appelables prononcés en première instance, étant donné que le nombre des affaires où le tribunal siège en premier et dernier ressort, sans possibilité d'appel, est devenu consistant compte tenu notamment de la matière des demandes de protection internationale désignées comme étant manifestement infondées, telle que nouvellement configurée par la loi du 18 décembre 2015 et la priorité d'évacuation afférente.

Il est à noter encore qu'au niveau des arrêts prononcés, la moitié concerne précisément le statut des étrangers (135 sur 265), parmi lesquels le plus gros bloc, soit 88 arrêts, sont relatifs

à la protection internationale, essentiellement des demandes de protection suivant le régime général de l'article 35 (1) de la loi du 18 décembre 2015.

L'autre moitié des affaires se répartit en de nombreuses matières parmi lesquelles deux blocs restent proéminents, en premier lieu celui du droit fiscal et en second lieu celui de l'urbanisme.

Au niveau du droit fiscal, il y a certes eu une régression certaine des affaires entrées en 2017-2018 par rapport à l'année précédente (35 contre 62). Cette régression s'explique essentiellement par le nombre des affaires ayant trait à des appels en garantie, principal contingent des affaires de droit fiscal actuellement dévolues à la Cour administrative.

Il y a eu deux affaires nouvelles entrées à la Cour administrative en matière d'échange de renseignements, contre 0 l'année précédente. Le nombre peu élevé cache cependant mal la complexité névralgique des questions posées suite à l'arrêt Berlioz de la Cour de Justice de l'Union européenne du 16 mai 2017 par rapport auquel la Cour a rendu son arrêt sur renvoi le 26 octobre 2017 (n° 36893Ca du rôle)

La Cour n'a pas été amenée à prononcer des arrêts de renvoi préjudiciel devant la Cour de Justice de l'Union européenne durant l'année 2017-2018. Il pourrait en aller différemment pour l'année 2018-2019 où plusieurs affaires actuellement en instruction semblent présenter diverses questions d'application du droit de l'Union d'intérêt majeur.

La Cour a néanmoins eu à prononcer un arrêt de renvoi préjudiciel devant la Cour constitutionnelle dans les matières croisées de l'enseignement et de la fonction publique (arrêt du 19 juin 2018 n°40638C du rôle). Cette affaire se trouve actuellement fixée devant la Cour constitutionnelle à l'audience du 12 octobre 2018 pour plaidoiries.

La Cour a reçu en fin de l'année judiciaire, le 13 septembre 2018, de la part de la CJUE le dernier arrêt encore manquant sur renvoi préjudiciel (aff. C-358/16) dans une affaire de confidentialité de pièces concernant une décision du régulateur du secteur financier. Cette affaire est actuellement en instruction devant la Cour, sur renvoi, et se trouve fixée pour plaidoiries à l'audience publique du 11 décembre 2018, compte tenu des délais d'instruction alloués après renvoi préjudiciel.

Au niveau de la refonte des plans d'aménagement généraux communaux, la Cour a continué sa pratique d'organiser dans chaque affaire lui dévolue une visite des lieux. Cette pratique lui a permis sinon de rapprocher les parties, du moins d'obtenir une vue d'autant mieux alimentée en fait et en droit.

C'est surtout en droit que de nouvelles questions ne cessent d'être soulevées par les mandataires des parties et que la Cour est appelée à veiller à une mise en cohérence d'autant

plus épineuse que la matière est devenue complexe à travers les modifications législatives successives intervenues.

Un troisième bloc moins important, mais toujours quelque peu proéminent d'affaires est celui relatif à la fonction publique. Ici le nombre a également diminué en passant de 19 à 13. Les premières affaires portant application de la réforme intervenue à travers les lois du 25 mars 2015 sont en train de paraître devant la Cour sans que toutefois celle-ci n'ait été amenée, de manière générale, à tisser une jurisprudence étendue suite à cette réforme à grande échelle.

Pour le surplus, les matières se répartissent par petits blocs et la Cour, dans la tradition antérieure, a continué là où une possibilité de rapprochement des parties se présentait, à organiser des visites des lieux avec comparution personnelle des parties. Plusieurs affaires ont de la sorte pu être définitivement réglées dès l'année judiciaire 2017-2018 avec une radiation subséquente du rôle.

Une première a eu lieu dans le cadre des rapprochements des parties en ce que dans une affaire, où parallèlement le médiateur (Ombudsman) se trouvait saisi de la globalité du litige, la Cour a invité celui-ci à participer à la visite des lieux. De manière conjointe, la Cour, ensemble l'Ombudsman, ont proposé un arrangement aux parties qui jusque-là semblait hors de portée. L'arrangement est largement entamé mais des tractations en détail sont toujours en cours.

Durant l'année judiciaire écoulée deux stagiaires du niveau Master en droit ont pu faire un stage auprès de la Cour.

Sur autorisation des instances étatiques compétentes, la procédure de recrutement d'un référendaire revêtant des études prononcées à haut niveau tant en matière administrative que fiscale a pu être entamée. L'engagement effectif aura lieu durant l'année judiciaire 2018-2019.

Les membres de la Cour ont participé, comme par le passé, à de nombreuses réunions de concertation, notamment au niveau du ministère de la Justice dans le cadre des réformes d'ordre structurel nombreuses actuellement en gestation impactant notamment les juridictions de l'ordre administratif. A la tête de ces projets se trouve éminemment celui ayant trait au Conseil suprême de la justice.

Les membres de la Cour ont assuré la représentation de la Cour dans les réseaux internationaux, tant au niveau de l'ACA-Europe que de l'AIHJA et, nouvellement, dans les réseaux respectifs initiés par la Cour européenne des droits de l'Homme et la Cour de Justice de l'Union européenne.

Les échanges traditionnels avec les magistrats des juridictions administratives du Saarland ont eu lieu cette année à Luxembourg.

La Cour administrative a également procédé à un échange de vues élargi avec les membres du présidium du tribunal fédéral administratif suisse à St Gall. Il s'agissait d'une rencontre bilatérale éminemment fructueuse.

Ensemble avec le Conseil d'Etat, la Cour administrative a pu recevoir au mois d'octobre 2017 une délégation du Conseil d'Etat de France présidée par son vice-président de l'époque Jean-Marc Sauvé. La rencontre s'est déroulée sur deux jours et a comporté des échanges de vue nourris tant sur les problèmes concernant une meilleure façon de produire des normes juridiques (problématique de la « *Better Regulation* ») que de celle de la transposition en droit national des éléments de droit européen et, enfin, l'implication de la théorie de l'estoppel dans le contentieux administratif et fiscal.

De manière générale, la Cour administrative est amenée à se concerter avec le Conseil d'Etat au niveau de la représentation internationale chaque fois que nos institutions sont impactées toutes les deux, tel le cas de l'ACA-Europe. Cette collaboration est fort fructueuse. Plus particulièrement le président du Conseil d'Etat et le président de la Cour administrative ont pu participer ensemble à l'installation au mois d'octobre 2017 des nouveaux premier président, président, auditeur général et auditeur général adjoint auprès du Conseil d'Etat de Belgique.

Le président de la Cour administrative a pu contribuer directement au Liber Amicorum, respectivement offert à l'ancien président de l'EFTA-Court, Carl Baudenbacher, ainsi qu'à l'ancien président de la Cour suprême de Suède, Mats Melin.

Pour la deuxième édition de la brochure détaillée intitulée « La Justice en chiffres » relative à l'année 2017 l'article d'ouverture est consacré aux juridictions administratives qui ont assuré activement cette contribution.

Tout au début de l'année judiciaire la Cour administrative a été invitée par la Cour de Justice de l'Union européenne à une entrevue bilatérale au plus haut niveau. La délégation était composée de 4 membres de la Cour et du président du tribunal administratif, le vice-président de la Cour ayant dû représenter la Cour à une manifestation d'importance de l'ACA-Europe à Cracovie. Ici encore, les échanges étaient nourris et de haut niveau. Au centre des discussions se trouvaient les récents renvois préjudiciels des juridictions de l'ordre administratif, dont plus particulièrement l'affaire Berlioz et les affaires en matière d'aides étatiques pour études supérieures. Le président de la CJUE n'a pas manqué de faire remarquer l'importance de ces renvois préjudiciels respectifs, dont plus particulièrement celui de l'affaire Berlioz tranchée en grande chambre, pour la jurisprudence du droit de l'Union européenne.

Le présent rapport a été discuté et délibéré en assemblée plénière par les membres de la Cour qui y marquent leur entier soutien.

Luxembourg, le 11 octobre 2018

Francis Delaporte
Président de la Cour administrative

Rapport

relatif au fonctionnement du tribunal administratif

du Grand-Duché de Luxembourg du 16 septembre 2017 au 15 septembre 2018

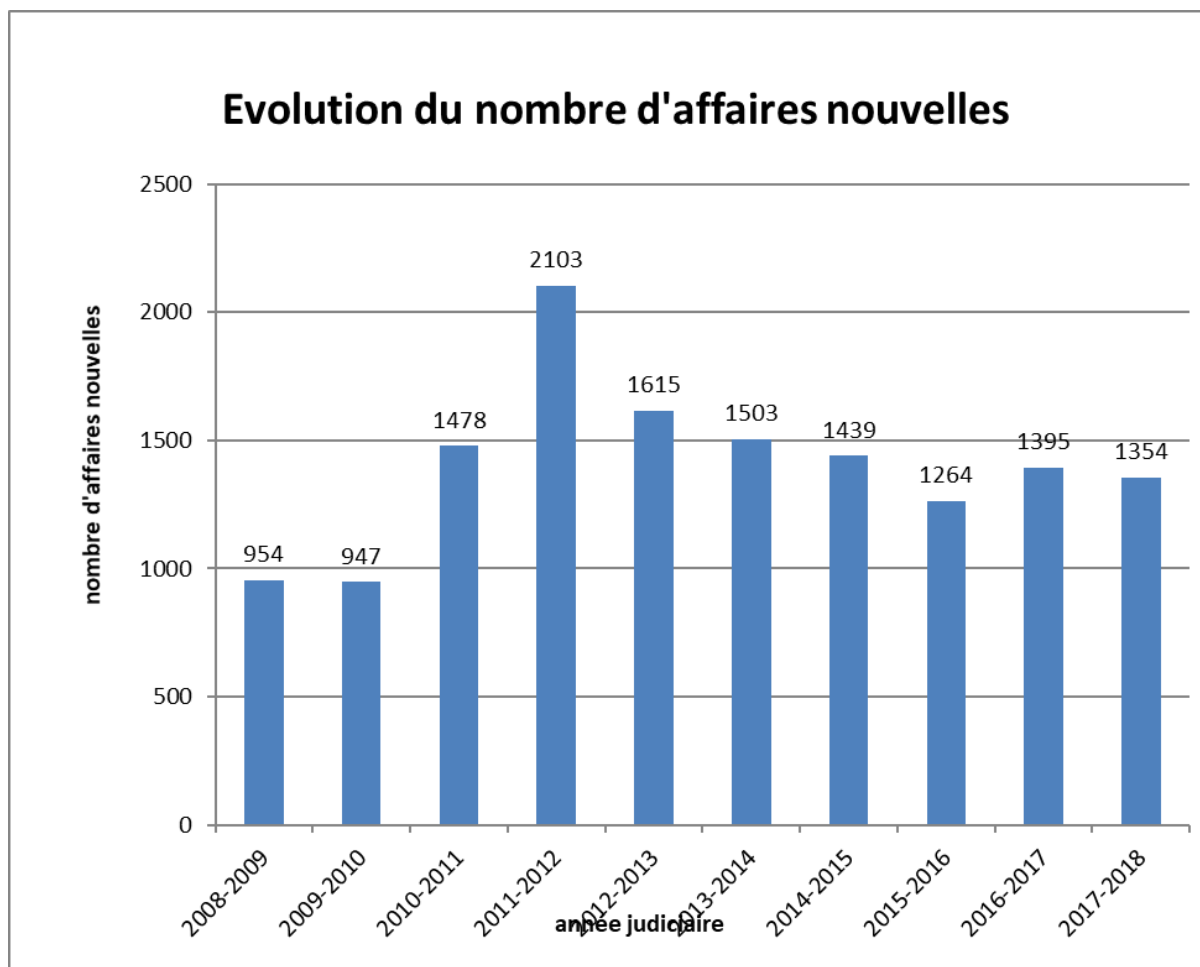
établi conformément à l'article 64 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

1. Activité juridictionnelle

Au cours de la période entre le 16 septembre 2017 et le 15 septembre 2018, le tribunal administratif a été saisi de 1.354 affaires nouvelles (année judiciaire 2016-2017 : 1.395 affaires ; 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.

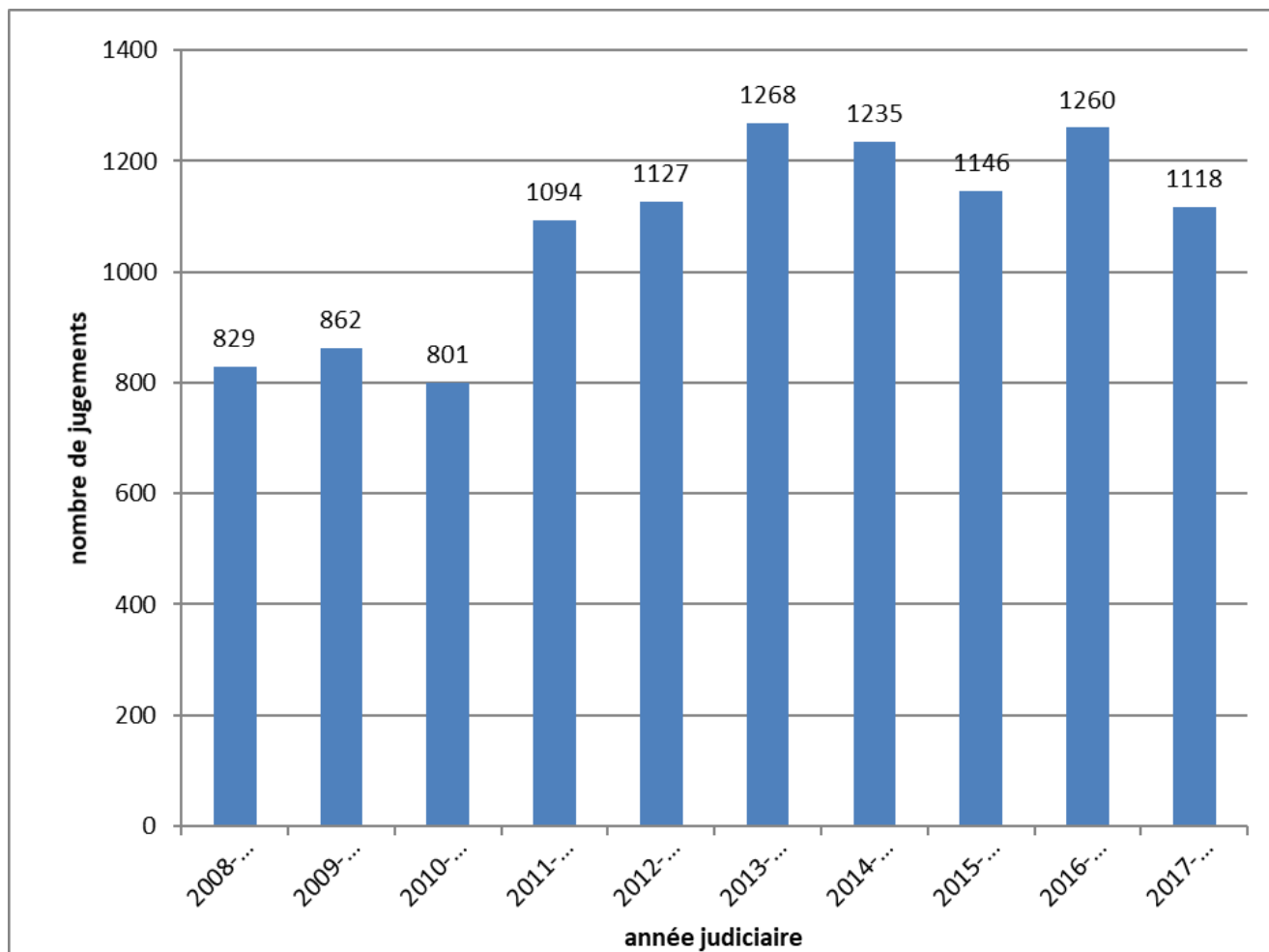
Graphique 1. Evolution du nombre d'affaires nouvelles



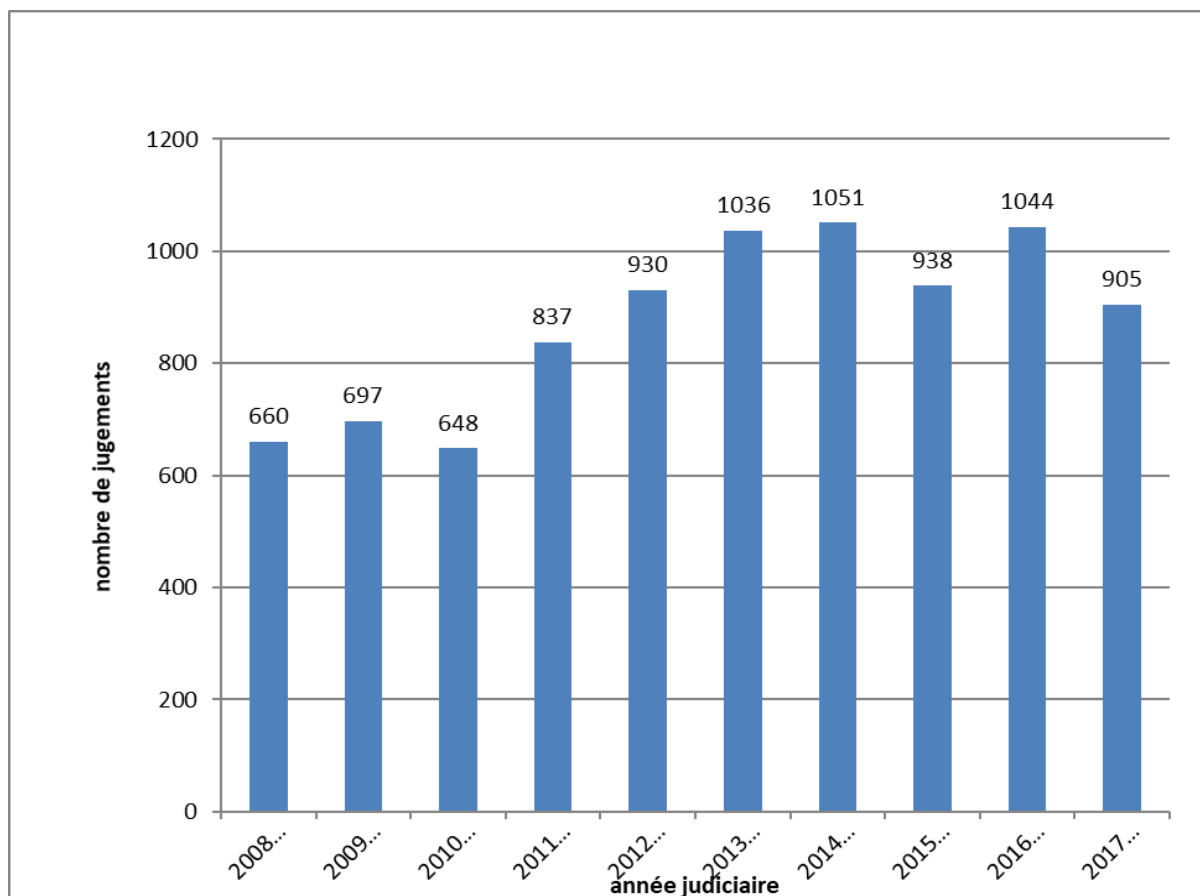
Le nombre d'affaires prononcées par le tribunal a connu un certain recul - encore que pour reprendre les termes du président de la Cour administrative le nombre des affaires n'est qu'une unité de mesure imparfaite -, puisqu'au cours de cette même période, les 4 chambres du tribunal ont rendu au total 1.118 jugements (année 2016-2017 : 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).

Ce relatif recul s'explique, d'une part, par une certaine stagnation des affaires introduites dans le cadre d'une procédure accélérée (voir ci-dessous), permettant aux magistrats d'aborder davantage d'affaires introduites dans le cadre de la procédure de droit commun, d'une manière générale plus complexes et plus chronophages, et d'autre part, par le fait que le tribunal a à nouveau dû faire face, durant de longs mois, à un problème de sous-effectifs, question qui sera abordée ci-après.

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



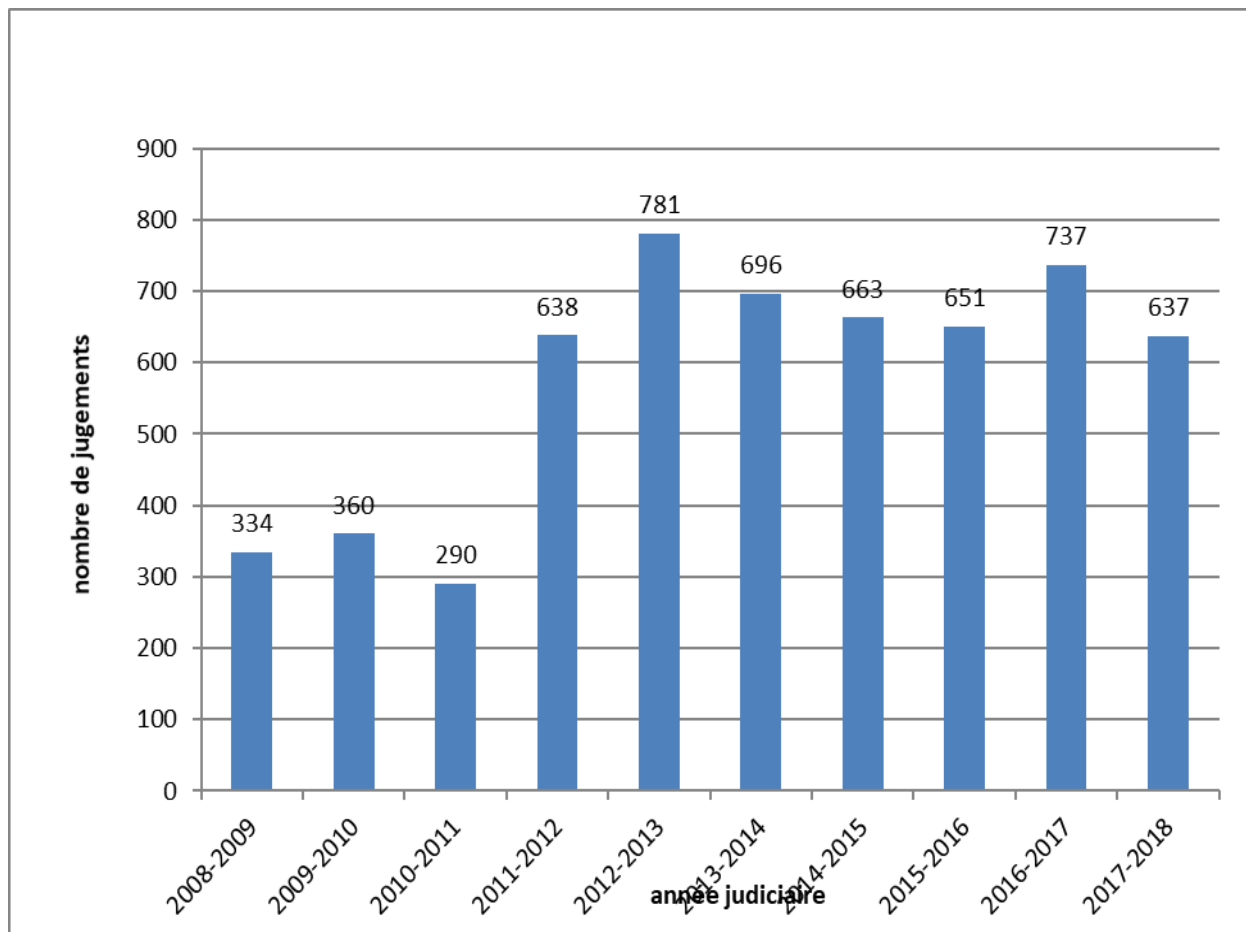
Graphique 3. Evolution du nombre de jugements prononcés (abstraction faite des jugements de radiation)



Dans le chiffre total des jugements rendus au cours de l'année judiciaire 2017-2018 sont comprises 637 décisions en matière de police des étrangers au sens large (année 2016-2017 : 737 ; 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 346 décisions qui ont dû être évacuées conformément à une procédure « accélérée » (202 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 144 dossiers en matière de rétention administrative).

Ces chiffres confirment la tendance constatée depuis plusieurs années d'un recours important aux procédures dites accélérées (462 au cours de l'année 2016-2017 ; 355 décisions au cours de l'année judiciaire 2015-2016), lesquelles représentent bon an mal an environ un tiers du contentieux, entraînant l'éviction partiel des autres contentieux, relégués à des audiences ultérieures, phénomène que le soussigné avait déjà relevé dans ses rapports relatifs aux années judiciaires antérieures.

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

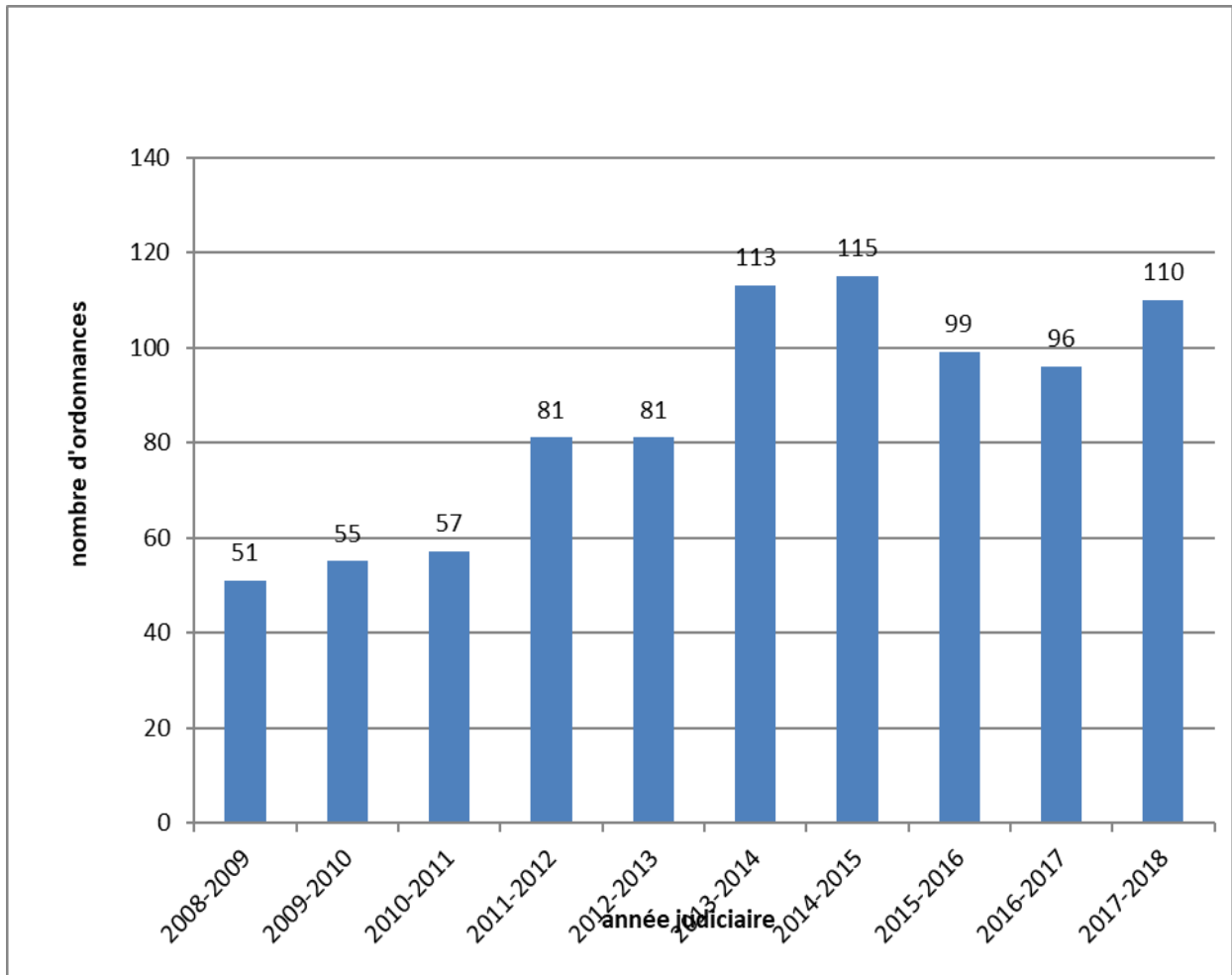


Le nombre des affaires de « référé » administratif (demandes en sursis à exécution et en institution de mesures de sauvegarde) a dépassé cette année la barre de la centaine. Ainsi, 118 affaires ont été traitées au cours de l'année 2017-2018 (dont 110 ont abouti à une ordonnance motivée et 8 ont été rayées).

Il convient de relever le nombre toujours aussi important (49) 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 III »), procédure impliquant en général l'intervention globale de 4 magistrats au provisoire et devant le juge du fond, ce qui, compte tenu des enjeux de tel litiges, constitue une dilapidation des ressources du tribunal administratif, dilapidation que le soussigné a eu l'occasion de dénoncer, malheureusement en vain, dans son rapport relatif à l'année judiciaire précédente.

Le graphique 5. illustre l'évolution des chiffres du « référé » au cours des 10 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 à nouveau été prolifique, puisque 78 affaires, toutes matières confondues, ont été prises en délibéré et prononcées pendant cette période (77 affaires durant le service réduit 2016-2017 et 43 décisions rendues durant le service réduit 2015-2016).

Cette inflation de recours durant cette période, inconnue il y a seulement quelques années et dont la Cour administrative reste encore essentiellement préservée, implique la présence d'astreinte hebdomadaire à tour de rôle de trois à quatre magistrats, soit presque un tiers des effectifs. Si les magistrats ne sont pas de service pendant les autres semaines des deux mois d'été, les magistrats n'en sont pas moins au poste pendant une partie au moins de cette période et rédigent les jugements dans les affaires dont ils se sont occupés et en profitent également pour mettre leurs dossiers à jour, de sorte que dans le meilleur des cas, ils se ménagent quatre semaines de vraies vacances.

2. Considérations générales

2.1. Evolution du contentieux

Il est indéniable que la physionomie du tribunal a bien changé depuis sa création en 1996, tant en ce qui concerne le volume des affaires traitées que par les matières contentieuses les plus représentatives de son activité.

Les chiffres présentés ci-avant permettent de deviner la tendance lourde qui semble se dessiner : d'un côté, un contentieux des étrangers, répétitif et essentiellement inséré dans des procédures accélérées, et, de l'autre côté, des affaires d'une complexité et technicité grandissante, souvent médiatisées, voire politisées, telles que les affaires de droit de la concurrence ou encore celle relatives à l'aménagement communal, et notamment la vague naissante de recours relatifs à la refonte à l'échelle nationale des plans d'aménagements communaux.

La priorisation d'un certain contentieux des étrangers contient, outre l'effet d'éviction que le soussigné a déjà été amené à dénoncer, encore le germe d'un risque de dévalorisation professionnelle des magistrats appelés à en connaître, ce genre de dossiers se caractérisant en général par un caractère itératif et lassant, suscitant chez bon nombre des magistrats un sentiment de répétitivité et d'ennui¹⁶⁰, dans la mesure où il ne requiert que peu de compétences juridiques et qu'il confronte les magistrats à des recours récurrents d'une qualité toute relative, voire d'une sensation de dévalorisation professionnelle, contrairement à d'autres contentieux plus complexes et chronophages, caractérisés par une grande technicité et variété, mais perçus comme plus valorisants.

Le soussigné se doit dès lors de mettre le législateur formellement en garde contre toute tentation de recourir encore, principalement en la matière du contentieux des étrangers, à davantage de procédures accélérées sans réflexion approfondie sur le devenir du tribunal administratif, tentation qui paraît d'ailleurs des plus concrètes à la lecture notamment de la proposition de directive du parlement européen et du conseil relative aux normes et procédures applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, la majorité des magistrats du tribunal administratif ressentant une lassitude certaine à devoir traiter d'un côté ce contentieux abondant, tout en devant de l'autre côté évacuer des dossiers d'une complexité certaine. Il n'est pas improbable que si cette tendance lourde devait se confirmer, voire s'aggraver, un certain nombre des magistrats serait amené à rechercher ailleurs des fonctions plus intéressantes et/ou plus lucratives où ils seraient davantage appelés à mettre leur expérience et connaissances à profit. Le soussigné se doit de rappeler, sur la toile de fond d'un malaise certain, que le tribunal administratif, plus que toute autre juridiction, connaît d'ores et déjà un taux important de désaffections¹⁶¹, désaffections actuellement d'autant plus possibles que les jeunes magistrats, bénéficiant depuis la réforme de la législation relative aux attachés de justice d'un rang commun entre les magistrats des deux ordres de juridiction, peuvent aisément quitter l'ordre administratif pour rejoindre, sans préjudice pour leur carrière, l'ordre judiciaire.

Le malaise ressenti a par ailleurs été aggravé par le comportement de certains membres du gouvernement, qui, après avoir imposé des procédures accélérées contraignant les magistrats concernés à prendre des décisions dans des très brefs délais, ne semblent pas devoir respecter les décisions de justice prises. Ainsi, il est arrivé à plusieurs reprises que le ministre de l'Immigration et

¹⁶⁰ Il s'agit manifestement d'un phénomène que l'on retrouve également à l'étranger. Voir notamment N. Qadim, « *Contentieux des étrangers et vague managériale au tribunal administratif de Paris* », *Droit et société*, 2/2013 (n° 84), p. 313-338.

¹⁶¹ Le tribunal administratif a connu au cours de la période de 2007 à 2016 le départ volontaire de 7 juges.

l'Asile revienne après le prononcé par le tribunal administratif d'une ordonnance ou d'un jugement avalisant la décision prise par ses services sur cette même décision, et ce apparemment suite à l'intervention d'une association, association qui ne se prive pas d'affirmer publiquement qu'il serait de son devoir d'empêcher l'exécution des décisions de justice afin de sauver la vie des personnes concernées. Une telle façon de procéder témoigne d'un déni des principes essentiels de l'Etat de droit, tandis que le soutien avéré du ministre à cette association n'est pas sans susciter auprès des magistrats concernés des interrogations quant à la valeur et l'utilité de leur travail. En effet, de tels commentaires publics, apparemment appuyés par le ministre concerné, sont de nature à jeter l'opprobre sur la qualité et le sérieux du travail des juges, en laissant sous-entendre qu'ils n'auraient guère d'égard pour la sécurité physique des étrangers concernés

Toujours en ce qui concerne la priorisation d'un certain contentieux des étrangers, il convient de relever que la démarche consistant à ajouter indéfiniment de nouvelles strates de procédure dans des délais aussi courts sans jamais rien simplifier ni retrancher de l'existant rend l'économie de ces réformes partiellement vouée à l'échec. Le soussigné entend notamment rappeler à cet égard ses observations relatives à l'inefficacité de l'actuelle procédure accélérée relative aux décisions prises en application du règlement Dublin III.

De même, les nombreuses réformes du droit des étrangers ont constamment eu pour effet d'accroître le nombre de recours contentieux et de complexifier les règles applicables et la jurisprudence, et la proposition de directive du parlement européen et du conseil relative aux normes et procédures applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dans son état actuel, risque encore d'accroître la pression quantitative sur les magistrats administratifs, compte tenu des attributions supplémentaires qu'elle entend donner au tribunal administratif.

D'une manière générale, il est à déplorer que les réformes législatives qui se succèdent à un rythme soutenu sont généralement faites sans étude d'impact, du moins en ce qui concerne les conséquences contentieuses des nouveaux textes, c'est-à-dire sans que leurs conséquences en termes de quantité de travail et d'effectifs aient été évaluées et encore moins maîtrisées. Or, toute loi en préparation devrait s'accompagner d'une évaluation des moyens, notamment, en ce qui concerne les juridictions administratives, le nombre de postes de magistrats et de fonctionnaires supplémentaires à créer. Actuellement, bon nombre de réformes - une exception notable étant celles poursuivies par le ministère de la Justice qui recherche à cet égard le dialogue avec les juridictions administratives - se réalisent sans réflexion à ce sujet et la réponse se trouvera, une fois la législation adoptée, dans la précipitation et l'urgence et en faisant appel au bricolage et à la bonne volonté des magistrats concernés.

Des exemples récents en sont manifestement l'implémentation du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et à la libre circulation des données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) ou encore la loi relative à une administration transparente et ouverte.

2.2. Effectifs

L'augmentation considérable du contentieux administratif a nécessairement entraîné des adaptations institutionnelles.

Ainsi, outre la création légale d'une troisième chambre en 2008¹⁶², le législateur a renforcé¹⁶³ les effectifs du tribunal administratif pour les adapter en 2016¹⁶⁴ de sorte à permettre la création *de facto* d'une quatrième chambre, toujours appelée à être formalisée dans le cadre du projet de loi n° 6563B.

Nonobstant ces renforcements, le tribunal administratif a une fois de plus dû composer durant l'année 2017-2018 avec une situation de sous-effectifs.

Ainsi, l'absence prolongée pour cause de maladie de l'un de ses membres, conjuguée à la situation de sous-effectifs des première et deuxième chambres du tribunal du 16 septembre 2017 au 16 janvier 2018 a imposé un remaniement temporaire important, dans la mesure où la quatrième chambre, dont l'existence, comme relevé ci-avant, n'est toujours pas consacrée légalement, a été mise en suspens, les juges affectés à cette chambre et ainsi libérés ayant ainsi été appelés à assister les deux chambres en sous-effectifs.

Cette situation a pu être rattrapée par le recours à deux attachés de justice, délégués auprès du tribunal administratif à partir du 16 janvier 2018, ainsi que par l'apport inestimable des deux référendaires engagés dans le cadre de contrats à durée déterminée.

Actuellement, grâce au vote du projet de loi n° 7252A portant modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, permettant le recrutement de deux juges supplémentaires au 16 septembre 2018, le tribunal administratif a pu conserver à titre définitif les deux attachés de justice lui alloués qui ont été assermentés en tant que juges le 17 septembre 2018, de sorte à n'avoir jamais connu un nombre théorique de magistrats aussi élevé, à savoir 15.

Il convient de saluer ce renforcement qui enfin est de nature à mettre, du moins temporairement, un terme au déficit chronique de magistrats depuis plus d'une décennie.

S'il paraît toutefois illusoire, au vu de l'augmentation constante du contentieux, que ce soit en termes quantitatifs ou en termes qualitatifs, ainsi qu'au vu des absences plus ou moins longues, prévisibles et incontournables, de l'un ou l'autre magistrat, de considérer les effectifs actuels comme suffisants à moyen terme, et ce d'autant plus que l'expérience a démontré qu'un tribunal, compte tenu de la particularité du régime des congés des magistrats, lesquels ne peuvent prétendre automatiquement à des remplaçants, ne saurait fonctionner de manière efficace qu'en situation de surnombre, réalité ayant justifié la création d'un pool de juges de remplacement au sein de l'ordre judiciaire, il paraît toutefois tout aussi illusoire, tel que souligné par le Conseil d'Etat dans son avis du 7 avril 2017 relatif au projet de loi n° 7108 arrêtant un programme pluriannuel de recrutement dans la

¹⁶² Loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, art. 10.

¹⁶³ Loi du 28 mai 2011 portant modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

¹⁶⁴ Loi du 5 juillet 2016 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 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; 3) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

magistrature et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, de poursuivre une politique d'augmentation constante des effectifs des juridictions, et ce notamment eu égard aux difficultés de recrutement de candidats luxembourgeois qualifiés.

C'est pourquoi le soussigné ne saurait qu'insister sur la nécessité, au-delà des expériences (très positives) ponctuelles, de doter enfin le tribunal administratif d'un personnel contractuel au statut définitif, permettant ainsi de répondre à l'engorgement chronique du prétoire administratif, notamment en délestant les magistrats de charges de moins en moins supportables, en prévoyant la possibilité pour le tribunal administratif d'engager dans le cadre de contrats à durée indéterminée un ou plusieurs référendaires, une telle possibilité permettant, outre de recruter des juristes disposant d'une expérience effective en droit administratif, ce qui est devenu une gageure dans le cadre de la procédure de recrutement actuelle, davantage taillée pour le recrutement de magistrats de l'ordre judiciaire, d'avoir recours à des juristes non luxembourgeois, les référendaires étant en effet uniquement appelés à assister les magistrats dans le cadre de la préparation des dossiers et de rédiger des notes, tâches ne nécessitant que la connaissance vérifiée de la langue française et ne relevant pas de manière indépendante de l'exercice de la puissance souveraine.

2.3. Infrastructure

L'année judiciaire écoulée n'a pas seulement été marquée par les problèmes d'effectifs abordés ci-dessus, mais également par des problèmes plus prosaïques, liés directement à la vétusté des locaux alloués au tribunal administratif.

Il convient de rappeler que si le tribunal administratif, qui jusqu'alors partageait avec la Cour administrative un étage commun, situation plus que douteuse institutionnellement, a pu bénéficier à la satisfaction de tous ses membres enfin de locaux propres en octobre 2016, locaux au charme d'un couloir d'hôpital rénové à moindre frais, ce déménagement n'est pas de nature à masquer l'inadéquation de principe des locaux sis dans l'Hémicycle.

Ainsi, les importantes pluies de juin 2018 ont directement affecté le bon fonctionnement du tribunal, alors que tous les bureaux du greffe ont été touchés par des infiltrations d'eau, nécessitant dans certains bureaux l'utilisation de seaux et justifiant l'évacuation provisoire de l'un des bureaux, devenu insalubre.

Le tribunal a ensuite dû - et doit toujours - subir les affres d'une rénovation générale de l'Hémicycle, dont le soussigné passera sous silence la mauvaise gestion et le manque de coordination, si ce n'est que pour souligner la situation matérielle déplorable à laquelle les magistrats et greffiers d'astreinte durent faire face durant la période de service réduit, les membres présents du tribunal ayant en effet été confrontés quotidiennement aux problèmes et inconvénients d'un chantier en cours dans des locaux inadaptés. Il convient encore de rappeler que les travaux de rénovation de l'étage attribué au tribunal n'ayant pas été achevés à temps, le tribunal administratif a été contraint de débiter l'année judiciaire 2018-2019 dans des locaux insuffisants en nombre et en équipement, et ce, semble-t-il, dans l'indifférence générale.

Enfin, si les travaux de rénovation semblent être actuellement achevés au niveau du tribunal administratif - encore qu'ils toucheront sous peu sa salle d'audience -, ce fait n'est pas de nature à cacher l'inadaptation de principe des locaux alloués au tribunal administratif et aux juridictions administratives en général, inadaptation déjà dénoncée de manière récurrente par différents présidents avant le soussigné.

En effet, si le tribunal administratif rend la justice dans des locaux qui sont certes fonctionnels, l'Hémicycle ne ressemble en rien à un lieu de justice. Il faut souligner que l'Hémicycle, devant initialement héberger seulement provisoirement les juridictions administratives, s'est mué au fil du temps d'un bâtiment administratif accueillant les services d'institutions européennes et internationales en un lieu de congrès, accueillant régulièrement les manifestations les plus diverses, dont certaines, notamment politiques, sont manifestement incompatibles avec une juridiction, et obligeant, au gré de ces manifestations, les membres et les usagers des juridictions administratives à se frayer un chemin entre les participants de festivités ou autres cocktails dinatoires.

Outre ces manifestations incompatibles avec la dignité de la justice, la mutation de l'Hémicycle en centre de congrès, ouvert à un public nombreux et varié, en a fait un lieu quasiment impossible à sécuriser, les participants aux différentes manifestations pouvant, ayant une fois pénétré au sein même du bâtiment, accéder sans aucune restriction aux étages alloués aux juridictions administratives, aux bureaux des greffiers ainsi qu'aux bureaux des magistrats, le tribunal n'ayant pas de sas de sécurité à l'entrée et les locaux des juridictions n'étant pas sécurisés.

Il est inacceptable et irresponsable que les juridictions administratives, là également apparemment dans l'indifférence générale, ne bénéficient pas d'une sécurisation équivalente à celle de chaque juridiction de l'ordre judiciaire. Le soussigné n'entend plus accepter cette situation et prendra, à défaut de sécurisation du tribunal administratif dans les plus brefs délais et ce à l'instar de la moindre administration étatique, les mesures lui ouvertes en tant que président et responsable du tribunal administratif afin d'assurer enfin la sécurité de tous les membres du tribunal, en ce inclus le cas échéant la refixation *sine die* des audiences publiques, entraînant la fermeture pure et simple du tribunal.

Enfin, les locaux actuellement alloués au tribunal administratif s'avèrent d'ores et déjà comme insuffisants, le tribunal administratif ne disposant plus du moindre bureau susceptible d'accueillir dans des conditions dignes tout éventuel renforcement.

Il serait dès lors temps que le gouvernement, qui après avoir veillé à allouer de nouveaux locaux aux cours et tribunaux de Luxembourg en concevant la Cité Judiciaire, après avoir inauguré une nouvelle Justice de Paix à Esch-sur-Alzette et rénové de manière exemplaire les juridictions diekirchoises, s'intéresse à la question de la relocalisation des juridictions administratives, la qualité des bâtiments alloués à la Justice étant également un signe de l'importance lui accordée par les autres pouvoirs. De ce point de vue, l'importance et la place accordée aux juridictions administratives laissent certainement à désirer.

2.4. Formation

Il serait illusoire d'imaginer que la justice puisse constamment absorber des tâches nouvelles à coût constant. Il serait encore illusoire de penser que la justice puisse constamment faire plus sans une adaptation correspondante de ses moyens.

Force est toutefois de constater, le soussigné renouant à cet égard avec ses développements ci-dessus sous 2.1., que si le législateur enchaîne les réformes législatives et confie régulièrement de nouvelles tâches aux juridictions administratives, la volonté d'assurer une formation idoine des magistrats concernés ne semble pas aller de pair avec le rythme des réformes, le tribunal venant ainsi de se voir refuser une formation en matière de protection des données, et ce alors que le tribunal est appelé à siéger en tant que juge de la réformation par rapport aux décisions de la Commission nationale pour la protection des données conformément à l'article 55 de la loi du 1^{er} août 2018 portant

organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Le tribunal administratif a dès lors décidé de se doter lui-même, en coopération avec l'Institut national d'administration publique, d'une formation propre aux magistrats administratifs, qui sera par la suite partiellement étendue aux membres de son greffe, cette formation devant comprendre, outre, à l'instar de celle dispensée à tout agent publique, un cycle de base, des modules de perfectionnement portant non seulement sur des matières techniques et juridiques, mais également sur des questions de gestion, humaines et autres, un magistrat accédant à un poste de responsabilité et amené à gérer et à motiver une équipe ne pouvant plus faire l'impasse sur de telles compétences.

Plusieurs réunions fructueuses ont d'ores et déjà eu lieu avec l'Institut national d'administration publique et aboutiront à terme à la signature d'une convention entre le tribunal et l'Institut.

Luxembourg, le 10 octobre 2018

Marc Sünnen

Président