

# **Rapport relatif au fonctionnement de la Cour administrative**

## **au cours de l'année judiciaire 2018-2019**

Etabli en application de l'article 17 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

### Contenu du rapport

I.	Eléments de statistiques	461
II.	Activités juridictionnelles de la Cour .....	462
III.	Activités internationales de la Cour .....	464
IV.	Bulletin de jurisprudence administrative .....	467
V.	Formation continue .....	467
VI.	Attachés de justice et stagiaires.....	468
VII.	Aménagement des locaux des juridictions administratives .....	468

Luxembourg, le 10 octobre 2019

## I. Eléments de statistiques

Au cours de l'exercice 2018-2019, la Cour administrative a été saisie de 214 affaires nouvellement portées au rôle (par rapport à 246 affaires au cours de l'année judiciaire précédente).

<b>Ventilation par matières :</b>	<b>2017-2018</b>	<b>2018-2019</b>
Matière fiscale :	<b>35</b>	<b>46</b>
Echange de renseignements :	<b>2</b>	<b>24</b>
Urbanisme :	<b>25</b>	<b>27</b>
Etablissements classés :	<b>1</b>	<b>0</b>
Autorisation d'établissement :	<b>2</b>	<b>0</b>
Statut des étrangers :	<b>135</b>	<b>68</b>
	Protection int : 88	Protection int : 45
	Autor. de séjour 11	Autor. de séjour 7
	Rétention adm. 15	Rétention adm. 6
	Sursis à éloign. : 10	Sursis à éloign. : 2
	Autres 11	Autres 8
Fonction publique :	<b>13</b>	<b>15</b>
Travail :	<b>1</b>	<b>6</b>
Marchés publics :	<b>1</b>	<b>3</b>
Enseignement supérieur :	<b>5</b>	<b>3</b>
Environnement et protection de la nature :	<b>7</b>	<b>2</b>
Autres matières :	<b>19</b>	<b>20</b>

La rubrique « *autres matières* » comprend notamment des affaires dans les matières suivantes : Accès du public à l'information en matière d'environnement, Aides agricoles, Arrêté grand-ducal, Assistance Judiciaire, Avocats, Chèque-Service Accueil, Commissaire spécial, Commission de Surveillance du Secteur Financier, Naturalisation, Permis de conduire, Relevé de forclusion, Secteur de l'électricité et Sécurité sociale.

Au 15 septembre 2019, les affaires arrêtées se chiffrent pour l'année judiciaire 2018/2019 à 220 affaires (265 arrêts en 2017/2018), dont 9 radiations, 1 appel caduc et 6 appels irrecevables, alors que les affaires en instance s'élèvent à 124 unités. Par ailleurs, 1 affaire a été mise au rôle général.

La durée moyenne d'évacuation des affaires déposées et arrêtées au cours de l'année judiciaire 2018-2019 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 104,5 jours.

La durée moyenne d'évacuation de toutes les affaires prononcées dans l'année judiciaire 2018-2019 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 162,036 jours.

## **II. Activités juridictionnelles de la Cour**

Globalement, l'année judiciaire 2018-2019 se place elle aussi dans la perspective de la continuité déjà mise en exergue pour l'année judiciaire antérieure.

Tout comme l'année antérieure, la Cour est pratiquement à jour. A la date du 15 septembre 2019 aucune affaire ne se trouvait en délibéré. La Cour 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 en tenant compte de l'écoulement des délais d'instruction. Les durées en moyenne d'évacuation de toutes les affaires calculées à partir du jour de l'introduction de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt afférent restent essentiellement basses.

De même que pour l'année 2017/2018, le nombre des requêtes déposées est en diminution (214 contre 246). Ce phénomène s'explique, ainsi qu'il a déjà pu être relaté dans le rapport antérieur, principalement par le fait que plus que la moitié des jugements du tribunal sont rendus en première et dernière instance, essentiellement dans des matières ayant trait au droit des étrangers.

Mais il s'agit également d'un phénomène de « Ruhe vor dem Sturm ». Il faut savoir qu'au niveau du tribunal administratif sont pendantes les 64 affaires ayant trait au PAG de la Ville de Luxembourg, outre des affaires assez nombreuses concernant d'autres PAG. Les chambres du tribunal occupées à analyser en profondeur ces affaires n'ont, pour l'essentiel, pas encore prononcé de jugements y relativement. Autrement dit, la pointe de l'Iceberg des affaires de la Cour cache un nombre potentiellement appréciable d'affaires d'appel qui pourraient lui arriver durant l'année judiciaire 2019-2020, de manière à pousser subitement le nombre des affaires introduites vers le haut.

D'ailleurs, compte tenu de l'obligation faite par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et l'annonce de la ministre de l'Intérieur qu'aucune rallonge ne sera plus accordée au-delà de la dernière date butoir formée par la

législation, à savoir celle du 1<sup>er</sup> novembre 2019, il est à prévoir que pour les années à venir un contentieux fourni en matière de PAG atteindra d'abord le tribunal, puis la Cour.

Quant à la ventilation suivant les matières, certaines évolutions intéressantes sont à noter depuis l'année précédente.

Les vecteurs essentiels sont les suivants : par rapport à l'année précédente le nombre d'affaires ayant trait globalement au statut des étrangers a baissé de moitié pour passer de 135 à 68. Ce sont essentiellement les affaires ayant trait aux demandeurs de protection internationale, mais aussi tous les autres compartiments de la matière qui accusent *grosso modo* la même régression en nombre.

L'autre phénomène intéressant est celui que les affaires fiscales ont augmenté de manière significative, en passant globalement de 37 à 70. En ventilant, l'on se rend compte que ce sont surtout les affaires en matière d'échange de renseignements qui sont passées de 2 à 24 d'une année à l'autre, tandis que les autres affaires en matière fiscale sont passées de 35 à 46.

La matière des échanges de renseignements a donné lieu à certaines évolutions. Ainsi, la loi du 25 novembre 2014 a été changée par la loi du 1<sup>er</sup> mars 2019 suite à l'arrêt Berlioz rendu par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) le 16 mai 2017 sur renvoi préjudiciel de la Cour administrative (cf. rapport 2017/2018). De nombreuses questions se posent dans cette matière en terme d'accès au juge et de recours effectif. La Cour a dû poser pas moins de 3 questions préjudicielles subséquentes à la CJUE en cette matière durant le premier semestre 2019. Au total, la Cour a soumis 5 affaires préjudicielles à la CJUE durant l'année judiciaire sous revue. Ce nombre est particulièrement élevé en termes relatifs compte tenu de la taille de la Cour administrative et du nombre des affaires lui soumises, comparé aux autres juridictions européennes par ailleurs.

Si le nombre des affaires en matière d'urbanisme est resté quasiment stable, une augmentation dans un avenir proche n'est certainement pas à exclure ainsi qu'il vient d'être relaté ci-avant.

Il y a lieu de s'attendre également au fait qu'en matière d'enseignement supérieur des questions nouvelles dégagées par les arrêts récents de la CJUE puissent engendrer de nouveaux contentieux appelés à arriver jusque devant la Cour. Le nombre peu élevé d'affaires introduites ces deux dernières années judiciaires risque dès lors de ne pas rester ainsi dans un avenir proche.

En matière d'environnement et de protection de la nature, le nombre peu élevé d'affaires nouvelles durant l'année judiciaire 2018/2019 s'explique en ce qu'il y a eu des retards dans l'évacuation des affaires devant le tribunal en raison de l'application de la nouvelle loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. En effet, en ce que cette nouvelle loi prévoit dorénavant un recours en annulation alors qu'anciennement un recours en réformation était de mise, le tribunal a dû, dans un premier stade, accorder de nouveaux délais d'instruction à toutes les parties afin de prendre utilement position par rapport au droit transitoire à appliquer en l'absence de dispositions afférentes dans la nouvelle loi. Ce n'est que par la suite que le tribunal a dû encore une fois inviter les parties à prendre position

par rapport à la loi applicable quant au fond. L'absence de dispositions transitoires dans la loi du 18 juillet 2018 ensemble le changement de la nature du recours montre, à l'instar d'un exemple d'école, les conséquences directes de pareille manière d'opérer sur le délai d'évacuation des affaires.

Les affaires en matière de fonction publique sont restées assez stable en nombre. Ainsi qu'il a déjà été précisé antérieurement, l'application des nouvelles dispositions de la loi modifiant le statut général de la fonction publique implique cependant pour nombre de ces affaires des questions assez complexes de mise en cohérence de différentes dispositions, comme cela a pu être illustré par le contentieux relatif à des membres de la police grand-ducale, tandis que toutes les dispositions du nouveau statut général de la fonction publique ne lui ont pas été rendues applicables.

Le phénomène de complexification du droit s'amplifie à vue d'œil.

Il est notamment particulièrement significatif dans la mise en cohérence des dispositions nouvelles tant de droit européen que de droit national en matière de protection des données. Si cette problématique n'est pas encore apparue de manière consistante au niveau des appels portés devant la Cour, c'est l'organisation interne des juridictions qui doit être revue à l'aune des principes nouveaux à appliquer dans une optique de cohérence et de maintien du fonctionnement raisonnable du service public de la Justice.

La Cour a continué sa pratique d'organiser des comparutions des parties avec visite des lieux sur place. Toutefois le nombre de ces mesures a quelque peu régressé parce que le contentieux afférent – essentiellement en matière d'urbanisme, de protection de l'environnement et de protection des sites et monuments – a plutôt diminué devant elle compte tenu des évolutions décrites ci-avant. La Cour entend cependant maintenir ces mesures lorsque les éléments du dossier le permettent à contribuer de manière exemplaire à réaliser l'objectif de paix sociale que la Cour s'est fixé en exergue à travers l'éradication des différends entre parties qu'elle rend possible. Dans la mesure où surtout pour les affaires de PAG un nombre accru d'appels devrait arriver les prochaines années devant la Cour, les mesures de conciliation en question, consistant dans la continuation de l'effort de l'aplanissement des difficultés également devant les juridictions administratives jusqu'en dernière instance, devraient apporter de nouvelles révélations également en cette matière aux juges qui les pratiquent.

Pour la première fois dans son histoire, la Cour peut actuellement recourir aux services d'un référendaire, docteur en droit de l'Université du Luxembourg et par ailleurs détenteur du prix Pierre Pescatore honorant la meilleure thèse de doctorat soutenue à l'Université durant l'année académique écoulée. Le support d'un référendaire est des plus bienvenus, étant donné que parallèlement à leur activité essentielle consistant à rendre des arrêts, les tâches accessoires dévolues aux membres de la Cour deviennent de plus en plus nombreuses et complexes.

### **III. Activités internationales de la Cour**

A titre indicatif, il y a lieu de citer que surtout les activités de l'ACA-Europe (association des Cours administratives suprêmes et Conseils d'Etat d'Europe) deviennent de plus en plus riches,

intenses et nombreuses. Les membres de la Cour participant à ces activités en tirent le bénéfice. Toutefois, le travail à fournir notamment en termes de rapports annuels ne cesse de croître.

Dans le cadre de sa participation aux séminaires organisés par l'ACA Europe, la Cour administrative a rédigé divers rapports sur les thématiques suivantes :

Rapports nationaux luxembourgeois <sup>1</sup>	Séminaires
Procédure régulière	Tallinn, 18-19 octobre 2018
Les procédures applicables à l'édition des décisions administratives individuelles	Cologne, 2-4 décembre 2018
Comment nos juridictions décident : Le processus de prise de décision des Cours administratives suprêmes	Dublin, 25-26 mars 2019
L'accès aux cours administratives suprêmes et leurs fonctions	Berlin, 13 mai 2019
Limites de l'accès à la justice	Brno, 9 septembre 2019

Il en est de même, dans une moindre mesure, de la participation à l'association mondiale AIHJA (Association internationale des hautes juridictions administratives) au regard des discussions et échanges de fond avec d'autres membres des juridictions suprêmes administratives ayant trait à des problématiques semblables. En préparation de la tenue du congrès mondial de l'AIHJA, qui s'est tenue à Mexico en juin 2019, la Cour administrative a remis un rapport sur le thème « le droit public et les nouvelles technologies du numérique »<sup>2</sup>. Pour des raisons de ressources internes, aucun représentant luxembourgeois n'a assisté au congrès mondial de l'AIHJA de 2019.

Cependant, un phénomène nouveau s'observe depuis plusieurs années consistant dans la (re)découverte des bienfaits du dialogue des juges, surtout à un niveau international. Si au niveau de l'ACA-Europe le module de Jurifast existait depuis longue date en ce qu'il comportait la possibilité pour l'une des juridictions membres de poser des questions d'intérêt général ou particulier à tous ses co-membres, l'ampleur de ce mécanisme ne cesse d'augmenter. La Cour tient à répondre dans la mesure du possible à toutes les questions posées, étant donné que cette manière de faire est la clé pour entretenir le système de coopération quant à ces bienfaits.

Le responsable luxembourgeois de Jurifast est également le représentant de la Cour dans les deux réseaux de cours suprêmes ayant été créés récemment, à savoir celui de la Cour européenne des droits de l'homme et celui de la Cour de Justice de l'Union européenne. La participation à ces deux réseaux demande de plus en plus d'efforts au conseiller responsable qui, il est vrai, peut compter sur le support de ses collègues pour préparer des réponses devant

<sup>1</sup> Ces rapports sont librement accessibles sur le site internet de l'ACA Europe : [www.aca-europe.eu](http://www.aca-europe.eu)

<sup>2</sup> Ce rapport est librement accessible sur le site internet de l'AIHJA : [www.aihja.org](http://www.aihja.org)

être fournies souvent dans des délais très brefs. C'est ici également que le support de la référendaire se fait sentir de manière certaine.

Des membres de la Cour ont ainsi participé de manière active aux colloques et assemblées générales à la fois de l'ACA-Europe et de l'AIHJA de même qu'aux assemblées plénières et réunions de magistrats organisées respectivement par la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de Justice de l'Union européenne.

Un autre membre de la Cour participe activement aux travaux internationaux concernant la fiscalité directe. Ainsi, il a pu participer, comme l'année précédente, à la réunion annuelle des juges fiscaux allemands, de même qu'à plusieurs conférences et colloques en la matière organisés à un niveau international.

Les échanges avec les juridictions administratives du Saarland continuent comme d'accoutumée, la charge d'organisation pour l'année judiciaire 2018-2019 ayant été du côté luxembourgeois.

La Cour a organisé ensemble avec le Conseil d'Etat les échanges entre les trois Conseils d'Etat du Benelux ensemble la Cour administrative. Ces échanges ayant eu lieu au mois de janvier 2019 ont tourné essentiellement autour du principe du contradictoire et des nombreuses exceptions qui sont admises de plus en plus fréquemment par les juridictions internationales en termes de pièces classifiées et de pièces soumises à confidentialité. Si les prochaines rencontres Benelux vont avoir lieu seulement en 2020 aux Pays-Bas, la Cour va prendre part à un séminaire en bilatérale au Palais Royal à Paris à la fin de ce mois d'octobre afin de s'entretenir avec les membres du Conseil d'Etat français sur des problématiques d'ordre juridique communes.

Eu égard à des contacts de plus en plus tissés avec des collègues de juridictions administratives suprêmes de l'Europe surtout, des rencontres bilatérales sont programmées pour un avenir proche à la fois avec la Cour suprême de Slovénie et la Cour suprême administrative de la République tchèque.

Un membre de la Cour, en l'occurrence le président, a participé également au *working group Better Regulation* mis en place par l'ACA-Europe à la suite d'une demande afférente du vice-président de la Commission européenne Franz Timmermans. Les travaux à la suite de cette rencontre sont toujours en cours alors que le groupe a d'ores et déjà pu soumettre un rapport intérimaire à la Commission européenne.

Le président ainsi que le chargé des réseaux au niveau de la Cour administrative ont participé les 12 et 13 septembre 2019 à la conférence des chefs des Cours suprêmes des Etats membres du Conseil de l'Europe à l'invitation de leurs homologues français. Ils ont ainsi participé notamment à l'atelier de travail sur le recours effectif au niveau du Conseil constitutionnel. Dans ce cadre, les deux représentants luxembourgeois ont pu avoir des entretiens prolongés avec le président du Conseil constitutionnel français Laurent Fabius. En outre, le président de la République Emmanuel Macron a reçu les présidents des juridictions suprêmes en audience à l'Elysée.

Il ne faut pas perdre de vue qu'au niveau international, les membres de la Cour qui sont également membres de la Cour constitutionnelle se trouvent impliqués de manière passablement active dans les différents réseaux de Cours constitutionnelles à la fois au niveau européen et au niveau mondial. Une coopération plus intense se fait également jour au niveau des organes de contrôle des services de renseignements auquel des membres de la Cour sont appelés à participer également de manière active.

La Cour continue dans un souci de maintenir des contacts étroits avec les juridictions européennes établies à Luxembourg, tant la Cour de Justice de l'Union européenne que le Tribunal de l'Union européenne (General Court), de même que sa voisine, l'EFTA-Court.

Il est du devoir d'une Cour suprême de s'impliquer au niveau international dans le contexte du dialogue des juges. Les membres de la Cour entendent assumer cette mission, dans la mesure seulement où l'évacuation rapide et efficace des affaires qui leur sont soumises, après tout il s'agit là des activités essentielles dévolues à la Cour.

#### **IV. Bulletin de jurisprudence administrative**

Comme par le passé, les membres de la Cour contribuent activement à la recension des arrêts rendus par la Cour au niveau de la Pasicrisie luxembourgeoise dans le bulletin de jurisprudence administrative ensemble la relation des jugements du tribunal. La coordination afférente est assurée par un des membres de la Cour.

#### **V. Formation continue**

Les membres de la Cour ont assisté de manière régulière à des formations continues en tant que récipiendaires de formation, d'un côté, sinon en tant que formateurs, de l'autre. Tout d'abord, les participations à différents colloques et séminaires de l'ACA-Europe ont consisté pour les participants en autant de formations accentuées d'autant par leur caractère international que comparatif. Les différents membres de la Cour ont également participé à des colloques et conférences en tant que récipiendaires de formations à différents niveaux, tant au niveau de l'Université du Luxembourg que par ailleurs (ERA ; EIPA et autres). En tant que formateurs, des membres de la Cour ont agi au sein de l'Université du Luxembourg, de l'Institut national de l'Administration publique (INAP), de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), de séminaires LEGITECH, de même que de conférences organisées par le jeune barreau, pour ne nommer de manière exemplative que certaines interventions. Un effort particulier fut ainsi mis par les membres de la Cour sur les modules de formation continue.



## **VI. Attachés de justice et stagiaires**

Comme tous les ans les attachés de justice ont passé une journée auprès des juridictions de l'ordre administratif. La Cour a pu accueillir l'ensemble des attachés de justice pendant une matinée comprenant l'assistance à une audience de la Cour et l'explicitation par tous les membres de la Cour du travail effectué et des méthodes employées. Des magistrats de la Cour ont également accompagné les attachés de justice lors de leur visite du Centre de rétention, organisée par les membres du tribunal administratif.

Comme pour les années précédentes, la Cour a ouvert ses portes pour des étudiants en droit se trouvant pour le moins dans un cycle de Master en droit et se préparant à des études en droit public. Malgré le fait que plusieurs candidats s'étaient manifestés et avaient confirmé leur participation, seulement un stagiaire a pu utilement effectuer son stage auprès de la Cour à la grande satisfaction des membres de celle-ci.

## **VII. Aménagement des locaux des juridictions administratives**

Il est quasiment inimaginable aujourd'hui comment les juridictions administratives ont pu cohabiter si longtemps sur un seul étage du bâtiment du Nouvel Hémicycle. Si cela ne fait qu'approximativement trois ans depuis que le tribunal est parti à l'étage -4 et que sa salle d'audience a été inaugurée à l'étage -5 – la Cour restant à l'étage -3 – il n'en reste pas moins que de fait tous les bureaux des deux étages -3 et -4 se trouvent actuellement pleinement occupés, sauf un seul. Il se pose clairement un problème d'exiguïté des locaux.

Or, la complexification des affaires ainsi que l'augmentation de leur nombre de même qu'une extension prévue des compétences des juridictions de l'ordre administratif emportera, sans surprise, pour les années à venir, une augmentation des effectifs tant au niveau des magistrats qu'au niveau du personnel administratif. De nouvelles tâches telles celles de la mise au diapason des réglementations et pratiques suite à l'introduction des nouvelles règles en matière de protection des données, de même que l'envol qu'est en train de prendre le projet de numérisation des procédures judiciaires (projet JUPAL) emportent que des recrutements supplémentaires deviennent indispensables également à ce niveau pour les juridictions de l'ordre administratif.

Cette perspective d'augmentation des effectifs – aussi positive soit elle – entraîne cependant un problème épineux au niveau des locaux, sachant qu'en principe le bâtiment du Nouvel Hémicycle a été vu par les instances compétentes comme étant réservé principalement à des juridictions internationales devant rejoindre le Luxembourg. Des contacts sont en cours avec les différents responsables des autorités publiques impliquées par rapport au bâtiment du Nouvel Hémicycle. La situation est passablement complexe. Cependant des exigences d'un service public efficace – la justice étant vue, d'après la jurisprudence de la Cour, comme étant un pareil service – emportent que les responsables prennent au sérieux les exigences formulées par les magistrats des juridictions administratives. En clair, il y a lieu d'éviter qu'une situation d'impasse ne se crée. Le cas échéant, l'option d'un bâtiment réservé aux seules juridictions

administratives et situé à une distance non trop lointaine de la Cité judiciaire – dans l'intérêt de tous les praticiens du droit – pourrait s'imposer, du moins d'un point de vue d'un maintien de la qualité du service public de la justice.

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

Luxembourg, le 10 octobre 2019

Francis Delaporte

Président de la Cour administrative

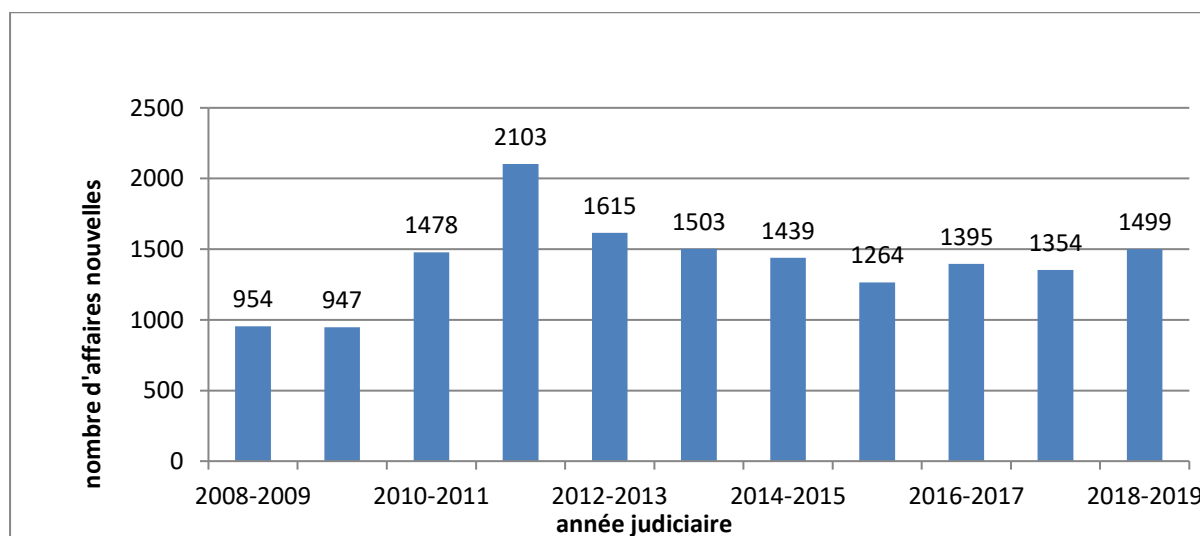
**Rapport**  
**relatif au fonctionnement du tribunal administratif**  
**du Grand-Duché de Luxembourg du 16 septembre 2018 au 15 septembre 2019**  
établi conformément à l'article 64 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant  
organisation des juridictions de l'ordre administratif

## 1. Activité juridictionnelle

Au cours de la période entre le 16 septembre 2018 et le 15 septembre 2019, le tribunal administratif a été saisi de 1.499 affaires nouvelles (année judiciaire 2017-2018 : 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

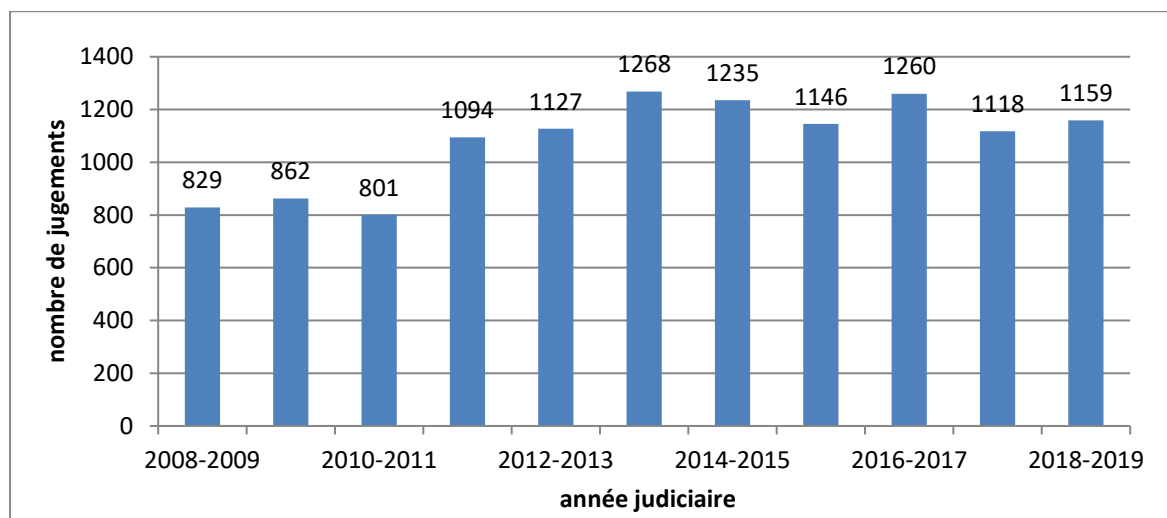


Le nombre d'affaires prononcées par le tribunal a partant connu une légère augmentation par rapport à l'année précédente marquée quant à elle par un léger recul, puisque durant la période entre le 16 septembre 2018 et le 15 septembre 2019, les 4 chambres du tribunal ont rendu au total 1.159 jugements (année judiciaire 2017-2018 : 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 263 jugements de radiation (année judiciaire 2017-2018 : 208).

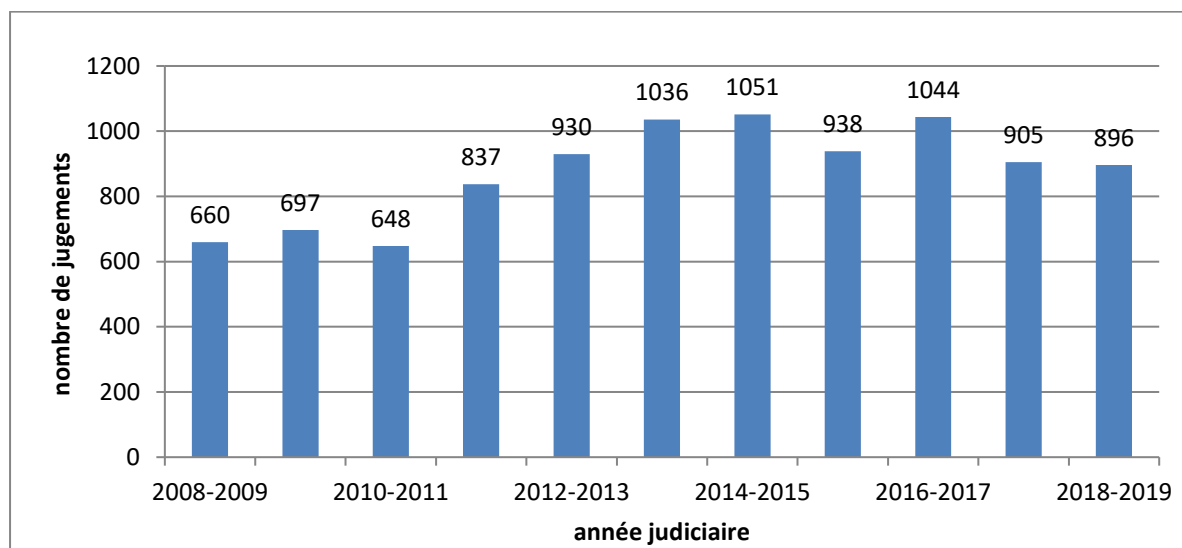
Cette légère progression s'explique notamment et essentiellement par une augmentation des affaires introduites dans le cadre d'une procédure accélérée, et ce notamment dans le cadre de la procédure Dublin III et de la procédure d'échanges d'information en matière fiscale.

Quant à l'augmentation du nombre de jugements de radiation (respectivement de désistement), celle-ci est là encore directement liée au phénomène des transferts Dublin III, caractérisé par un nombre important de recours au fond doublé dans une très large proportion par des recours en obtention d'une mesure provisoire et, consécutivement, par la renonciation au recours au fond en fonction du résultat du recours en obtention d'une mesure provisoire, bon nombre de radiations étant encore motivées par la disparation du requérant en cours de procédure.

**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)



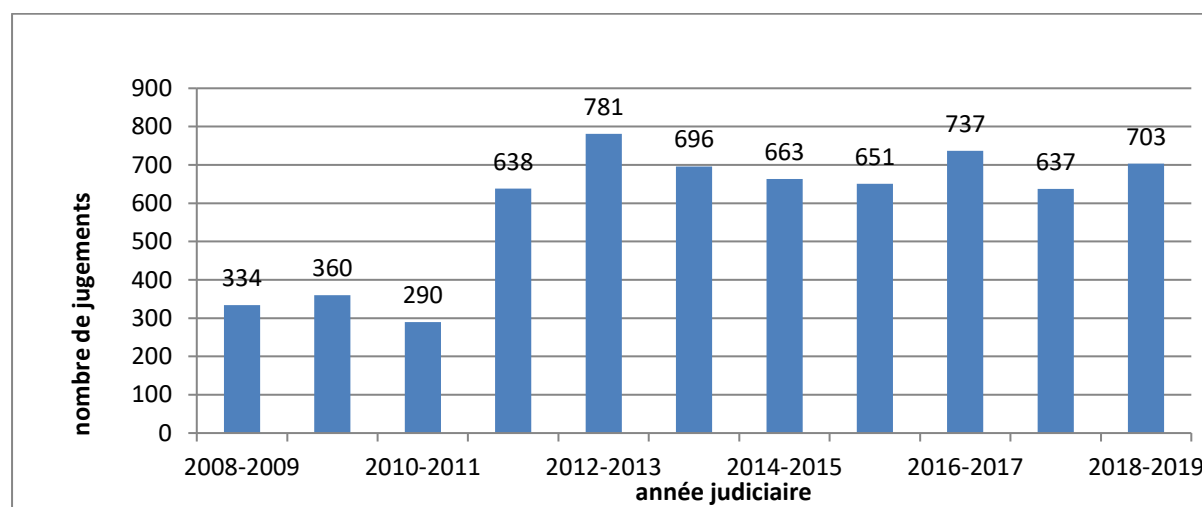
Le nombre d'affaires prononcées (hors jugements de radiation ou de désistement) par le tribunal continue pour la seconde année consécutive d'afficher un certain recul, lequel s'explique, sur la toile de fond d'un nombre important de recours introduit dans le cadre de procédures accélérées, par le nombre important de radiations - dont les demandes afférentes sont malheureusement introduites en règle générale la veille voire le jour même de l'audience

prévue pour les plaidoiries, alors que les affaires afférentes ont été préparées par les magistrats - et par le traitement juridictionnel d'un nombre (proportionnellement) plus important d'affaires complexes (notamment celles ayant trait aux plans d'aménagement généraux (PAG) refondus) plus chronophages, nécessitant des périodes d'évacuation se comptant non pas en jours mais en semaines, voire en mois.

Par ailleurs, en raison des retards des travaux de rénovation dans les bureaux des juridictions administratives durant les mois de juillet, août et septembre 2018, les audiences ordinaires des deux premières semaines de l'année judiciaire n'ont pas pu être assurées, affectant par la même le nombre d'affaires non soumises à une procédure accélérée pris en délibéré et prononcés.

Dans le chiffre total des jugements rendus au cours de l'année judiciaire 2018-2019 sont comprises 703 décisions en matière de police des étrangers au sens large (année 2017-2018 : 637 ; 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 568 décisions qui ont dû être évacuées conformément à une procédure « accélérée » (406 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, 135 dossiers en matière de rétention administrative et 27 en matière d'échanges d'informations<sup>3</sup>).

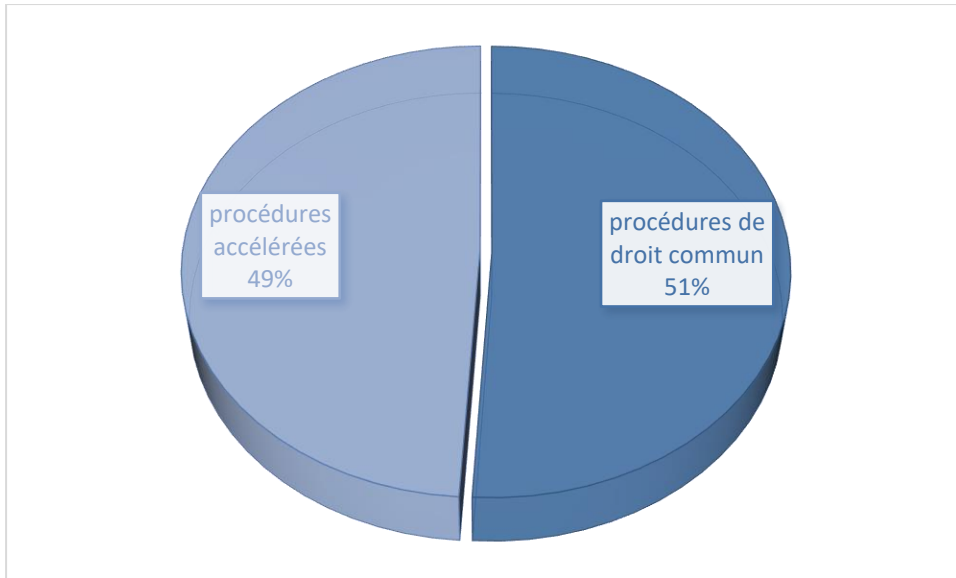
**Graphique 4.** Evolution du nombre de décisions en matière de police des étrangers (y compris les jugements de radiation)



**Graphique 5.** Proportion des procédures accélérées par rapport au contentieux global

Ces chiffres confirment la tendance constatée depuis plusieurs années d'un recours important aux procédures dites accélérées (568) ( 350 au cours de l'année 2017-2018 ; 462 au cours de l'année 2016-2017 ; 355 décisions au cours de l'année judiciaire 2015-2016).

<sup>3</sup> Essentiellement suite à l'entrée en vigueur de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2019 portant modification de la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale



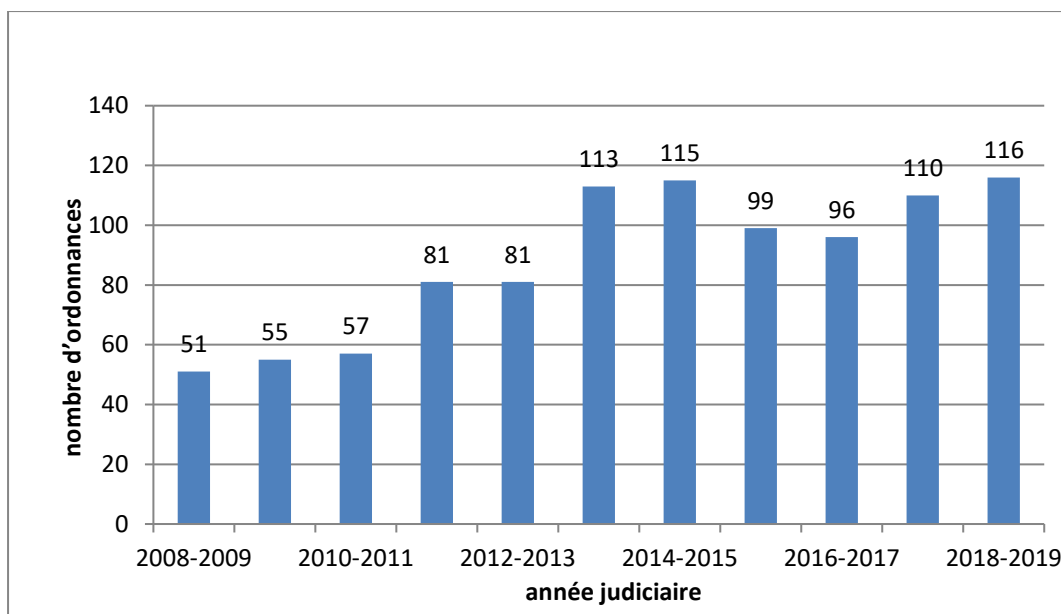
Le nombre des affaires de « référé » administratif (demandes en sursis à exécution et en institution de mesures de sauvegarde) a quant à lui également atteint un nombre record, 131 affaires ayant été traitées au cours de l'année 2018-2019 (dont 116 ont abouti à une ordonnance motivée et 15 ont été rayées).

Il convient de relever le nombre extrêmement important (69 à comparer aux 49 de l'année judiciaire précédente) 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 »).

Le graphique 6. illustre l'évolution des chiffres du « référé » au cours des 10 dernières années, période durant laquelle le recours au « référé » a véritablement explosé, passant de 51 (2008-2009) à actuellement 116.

Il convient de noter que les référés sont actuellement pour l'essentiel pris en charge par le président, hormis pendant les périodes de service réduit. Or, si ce contentieux de l'urgence était à l'origine aisément maîtrisable par un seul juge, une année judiciaire ne voyant que l'introduction d'une petite cinquantaine de recours, ce système ne sera à court terme plus tenable, alors que, d'une part, le volume de travail en ce qui concerne le traitement des affaires en extrême urgence augmente chaque année et, d'autre part, que le tribunal administratif ne disposant pas de service de garde ou d'astreinte susceptible de tenir dans la minute une audience publique, audience dont l'organisation requiert en tout état de cause un minimum de temps, les impératifs d'un débat public et contradictoire serein ne permettant guère une intervention immédiate du juge du provisoire, la pression sur le magistrat et le greffier en charge de ce contentieux de l'urgence s'accroît au détriment des autres devoirs présidentiels.

**Graphique 6.** 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 2019, a à nouveau été prolifique, puisque 53 affaires, toutes matières confondues, ont été plaidées, prises en délibéré et prononcées pendant cette période.

Il convient par ailleurs de rappeler durant la période de service réduit, qui impose néanmoins la présence d'astreinte hebdomadaire à tour de rôle de trois à quatre magistrats, soit près d'un tiers des effectifs, les autres magistrats ne sont pas pour autant en « vacances » mais mettent une partie de plus importante de cette période à profit afin d'évacuer les affaires prises en délibéré avant cette période et afin de freiner l'effet d'éviction induit par les procédures accélérées.

## 2. Considérations générales

### 2.1. Evolution du contentieux

Le bilan statistique présenté dans les pages précédentes reflète d'abord la persistance d'une demande de justice forte, une tendance observable sur le long terme. L'activité des juridictions administratives est ainsi restée très dynamique avec une progression sensible du nombre de nouveaux recours, le tribunal administratif devant parallèlement à cette progression aussi faire face à d'autres facteurs comme la difficulté de pourvoir ses postes de juges administratifs, l'augmentation du nombre de compétences qui lui sont attribuées, l'élargissement de celles déjà existantes de même que la complexité accrue des recours entendus.

Malgré ce constat, la juridiction administrative a poursuivi son action sans faiblir, soucieuse de rester à la hauteur des attentes placées en elle.

Quatre phénomènes méritent toutefois d'être soulignés, respectivement rappelés.

Comme indiqué ci-avant et illustré par le graphique 5, si les années précédentes les **procédures accélérées** imposées au tribunal administratif représentaient environ un tiers du contentieux,

elles ont représenté durant l'année judiciaire 2018-2019 près de la moitié du contentieux, accentuant le phénomène d'éviction des autres contentieux, relégués à des audiences ultérieures, phénomène que le soussigné avait déjà relevé dans ses rapports relatifs aux années judiciaires antérieures, ainsi que l'augmentation des délais de fixation et de prononcé du reste du contentieux.

La tendance lourde évoquée dans le rapport de l'année judiciaire précédente se confirme ainsi : alors que d'un côté le volume de travail en ce qui concerne le traitement des affaires en procédure accélérée s'accroît, représentant une charge de travail de plus en plus importante pour les magistrats et les greffiers, ces affaires devant être traitées majoritairement séance tenante et au détriment, le cas échéant, d'affaires prévues de longue date pour plaidoiries, le tribunal doit, de l'autre côté, faire face à une augmentation en nombre et en complexité d'affaires ne présentant certes objectivement pas d'urgence - encore que certaines représentent un enjeu politique ou médiatique - nécessitant un temps de traitement important du fait de leur technicité et/ou complexité.

En ce qui concerne le premier aspect de cet évolution, le soussigné ne reviendra pas sur les conséquences du phénomène d'éviction engendré par ces procédures accélérées, amplement souligné dans les rapports des années judiciaires précédentes, si ce n'est pour rappeler que la part de ces dossiers dans le travail quotidien des magistrats a pris une importance majeure, en raison de la mise en place d'un délai de jugement, tout comme la mise en place de brefs délais de jugement accentue la pression sur tous les magistrats<sup>4</sup>.

L'ensemble de ces procédures accélérées perturbe ainsi de façon notable la bonne organisation du tribunal administratif et son fonctionnement, entraînant une augmentation tant des délais de fixation que des délais de prononcé des affaires de droit commun.

En effet, le nombre d'affaires à traiter dans le cadre d'une procédure accélérée étant inconnu et non prévisible lors de la planification des audiences, rendant une saine gestion du calepin difficile, les présidents de chambre tendent à adopter une approche conservatrice lors de la fixation des affaires, en ménageant des plages temporelles permettant l'évacuation le moment venu des procédures accélérées dans les délais imposés par le législateur, ce qui se répercute nécessairement aussi sur les délais de fixation<sup>5 6</sup>, qui sont actuellement entre 7 et 8 mois<sup>7</sup> et qui, en octobre 2018, étaient entre 5 et 6 mois.

Force est de constater que si ce phénomène devait persister, voire s'accroître<sup>8</sup>, le tribunal administratif, à effectifs constants, se muera en juridiction d'exception, concentrée sur

---

<sup>4</sup> L'article 22 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire impose au tribunal de statuer en matière de rétention en-dehors des 10 jours de la requête ; l'article 35.2 de la même loi prévoit que le juge unique statue en-dehors le mois ; l'article 35.3 prévoit que le tribunal statue (selon les circonstances) en-dehors 2 respectivement 1 mois ; l'article 123.3 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration prévoit en matière de rétention au tribunal de statuer en-dehors des 10 jours de la requête ; enfin, la loi du 1<sup>er</sup> mars 2019 portant modification de la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale impose au tribunal de statuer dans le mois à dater de la signification du mémoire en réponse ou du dernier mémoire supplémentaire.

<sup>5</sup> Délai entre l'audience de fixation d'une affaire et l'audience à laquelle l'affaire est plaidée et prise en délibéré.

<sup>6</sup> Les dates de fixation pour plaidoiries s'échelonnent actuellement, en fonction des matières et des chambres, de mars 2020 à mai 2020.

<sup>7</sup> Délai auquel se rajoutent les délais d'instruction maximums prévus par la loi, soit, sauf abréviation ou prorogation des délais, 5 mois.

<sup>8</sup> Le contrôle d'office des mesures de rétention, prévu par le projet de loi n° 7238 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, régime appelé à entrer en vigueur dans les toutes



l'évacuation des seules procédures accélérées et urgentes, ce qui entrainera mécaniquement des retards de plus en plus considérables pour les affaires non-urgentes.

Ce risque de déstabilisation bien réel de l'ordre de juridiction administratif appelle une réponse renouvelée du politique.

A ce constat quantitatif, s'ajoute une analyse qualitative qui conduit à une observation troublante pour le fonctionnement du tribunal administratif : outre le phénomène des procédures accélérées et leurs conséquences, il est indéniable que les affaires ordinaires contiennent de plus en plus d'affaires d'une complexité et technicité grandissante, souvent médiatisées, voire politisées, telles que les affaires de droit de la concurrence, celles impliquant des autorités de régulation (CSSF, ILR) ou encore celles relatives à l'aménagement communal, qui comportent des enjeux majeurs. Si les mêmes magistrats sont appelés d'un côté à évacuer prestement les affaires enrôlées dans le cadre des procédures accélérées, et de l'autre côté à instruire et juger des affaires d'une complexité réelle, il n'est pas inutile de souligner qu'un juge ne peut pas tout faire et il se trouve alors écartelé entre la pression de l'urgence et l'insatisfaction du traitement de la non-urgence, les juridictions administratives ne disposant pas de la possibilité de faire appel pour le traitement de ces affaires à des spécialistes, contrairement au gouvernement qui, dans de telles affaires, recourt systématiquement aux bons offices d'avocats spécialisés.

Deuxième phénomène : si depuis plusieurs années, les juridictions administratives sont confrontées à une augmentation du contentieux, tant quantitative que qualitative, l'augmentation du contentieux s'est en outre accompagnée d'un processus nouveau, celui de sa **massification**.

La notion de contentieux de masse recouvre en réalité deux processus, qui sont certes comparables par leurs effets devant la juridiction administrative, mais qui sont distincts par leurs causes et n'appellent d'ailleurs pas nécessairement les mêmes réponses.

Le contentieux de masse procède de l'accumulation de requêtes individuelles contre des décisions fondées sur une interprétation unique de la loi, erronée ou perçue comme telle.

Il s'agit de ce que l'on nomme habituellement le contentieux de série, qui se traduit le plus souvent par un afflux de requêtes présentant à juger des moyens quasiment identiques, dans un intervalle de temps relativement restreint. Ainsi, à titre d'exemple, chaque rentrée scolaire connaît son lot de recours en matières d'aides financières de l'Etat pour études supérieures : 68 recours lors de l'année judiciaire 2017/18 et 44 lors de l'année judiciaire 2018-2019, sur la toile de fond de plusieurs centaines d'affaires pendantes mais fixées *sine die*.

Mais la notion de contentieux de masse désigne également un autre processus : celui de l'accumulation de requêtes individuelles contre une multitude de décisions distinctes, faisant application d'une même législation, mais cette fois-ci à des situations individuelles qui sont - en principe - distinctes : là également chaque modification de la législation en matière d'aides financières de l'Etat pour études supérieures entraîne une série de recours ; il en va de même en la matière de la fonction publique.

---

prochaines semaines et qui prévoit l'obligation pour le juge saisi de statuer endéans les 10 jours de l'introduction d'une requête devant systématiquement être introduite par l'administration ne manquera malheureusement pas d'accentuer le phénomène.

Ainsi, et à titre d'illustration, le tribunal administratif a connu au cours de l'année judiciaire passée et au gré des différentes réformes de la fonction publique, et en particulier de la police l'enrôlement de plusieurs séries, totalisant quelques 159 recours, dont une série comportant 121 requêtes distinctes, engorgeant la chambre en charge de ce type de contentieux.

Or, le tribunal administratif n'est ni humainement, ni techniquement outillé pour évacuer de tels contentieux de masse en préservant tant ses impératifs d'effectivité que ses objectifs de qualité, le tribunal devant en effet concilier, d'une part, le droit fondamental de chaque justiciable de voir sa cause entendue individuellement et complètement par un juge, avec le caractère répétitif, voire sériel, des requêtes qui est le propre des contentieux de masse.

Actuellement, le tribunal administratif dépend très largement de la bonne volonté des parties afin d'évacuer son contentieux de série et plus particulièrement de l'accord des parties à ne retenir pragmatiquement qu'une affaire « pilote » servant *in fine* d'étalon au sort à réserver à toutes les autres affaires, le tribunal administratif, à défaut de tout texte lui permettant légalement une approche plus efficace, ne pouvant en effet, faute de verser dans un déni de justice, imposer pareille solution aux parties.

Troisième phénomène inquiétant, l'irruption, annoncée et dénoncée de longue date, des recours introduits dans le contexte de la **refonte générale des plans d'aménagement général** (PAG).

Ainsi, l'année judiciaire 2018-2019, ensemble l'année judiciaire précédente, a vu l'introduction d'un nombre important de recours portant sur un projet de refonte global de PAG, recours qui au vu de leur nombre élevé, de leur complexité et de leur volume nécessitent un temps élevé de préparation, de délibéré et de rédaction, de sorte qu'ils ont évidemment des répercussions sur le fonctionnement du tribunal administratif en général et sur celui des chambres concernées en particulier.

Afin d'assurer un suivi régulier de ces recours et d'éviter une fluctuation de la jurisprudence, lesdits recours ne souffrant pas un éparpillement entre toutes les chambres du tribunal administratif, deux chambres ont été chargées de l'évacuation de ces affaires : la 2<sup>e</sup> chambre, traditionnellement en charge des affaires relevant de l'urbanisme réglementaire, ainsi que, subsidiairement la 3<sup>e</sup> chambre, appelée, outre le contentieux relevant de sa spécialisation, à épauler la 2<sup>e</sup> chambre.

A compter du 25 février 2019 les audiences de la deuxième chambre ont quasi exclusivement été consacrées à la prise en délibéré des 64 affaires dirigées contre le PAG de la Ville de Luxembourg, ainsi que contre les différents PAP adoptés dans le même contexte, de sorte que les magistrats composant cette chambre se sont quasi exclusivement concentrés sur lesdits dossiers, à l'exception, évidemment, des affaires urgentes en matière de droit des étrangers bénéficiant de par la loi d'un rang de priorité. Le nombre de jugements prononcés par magistrat de la deuxième chambre au cours de l'année judiciaire 2018/2019 a partant diminué par rapport à l'année précédente et cette situation se prolongera sur l'année judiciaire 2019/2020, étant donné que toutes les affaires concernant le PAG de la Ville de Luxembourg n'ont pas pu être prises en délibéré au cours de l'année judiciaire 2018/2019 et que certaines ont été fixées aux audiences de l'année 2019/2020, les prononcés de toutes ces affaires devant prévisiblement s'échelonner à partir de février 2020, leur complexité imposant en effet une analyse parallèle sinon concomitante de tous les dossiers.

Les autres affaires déposées au tribunal administratif en matière de PAG, de PAP, d'établissements classés, d'autorisations d'établissement etc., matières traditionnellement traitées par la 2<sup>e</sup> chambre, ont dû être réparties sur les trois autres chambres du tribunal administratif, dont les délais de fixation se sont, à leur tour, prolongés en conséquence, tandis que les recours relatifs à des projets de refonte globale de PAG d'autres communes sont attribués à la 3<sup>e</sup> chambre jusqu'à évacuation par la 2<sup>e</sup> chambre de son stock d'affaires relevant du PAG de la Ville de Luxembourg. Ainsi, dans ce cadre, la 3<sup>e</sup> chambre a été d'ores et déjà saisie de 18 recours concernant des projets de refonte globale des communes de Bous, Junglinster, Erpeldange, Tuntange et Parc Hosingen.

L'introduction de ces affaires a partant d'ores et déjà engorgé le tribunal administratif dans son ensemble.

Cette situation risque de s'aggraver au cours des années à venir étant donné que l'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain impose aux communes de procéder à la refonte de leurs plans d'aménagement général et de lancer la procédure afférente avant la date butoir du 1<sup>er</sup> novembre 2019<sup>9</sup>. D'après les chiffres publiés par le ministère de l'Intérieur au 2 septembre 2019<sup>10</sup>, 36 communes disposent toujours d'un PAG « mouture 1937 » et 22 communes viennent seulement de lancer la procédure de refonte de leur ancien PAG.

L'achèvement de la refonte des PAG de toutes les 102 communes du Grand-Duché de Luxembourg entrainera partant l'introduction de plusieurs centaines de recours<sup>11</sup> ; le nombre de recours en matière de PAG déposés au tribunal administratif ne diminuera donc certainement pas dans les prochaines années.

De surplus, la croissance constante au niveau national du nombre d'habitants et la densification de l'habitation ainsi que la création de logements corrélatives impliquent que le nombre d'affaires en matière d'urbanisme restera élevé même au-delà des recours relatifs aux procédures de refonte des PAG. Un renforcement de l'effectif des magistrats du tribunal administratif, par des magistrats, le cas échéant, spécialisés en matière d'urbanisme, paraît dès lors opportun, voire, inévitable.

Il reste finalement à signaler que le nombre d'affaires en matière d'**échange de renseignements** - matière revêtant également un certain degré de complexité - bénéficiant de par la loi d'un rang de priorité a, à son tour, connu une importante augmentation au cours de l'année judiciaire 2018/2019. Si l'année 2017/2018 n'a vu ainsi le dépôt que de quelques recours de principe, nonobstant l'absence de toute voie de recours prévue par la loi alors en vigueur, à savoir la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale, la réintroduction de voies de recours à travers la loi du 1<sup>er</sup> mars 2019 portant modification de la loi précitée du 25 novembre 2014 a entraîné l'introduction de 27 recours idoines.

---

<sup>9</sup> Loi du 18 juillet 2018 portant modification de l'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

<sup>10</sup> <https://mint.gouvernement.lu/fr/dossiers/2019/PAG-nouvelle-generation.html>

<sup>11</sup> A titre d'exemple, la refonte du PAG de la commune de Kaerjeng, comptant 10.000 habitants, a entraîné au cours de l'année judiciaire 2017/2018 18 recours.

Afin de faire face à ces situations, le soussigné préconise **deux changements organisationnels majeurs** : la création d'un pôle « urgences » ainsi que la création d'un pôle d'enregistrement et de tri, en lieu et place de la structure d'accueil actuelle.

Ainsi, la création d'un pôle « urgences », en charge du traitement des dossiers urgents (ou du moins d'une partie de ceux-ci), à savoir les dossiers d'étrangers introduits dans le cadre d'une procédure accélérée ainsi que les référés, outre de répondre au souci de la juridiction de rationaliser le traitement de ces contentieux, permettrait de (partiellement) décharger les chambres de ce contentieux et leur permettrait de se (re-)concentrer sur les dossiers introduits dans le cadre de la procédure de droit commun, assurant ainsi une meilleure et (plus) prompte évacuation de ces derniers.

Il convient à cet égard de rappeler que la diminution des délais de fixation et de délibéré devrait particulièrement tenir à cœur de l'administration. En effet, outre que de tels délais sont de nature à entraver le bon fonctionnement de l'administration, astreinte à attendre l'issue des recours, ne serait-ce que dans l'intérêt de la sécurité juridique, ils sont encore de nature à entraîner des frais : ainsi, à titre d'exemple, la réduction des délais de jugement en matière de protection internationale, en-dehors des procédures accélérées, doit être encouragée, puisqu'elle peut contribuer à une diminution plus globale des dépenses de la politique de l'asile.

Quant à la création d'un pôle d'enregistrement et de tri, celle-ci permettra d'axer la réception et l'enregistrement sur le tri des requêtes, et donc l'élimination en amont de ceux irrecevables, évitant que le rejet de tels recours se fasse au niveau des chambres de jugement et encombre de façon corrélative et inutile ces dernières.

Il serait ainsi envisageable de doter un tel pôle, éventuellement sous la supervision d'un magistrat, de la faculté de trier directement les dossiers et de préparer des ordonnances de rejet : un tel pôle pourrait donner acte des désistements, constater des défauts d'objet et rejeter les requêtes dans certains cas, tel que par exemple des requêtes manifestement irrecevables ou caduques, quitte après avoir invité leur auteur à les régulariser dans un délai imparti : des requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Dès lors, la mission principale d'un tel pôle serait d'apurer en amont le plus possible les dossiers entrants.

La réalisation de telles mesures, outre des modifications à apporter à la procédure contentieuse, nécessiterait un renforcement de la capacité de jugement du tribunal administratif.

## **2.2. Effectifs**

L'année judiciaire 2018-2019 a vu le tribunal administratif opérer avec des effectifs théoriquement complets, les effectifs légaux ayant été atteints et un attaché de justice à titre provisoire ayant été affecté au tribunal administratif à partir du 16 janvier 2019.

Toutefois, trois des magistrats nommés ne siégeaient qu'à mi-temps, tandis que la formation dispensée à l'attaché de justice, aussi engagé et zélé que l'attaché puisse l'être, implique

nécessairement une charge de travail plus importante pour les magistrats plus expérimentés, affectant inévitablement la célérité avec laquelle leurs propres dossiers peuvent être évacués, n'a malheureusement pas pu être concrétisée par l'engagement dudit attaché en tant que magistrat de l'ordre administratif à défaut de place vacante, ledit attaché ayant dû, nonobstant sa formation spécifique en droit administratif et fiscal, accepter une nomination au sein de l'ordre judiciaire.

Cette situation illustre une fois de plus les faiblesses du système de recrutement actuel, davantage taillé pour le recrutement de magistrats de l'ordre judiciaire et imposant au tribunal administratif d'assurer régulièrement la formation d'attachés sans avoir toutefois la certitude de pouvoir conserver ceux-ci en tant que magistrats, fussent-ils même particulièrement destinés à rejoindre l'ordre administratif du fait de leurs connaissances et/ou expériences.

Tel relevé ci-avant, un renforcement en capacité de jugement s'avère nécessaire.

Un tel renforcement, permettant de créer une nouvelle chambre, est certes prévu parallèlement à la mise en place des sanctions administratives communales en application du projet de loi n° 7124 relative aux sanctions communales modifiant 1) le Code pénal ; 2) le Code d'instruction criminelle ; 3) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; le sort réservé à ce projet de loi étant toutefois aléatoire et les dates de son vote et de son entrée en vigueur incertaines, il conviendrait de détacher de ce projet de loi le projet de renforcement du tribunal afin d'en accélérer la concrétisation et de permettre au tribunal administratif de disposer, à l'orée de la rentrée judiciaire 2020/2021, effectivement de ces renforts.

Au-delà de ce renforcement, si le soussigné est bien conscient qu'il est 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 magistrature et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, de poursuivre indéfiniment une politique d'augmentation constante des effectifs des juridictions, il n'en demeure pas moins que si le contentieux administratif devait continuer de progresser de manière linéaire - et aucun élément ne permet actuellement au soussigné d'en douter - le tribunal administratif devra, outre de se doter des techniques légales et des pratiques lui permettant de faire face à une telle augmentation, se voir doter en personnel - magistrats, greffiers, référendaires et personnel administratif et technique - supplémentaire, à défaut de quoi il est à craindre que les efforts déployés par l'ensemble des juges administratifs et le personnel du tribunal ne se révèlent vains face à l'objectif d'une réduction des délais dans le respect des impératifs de qualité de la justice et d'effectivité des recours.

De tels renforcements réguliers, entraînant la création non seulement de postes de juges, mais également de premiers juges, voire de présidents de chambre, sont par ailleurs indispensables pour attirer et retenir l'expertise au sein du tribunal administratif.

Il ne faut pas oublier que les ressources humaines constituent la principale richesse du tribunal administratif. Non seulement elles contribuent à la réalisation de sa mission, mais elles façonnent également le droit administratif luxembourgeois par la qualité des décisions rendues.

Ces ressources humaines ne sont toutefois plus pérennes : sur 15 magistrats actuellement en fonction, 7 (nombre allant dorénavant en croissant) bénéficient d'un rang commun avec les

magistrats de l'ordre judiciaire<sup>12</sup>, leur permettant de postuler le moment venu pour des fonctions de rang supérieur au sein de l'ordre judiciaire, entraînant une érosion des connaissances et expériences spécifiques de droit administratif. Or, certains de ces jeunes juges pourraient actuellement déjà prétendre à une nomination à un poste de premier juge ou de premier substitut au sein de l'ordre judiciaire : il importe dès lors de permettre à ces magistrats de faire carrière au sein de l'ordre administratif plutôt que de les contraindre à quitter l'ordre administratif afin de pouvoir prétendre à leur tour à une promotion.

Enfin, il convient de souligner que nonobstant un renforcement opéré notamment par la 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 ayant permis la création *de facto* d'une quatrième chambre, celle-ci est toujours appelée à être formalisée dans le cadre du projet de loi n° 6563B.

### **2.3. Infrastructure**

Outre les défauts dénoncés dans le rapport relatif à l'année judiciaire 2017/2018, relevant tant de l'absence de toute sécurisation des locaux des juridictions administratives et de l'absence de tout decorum digne d'une juridiction, il convient de souligner que 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, que ce soit provisoirement ou définitivement, certains des magistrats devant d'ores et déjà partager leurs bureaux, dans des conditions qui restent toutefois, à ce stade, satisfaisantes.

Tout renforcement supplémentaire, que ce soit au niveau des chambres de jugement ou des greffes, se heurtera toutefois à l'écueil de l'exiguïté des locaux.

Si une solution - provisoire - semble potentiellement se dessiner, dans la mesure où les juridictions administratives devraient éventuellement pouvoir occuper provisoirement les locaux vacants dans l'attente d'une hypothétique European Patent Court au niveau -5 de l'Hémicycle, une telle solution, non encore concrétisée, demeurera une mesure provisoire, ne dispensant pas l'Etat à moyen terme à fournir enfin aux juridictions administratives des locaux adaptés et de mettre ainsi un terme à une situation provisoire qui perdure depuis bientôt 25 ans.

### **2.4. Formation**

Outre la production des jugements, qui constitue le cœur de la mission du tribunal administratif, la juridiction participe également à des activités de formation, essentiellement en tant que consommatrice de formation, ce qui s'intègre dans l'obligation de formation continue imposée aux juges et à leurs collaborateurs.

En 2018/2019, l'essentiel de cette activité a été centrée sur la participation à des colloques et des formations, les magistrats ayant ainsi pu assister à un certain nombre de colloques, de conférences et de formations, parfois en tant que « spectateurs », parfois en tant qu'orateurs. Il s'agit de manifestations organisées au Luxembourg (notamment dans le cadre de la Chambre

---

<sup>12</sup> Loi du 26 mars 2014 portant modification 1) de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; 2) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

de commerce, de l'Institut national d'administration publique) à l'étranger, essentiellement en ce qui concerne l'étranger dans le cadre de l'EASO (European Asylum Support Office).

Malheureusement, compte tenu des impératifs d'évacuation des affaires et de la pression engendrée par les procédures accélérées, les objectifs du tribunal administratif de mettre sur pied, en coopération avec l'Institut national d'administration publique, une formation propre aux magistrats administratifs, ont dû être tenus en suspens, dans l'attente soit d'une diminution du contentieux à évacuer, soit d'un renforcement, permettant à plusieurs juges de s'absenter ensemble afin de suivre une formation spécialisée.

Enfin, tout comme les années antérieures, les membres du tribunal ont accueilli au cours de l'année judiciaire écoulée la nouvelle promotion d'attachés de justice dans le cadre de la partie théorique de leur stage, permettant à ceux-ci d'acquérir un premier, bref, aperçu du contentieux administratif.

Luxembourg, le 10 octobre 2019

*Marc Sinnen*  
*Président*