

Rapport relatif au fonctionnement de la Cour administrative au cours de l'année judiciaire 2019-2020

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

I. Éléments de statistiques

Au cours de l'exercice 2019-2020, la Cour administrative a été saisie de 249 affaires nouvellement portées au rôle (par rapport à 214 affaires au cours de l'année judiciaire précédente).

Ventilation par matières :	2018-2019	2019-2020
	68	104
Statut des étrangers :		
Protection int :	45	69
Rétention adm. :	6	18
Regroupement familial :	6	9
Autor. de séjour :	7	2
Sursis à éloign. :	2	Report/Sursis à éloign. : 2
Autres :	2	Autres : 4
Urbanisme :	27	66
Matière fiscale :	46	31
Fonction publique :	15	15
Echange de renseignements :	24	9
Actes administratifs à caractère réglementaire :	0	7
Sites et monuments :	0	4
Enseignement supérieur :	3	2
Environnement et protection de la nature :	2	2

Autorisation d'établissement :	0	1
Travail :	6	0
Marchés publics :	3	0
Permis de conduire :	5	0
Autres matières :	15	8

La rubrique « autres matières » comprend diverses matières éparses.

Au 15 septembre 2020, les affaires arrêtées se chiffrent pour l'année judiciaire 2019-2020 à 219 affaires (220 arrêts en 2018-2019), dont 11 radiations, 3 appels caducs et 7 appels irrecevables, alors que les affaires en instance s'élèvent à 157 unités.

La durée moyenne d'évacuation des affaires déposées et arrêtées au cours de l'année judiciaire 2019-2020 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 76,58 jours.

La durée moyenne d'évacuation de toutes les affaires prononcées dans l'année judiciaire 2019-2020 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 134,11 jours.

Un tableau synthétique peut être dressé comme suit :

Tableau synthétique

Année judiciaire	2018/2019	2019/2020
Dépôts nouveaux	214	249
Arrêt rendus	220	219
Affaires en cours au 15/09	124	157

II. Activités juridictionnelles de la Cour

A. Délais d'évacuation et affaires en cours

Globalement, l'année judiciaire 2019-2020 se place elle aussi dans la perspective de la continuité déjà mise en exergue pour les années judiciaires antérieures, ceci malgré le fait nouveau de la pandémie Covid-19 ayant régné depuis le début de l'année 2020.

En effet, la Cour a su s'arranger de telle manière que la proclamation de l'état de crise et les suspensions des délais afférentes, de même que les difficultés de tenir audience eu égard aux règles de distanciation, de prudence et de limitation du nombre des personnes dans une salle close n'ont en définitive pas vraiment posé problème devant la Cour administrative.

En effet, tout comme les années antérieures, la Cour est pratiquement à jour, malgré l'état de pandémie par ailleurs.

A la date du 15 septembre 2020 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 ce délai et la date des plaidoiries se calcule toujours en quelques jours ou semaines en tenant compte de l'écoulement des délais d'instruction. Les durées en moyenne d'évacuation des affaires calculées à partir du jour d'introduction de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt afférent restent essentiellement basses, ceci même compte tenu des périodes de suspension des délais, pourtant largement usitées par les mandataires des parties.

Globalement, la Cour a fonctionné pendant l'état de crise comme d'accoutumée. En transposant simplement la règle suivant laquelle une affaire peut être prise en délibéré, eu égard au caractère écrit de la procédure administrative contentieuse, lorsqu'aucun des mandataires n'apparaît à l'audience ou lorsque tous les mandataires se rapportent simplement à leurs écrits, la Cour, dès le début de la pandémie, et dès avant la prise de réglementations d'urgence, a tout simplement contacté pour chaque audience les mandataires des parties et les a invités à lui signaler dans quelle mesure ils entendaient encore ajouter des éléments de plaidoiries.

Grosso modo, pour la période de la mi-mars jusqu'à la fin du mois de juin correspondant à la proclamation de l'état de crise, quasiment 95% des affaires fixées pour plaidoiries ont pu être prises en délibéré sans formalités, en ce que les mandataires des parties avaient, sur sa demande, signalé à la Cour qu'ils n'entendaient pas ajouter des éléments de plaidoiries.

Les affaires restantes ont pu être plaidées durant la période de fin mai jusqu'au courant du mois de juillet 2020, de sorte que devant la Cour administrative aucune affaire utilement inscrite au mois de juillet 2020 n'est restée pour compte : toutes ont été plaidées et des arrêts afférents ont pu être prononcés au courant de l'année judiciaire 2019/2020.

La Cour avait signalé à tous les mandataires ayant des affaires pour lesquelles le délai d'instruction était suspendu jusqu'au 24 juin 2020 qu'elle se tenait à disposition et qu'elle était disposée à voir plaider des affaires qui seraient encore instruites au mois de juillet, durant ce mois-même et au-delà de la date butoir du 15 juillet 2020, à partir de laquelle, normalement, commence la période de service réduit.

Le fait est que mises à part quelques affaires ayant trait au droit des étrangers et une seule affaire de droit commun, aucune autre n'a vu ses mandataires saisir l'opportunité proposée par la Cour, de nature à la voir toiser encore durant l'année judiciaire en cours à l'époque.

Si à la fin de l'année judiciaire 2017/2018 le nombre des affaires en instance se plaçait à 125 unités, puis à 124 unités pour l'année 2018/2019, il est vrai que ce nombre se place à un seuil légèrement plus élevé de 157 unités à la fin de l'année judiciaire 2019/2020.

Cette différence s'explique en partie par les affaires pour lesquelles la suspension des délais d'instruction, de même, qu'à l'entrée, celle des délais d'appel, ont entraîné que celles-ci se trouvent un peu plus longtemps dans le circuit, la différence en nombre d'une trentaine correspond par ailleurs à l'augmentation du nombre des affaires portées devant la Cour en 2019/2020 par rapport à 2018/2019 (249 par rapport à 214 affaires).

Cette augmentation en nombre des requêtes d'appel s'explique essentiellement par le bloc des appels relatifs aux affaires concernant le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particuliers – quartier existant – de la Ville de Luxembourg.

Lors du rapport annuel de l'année dernière, il avait été mis en exergue que les 64 affaires alors en cours en première instance allaient certainement engendrer une vague d'affaires plus importante devant la Cour. Cette expectation s'est vérifiée : sur une soixantaine de jugements d'ores et déjà prononcés, la Cour a pu enregistrer dans la période allant de juillet à début septembre 2020 le dépôt de 47 requêtes d'appel. Suivant un rythme d'instruction normal devant la Cour, ces requêtes d'appel devraient être entièrement instruites au plus tard à la date du 15 décembre 2020. La Cour entend voir plaider ces affaires dès le mois de décembre 2020 et au début de l'année 2021.

B. Répartition des affaires suivant les matières

De même que pour les années précédentes, des mouvements intéressants sont à signaler concernant la ventilation plus en détail des affaires. Le trio des matières se trouvant sur le podium en 2019/2020 est constitué par celle ayant trait au statut des étrangers se trouvant en tête avec 104 unités, suivie cette fois-ci par les affaires d'urbanisme au nombre de 66 et les affaires en matière fiscale globalement considérées, (contentieux fiscal ordinaire et échange de renseignements) au nombre total de 40 (31+9).

Il y a eu sous cet aspect des changements importants : le podium pour l'année 2018/2019 voyait en tête la matière fiscale globalement considérée (70 entités) (46 pour le contentieux ordinaire et 24 pour l'échange de renseignements) suivie du statut des étrangers (68) et des affaires d'urbanisme (27).

Ces tendances s'expliquent aisément : pour la matière d'urbanisme il vient d'être relaté que ce sont surtout les affaires relatives au PAG de la Ville de Luxembourg qui sont venues marquer leur empreinte pour l'année 2019/2020. D'autres PAG sont en gestation. Cette tendance devrait continuer pour les années prochaines, étant entendu qu'actuellement *grosso modo* seulement un tiers des communes du pays ont pu ficeler définitivement leur PAG.

Pour la matière fiscale, le nombre relativement faible des affaires en matière d'échanges de renseignements devant la Cour s'explique en ce que suite aux questions préjudicielles soumises en la matière à la Cour de Justice de l'Union Européenne par la Cour durant le premier semestre 2019, le tribunal a été amené à prononcer tout un nombre de sursis à statuer, de sorte que ces affaires sont toujours pendantes en première instance en attendant les arrêts de la Cour de Justice de l'Union Européenne (un premier arrêt a été prononcé en Grande Chambre le 6 octobre 2020). Par ailleurs, la matière fiscale ordinaire a vu le nombre des affaires varier notamment en raison du contentieux des appels en garantie qui, après avoir été très nourri durant les dernières années, semble s'être un peu tassé pour l'année sous revue.

Enfin, pour le contentieux des étrangers, il y a lieu de noter qu'un nombre plus important d'affaires de protection internationale a été jugé en première instance suivant la procédure de droit commun, elle-même conditionnée par les décisions afférentes prises au niveau du ministère compétent. Ce phénomène a partiellement trait également à celui de la pandémie. Ainsi, pour l'année judiciaire sous revue, 69 affaires de protection internationale (procédure ordinaire) ont été enregistrées contre 45 l'année précédente.

Un autre poste relatif au statut des étrangers a triplé : celui des rétentions administratives. Cette augmentation du nombre des affaires s'explique par la mise en œuvre au mois de décembre 2019 du contrôle d'office chaque fois qu'une décision ministérielle doit être prise pour une rétention allant au-delà du 4^{ième} mois de privation de liberté. Ce nouveau contentieux des contrôles d'office a engendré un certain nombre d'affaires en première instance et les appels devant la Cour sont venus nourrir l'augmentation constatée du contentieux afférent.

Plus encore que pour l'année précédente, le trio de tête [statut des étrangers 104 + urbanisme 66 + matière fiscale 40, total : 210] représente quasiment l'essentiel du contentieux porté devant la Cour administrative. Hormis la matière de la fonction publique représentée par 15 affaires, tout comme pour l'année précédente, les autres matières sont dorénavant très faiblement représentées.

Certaines d'entre elles n'affichent plus aucune affaire devant la Cour, telles les affaires de permis de conduire (0 contre 5 l'année précédente), celles ayant trait au droit du travail (0 contre 6 l'année précédente) ou celles des marchés publics (0 contre 3 l'année précédente).

D'autres affaires réapparaissent au tableau : Celles relatives aux actes administratifs à caractère réglementaire (7 affaires contre 0 l'année judiciaire précédente) et celles relatives aux sites et monuments (4 contre 0).

D'autres postes restent très faiblement représentés - (environnement et protection de la nature (2 affaires, nombre identique à l'année précédente) - aides étatique pour études supérieures (2 affaires tout comme l'année précédente) - autorisations d'établissement (1 seule affaire contre aucune l'année précédente).

C. Perspectives d'avenir

Plus encore que pour les années précédentes, nous assistons dès lors à une concentration plus forte autour de trois pôles essentiels du contentieux administratif porté devant la Cour administrative : statut des étrangers, urbanisme et fiscalité tiennent éminemment la palme en 2019/2020.

Cette tendance semble aller en se renforçant même pour les années prochaines lorsqu'on considère que la refonte des PAG va continuer pendant plusieurs années encore, que la matière de l'échange de renseignements s'est trouvée bloquée devant le tribunal en raison des renvois préjudiciels à la Cour de Justice de l'Union Européenne et que les affaires relatives au statut des étrangers se trouvent à un seuil plutôt élevé.

De deux choses l'une : soit les autres éléments du contentieux restent essentiellement épars devant la Cour ou alors, ce qui n'est jamais à exclure, certaines matières verront le nombre des affaires bondir durant les années à venir, notamment en raison de législations nouvelles qui, après une période de démarrage, engendreront un contentieux plus nourri : l'on songe ici à la matière de l'environnement et de la protection de la nature où la législation de 2018 n'a pu être éclairée que sous quelques aspects jusque lors devant la Cour.

La réforme en cours concernant la matière des sites et monuments, si elle aboutissait, devrait également engendrer un contentieux plus nourri encore pour les années à venir.

Pour des matières telles que les aides étatiques pour études supérieures, l'essentiel des questions engendrées par les nombreuses réformes législatives depuis 2010 semble avoir été balisé, ceci expliquant le nombre peu élevé des appels portés devant la Cour ces dernières années.

En matière de fonction publique, il est constant que la réforme de 2015 voit régulièrement apparaître des affaires nécessitant des éclaircissements des dispositions nouvelles également devant la Cour. Le nombre de 15 affaires par année resté constant depuis plusieurs années pourrait laisser présager que dans cette matière les choses ne devraient pas trop bouger pour les années à venir.

D. Renvois préjudiciels

Contrairement aux années précédentes, la Cour n'a pas été amenée à effectuer des renvois préjudiciels devant la Cour de Justice de l'Union Européenne durant l'année judiciaire sous revue.

Dans une affaire fiscale un renvoi préjudiciel posant des questions de principe en relation avec le principe général de l'Etat de droit a été porté devant la Cour constitutionnelle. Cette affaire est fixée pour plaidoiries à l'audience publique du 16 octobre 2020. Il s'agit de la première affaire pour laquelle la Cour constitutionnelle a décidé de siéger en composition plénière tel que le nouvel article 95^{ter} de la Constitution le lui permet dorénavant.

E. Justice de proximité

La Cour a continué sa pratique des mesures combinées des visites des lieux avec comparution des parties. Seulement, eu égard à la pandémie, aucune mesure pareille n'a pu avoir lieu durant la période de mars à juin 2020. Dès le moment cependant où c'était de nouveau possible, la Cour a, avec succès, procédé à une nouvelle visite des lieux avec comparution des parties regroupant un peu moins de 20 personnes dans le contexte de la refonte du PAG de la commune de Pétange. L'affaire a pu être balisée en vue d'un arrangement entre parties par rapport à tous les points restés litigieux en appel.

F. Référendaire

Pour la première fois de son histoire, la Cour a pu recourir durant toute l'année judiciaire au service de sa référendaire qui, pour le surplus, a successivement reçu au sein de l'Université du Luxembourg le prix Pierre Pescatore de la meilleure thèse de la faculté de droit, puis le prix Rolf Tarrach de la meilleure thèse de docteur fournie à l'Université pour les dernières années, toutes facultés confondues. Vu l'expérience recueillie, la Cour ne peut que confirmer le caractère adéquat de la fonction de référendaire au niveau de l'assistance des magistrats dans leur travail de recherche et de dégagement de solutions utiles pour les affaires leur confiées. Cependant, tel que la ministre de la Justice l'a déjà mis en exergue, la mise en place d'un statut particulier pour les référendaires, eu égard à leur mission spécifique, sera de nature à faciliter, pour le futur, l'engagement de nouveaux référendaires au niveau des juridictions du pays.

III. Dialogue interinstitutionnel au niveau national

A l'invitation des juridictions de l'ordre administratif, les membres de la Commission de la Justice de la Chambre des Députés ont pu être accueillis fin février 2020 durant toute une après-midi aux locaux du Nouvel Hémicycle. Outre la visite de ces locaux, une présentation en profondeur du fonctionnement des juridictions administratives a été effectuée par les présidents de la Cour et du tribunal ainsi que certains membres de ces juridictions. Un échange sur le vif s'en est suivi. Les députés ont pu assister à une audience du tribunal administratif pour se retrouver, ensemble avec les membres des juridictions, en fin d'après-midi, en dialogue autour d'un vin d'honneur. Tous les participants ont salué l'initiative et mis en exergue la nécessaire continuation de pareil dialogue.

Ce dialogue existe de manière implicite mais effective avec d'autres institutions, tels le Conseil d'Etat, la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation, le Parquet Général et les juridictions de l'Ordre judiciaire.

Du fait que la Cour administrative ait pu s'allier avec le Conseil d'Etat pour organiser les rencontres bilatérales, notamment avec le Conseil d'Etat de France, de même que de participer ensemble aux rencontres réciproques (ex : novembre 2019 à Paris), ainsi qu'en raison de l'organisation commune de la trilatérale du Benelux et de la participation réciproque (réunion prévue pour le mois de novembre 2020 à La Haye, entre-temps reportée), le Conseil d'Etat et la Cour, de manière implicite mais effective, entretiennent de longue date un dialogue institutionnel particulier, justifié entre autres par les racines des juridictions de l'ordre administratif.

Du fait que des membres de la Cour administrative participent au côté de membres de l'ordre judiciaire au sein de la Cour constitutionnelle et dans certains organes communs telles l'autorité de contrôle judiciaire en matière de protection des données et la commission spéciale en matière de renseignements, un dialogue implicite, mais effectif a lieu à chacun de ces niveaux d'échanges, de manière continue et efficiente. Il en est de même des rencontres dans le cadre de la commission des attachés de justice et au niveau de certains groupes de travail, tel celui de la numérisation de la justice (JUPAL).

Par la force des choses, compte tenu des nécessités de fonctionnement matériel du service, un dialogue fructueux existe depuis de longues années entre le ministère de la Justice et les juridictions de l'ordre administratif.

Sur tous ces plans l'importance du dialogue interinstitutionnel ne saurait qu'être soulignée. Cependant, il va de soi que ce dialogue se déroule à chaque fois en plein respect des exigences tenant à l'indépendance de la justice et à l'impartialité de ses membres.

IV. Activités internationales de la Cour

La Cour a pu participer activement aux activités riches et variées tant de l'ACA-Europe (association des Cours administratives suprêmes et Conseils d'Etat d'Europe) que de la plateforme mondiale AIHJA (Association internationale des hautes juridictions administratives).

Cependant, eu égard à la pandémie, ces activités internationales se sont rétrécies comme peau de chagrin et, depuis le mois de mars 2020, plus aucune manifestation n'a pu être utilement organisée en présentiel pour l'année judiciaire sous analyse.

Finalement, la Cour a maintenu des contacts étroits avec les Cours internationales (Cour de Justice de l'Union Européenne, tribunal de l'Union Européenne, Cour Européenne des Droits de l'Homme, Cour Benelux et EFTA Court).

Ainsi, si deux membres de la Cour ont encore pu participer activement à la rentrée solennelle, comme tous les ans d'ailleurs, à Strasbourg auprès de la Cour Européenne des Droits de l'Homme fin janvier 2020, le colloque spécialement organisé par le juge luxembourgeois à la date du 6 mars 2020 à l'enseigne des têtes de la magistrature luxembourgeoise, dont les cinq membres de la Cour spécialement préparés à ces fins, a dû être annulé en dernière minute eu égard précisément à la pandémie en train de se propager en Alsace.

Après une demi-année d'abstinence de contacts internationaux présentiels, un premier bilan intérimaire peut être utilement tracé : ces contacts sont éminemment importants et nourrissent non seulement la culture juridique proprement dite, mais encore des échanges revêtant un caractère précieux indéniable tant au niveau judiciaire que simplement humain. En effet, c'est l'échange personnel d'expériences, de bonnes pratiques et de manières adéquates d'aborder la problématique de plus en plus complexe de résorption des litiges, voire des questions juridiques proposées aux juges, surtout en dernière instance, qui, de manière patente, apporte des plus-values indéniablement consistantes surtout pour les membres d'une petite juridiction d'un minuscule pays avec les limites que cette situation comporte.

En rétrospective, la Cour se rend de mieux en mieux compte de l'importance des échanges internationaux également à un niveau bilatéral. Ainsi, la rencontre au sommet auprès du Conseil d'Etat de France au mois de novembre 2019 à Paris au Palais Royal a été éminemment enrichissante. Cette rencontre regroupait du côté luxembourgeois à la fois le Conseil d'Etat et la Cour administrative. Il est vrai que si un seul sujet concernait directement le Conseil d'Etat, deux autres sujets d'actualité visaient directement le contentieux administratif : celui des limites du principe du contradictoire et l'autre ayant trait aux aspects de recours effectif dans le cadre des recours contentieux (recours en réformation et recours en annulation).

Actuellement, l'ensemble des activités internationales destinées à se passer en présentiel a dû être reporté, en réalité, sans date fixe, ce qui représente une lourde charge pour les organisateurs. Deux membres de la Cour ont pu participer, finalement en formation restreinte, à Athènes, à la fin du mois de septembre 2020 au seul séminaire de l'AIHJA qui est organisé d'ici la rencontre triennale de 2022 à Bruxelles. Si les têtes des juridictions administratives suprêmes de Belgique, de France, de Grèce, des Pays-Bas et du Sénégal étaient également représentées, cette entrevue en « petit comité » a cependant souligné plus que jamais l'importance, voire la nécessité et le caractère quasiment irremplaçable des bons contacts présentiels entre magistrats ayant la charge de résoudre en dernière instance un contentieux complexe, tel celui des juridictions administratives et fiscales. Aussi les échanges sur le COVID et les droits fondamentaux ont été des plus fructueux, à côté du sujet principal de la déontologie des magistrats.

C'est indéniablement à ce niveau des contacts internationaux que la crise sanitaire de la pandémie a laissé également, au niveau de la Cour administrative, ses traces les plus marquées.

V. Bulletin de jurisprudence administrative

Comme par le passé, les membres de la Cour administrative ont continué à assurer de manière essentielle, à côté de ceux du tribunal administratif, la recension des arrêts et jugements en vue de la publication au bulletin de la jurisprudence administrative paraissant sous l'égide de la Pasicrisie luxembourgeoise. Tout comme par le passé, la coordination effective s'est faite par un des membres de la Cour. Cette année-ci, le défi a pu être relevé

plus efficacement encore que les années précédentes en ce que le nouveau bulletin de la jurisprudence administrative a pu voir le jour à la fin du premier semestre 2020.

VI. Formation continue

Tout comme par le passé, 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. Ici encore une césure a dû être remarquée eu égard à la crise sanitaire. Comme pour les années précédentes la participation à divers colloques, conférences et séminaires essentiellement au niveau de l'ACA-Europe, de l'Université du Luxembourg, de la Cour de Justice de l'Union Européenne, d'Efta-Court et de Legitech a pu être poursuivie.

Les membres de la Cour sont restés actifs en termes de formateurs à l'Université du Luxembourg, auprès de la CSSF (Commission de surveillance du secteur financier), de l'INAP (Institut national de l'administration publique), des CCDL (Cours complémentaires en droit luxembourgeois) et de séminaires Legitech, de même que de conférences organisées par la conférence du Jeune Barreau, pour ne nommer que les principales de manière exemplative. Cependant, à partir du mois de mars 2020, ces deux volets de formation ont certes pu continuer, mais à un rythme beaucoup moins soutenu et essentiellement à distance, avec toutes les limitations d'usage.

VII. 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.

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.

Une stagiaire a pu utilement effectuer son stage de longue durée auprès de la Cour à la très grande satisfaction des membres de celle-ci, également durant la période de pandémie, durant laquelle la Cour est restée pleinement opérationnelle. La stagiaire en question a pu accompagner de manière active la mise en place des différentes réglementations d'urgence, étant entendu qu'elle entendait se spécialiser précisément en droit processuel. Plusieurs stages de plus courte durée ont également pu être organisés au niveau de la Cour.

La Cour avait été retenue dans le contexte des échanges de magistrats de l'AIHJA pour accueillir au mois d'octobre 2019 un membre de la Cour de cassation du Royaume du Maroc. Cependant, ce dernier s'est décommandé en toute dernière minute, rendant vains tous les préparatifs afférents.

VIII. Aménagement des locaux des juridictions administratives

Pour contrebalancer les effets néfastes pour le moral des collaborateurs engendrés par la pandémie, plusieurs membres de la Cour, collectionneurs d'art, ont décidé de mettre à la disposition de tous leurs collègues et membres du personnel des éléments de leur collection en les présentant dans les longs couloirs de l'étage – 3 de l'Hémicycle, siège de la Cour, où des cimaises avaient pu être spécialement arrangées à cette fin en hiver 2019/2020.

Une première exposition du juriste-peintre belge Armand Jamar a ainsi pu être montée progressivement dans les locaux de la Cour, avec la promesse de la part des responsables culturels de la Cour de Justice de l'Union Européenne qu'une fois définitivement montée, cette exposition pouvait également être accueillie par la Cour Européenne.

Aux yeux de la Cour, l'art de juger fait partie de la Culture et, suivant les possibilités données, des expositions d'œuvres d'art permettent, à de nombreux égards, d'agrémenter le bien-être au travail des collaborateurs tout en stimulant de nouveaux centres d'intérêt.

Quoiqu'il en soit, eu égard à un accroissement des effectifs surtout relatif à la première instance, une solution, pour le moins à moyen terme, impliquant le cas échéant de nouveaux locaux doit être envisagée d'ores et déjà par les responsables en la matière. Dans cette perspective, un rapprochement du siège des juridictions administratives par rapport à celui des juridictions judiciaires et plus particulièrement de la Cité judiciaire ferait tout son sens, notamment par rapport aux besoins des acteurs essentiels que sont les mandataires des parties et plus particulièrement les avocats opérant des deux côtés, tant de celui des juridictions judiciaires que face aux juridictions de l'ordre administratif.

IX. Effectifs

Si globalement, la Cour a bouclé l'année judiciaire 2019/2020 sans retards, ni inconvénient majeur occasionné par la pandémie, il n'en reste pas moins que celle-ci a montré clairement, surtout aux 5 magistrats composant la Cour, que l'équilibre trouvé ne va pas de soi et tient pour ainsi dire à des fils en soie. Ainsi, des seuils de vulnérabilité variables constatés pourraient impliquer du jour au lendemain, au détour de l'un ou de l'autre membre de la Cour testé positivement, que tout le fonctionnement de l'Institution pourrait risquer d'être bloqué pendant au moins une semaine ou deux, même en dehors de toute complication constatée.

Une répartition prudente des risques commanderait que la Cour songe sérieusement à se voir adjoindre un sixième membre, idéalement, vu sa structure actuelle, un premier conseiller, ce d'autant plus que depuis la création des juridictions de l'ordre administratif le nombre des membres du tribunal est passé de 7 à 18, tandis que celui de la Cour est resté jusque lors constant à 5 et que les prévisions menées ci-avant, notamment pour les trois piliers essentiels du contentieux porté devant la Cour, sont de nature à présager plutôt une augmentation consistante du nombre des affaires que le contraire.

Par ailleurs, l'actualité de la pandémie et de l'état de crise décrété sur base des dispositions de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution a montré qu'un contrôle plus efficace et éminemment plus direct de la légalité des règlements d'urgence pris en application des dispositions de l'état de crise devrait idéalement pouvoir être instauré sur toile de fond des

exigences de l'Etat de droit et de préservation des droits fondamentaux et libertés essentielles garantis par la Constitution et les Chartes de droit international. Objectivement, un recours direct devant la Cour administrative à traiter dans un délai essentiellement court devrait pouvoir être instauré devant cette Cour en vue de l'obtention d'un équilibre tant soit peu satisfaisant à cet égard.

La disponibilité encore accrue, requise de la part des magistrats de la Cour, plaiderait encore dans le sens de l'adjonction d'un sixième membre.

La Cour dispose depuis le début de l'année 2020 d'un data compliance officer qui opère à la pleine satisfaction des intéressés.

Parallèlement, le projet de numérisation des procédures judiciaires (projet JUPAL) a pu avancer de manière consistante et la position de projet pilote dans le chef de la procédure administrative contentieuse est en train de se concrétiser impliquant autant d'efforts supplémentaires nécessités de la part des magistrats et collaborateurs appelés à accompagner le projet. Ici encore, le recours à des référendaires sera de nature à résorber en partie les manques de disponibilité des effectifs, ce même dans une perspective où un sixième membre devrait rejoindre la Cour dans un avenir pas trop lointain.

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 14 octobre 2020

Francis Delaporte

Président de la Cour administrative

Rapport

**relatif au fonctionnement du tribunal administratif
du Grand-Duché de Luxembourg du 16 septembre 2019 au 15 septembre 2020**
établi conformément à l'article 64 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant
organisation des juridictions de l'ordre administratif

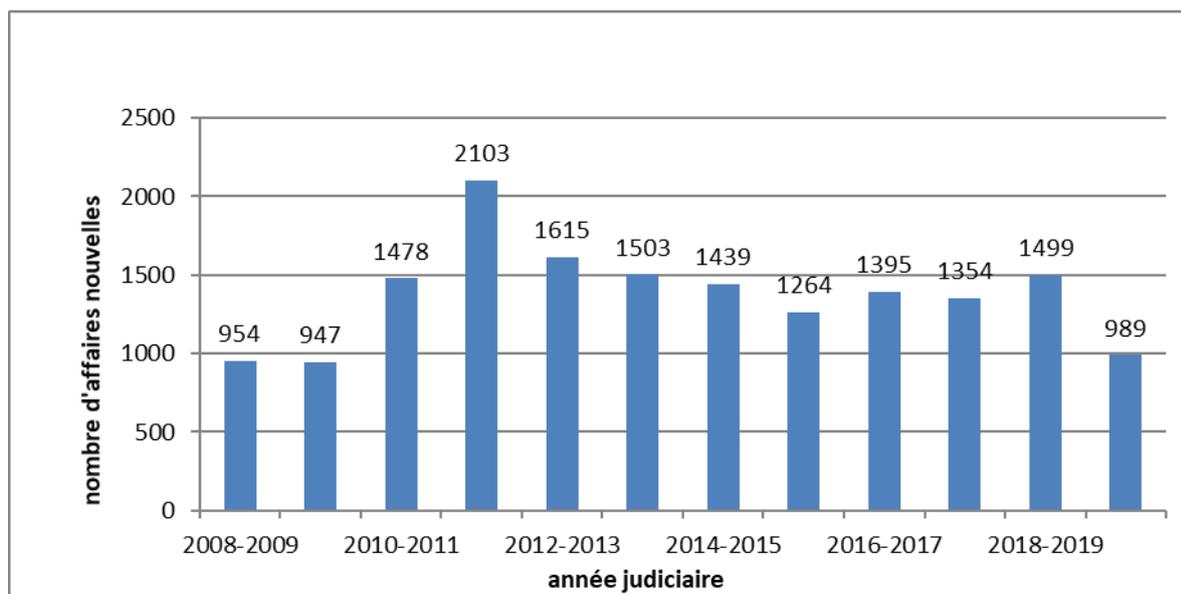
1. Activité juridictionnelle

Au cours de la période entre le 16 septembre 2019 et le 15 septembre 2020, le tribunal administratif a été saisi de 989 affaires nouvelles (année judiciaire 2018-2019 : 1.499 affaires nouvelles ; année 2017-2018 : 1.354 affaires ; 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).

Il s'agit là, manifestement, d'un effet de la pandémie et de ses conséquences tant nationales qu'internationales, le confinement, notamment, les diverses entraves à la libre circulation au sein de l'Union européenne et la fermeture temporaire des frontières extérieures de l'Union européenne, ayant eu pour conséquence un nombre en baisse des recours enrôlés.

Le premier graphique illustre l'évolution de ces chiffres au fil des dernières années.

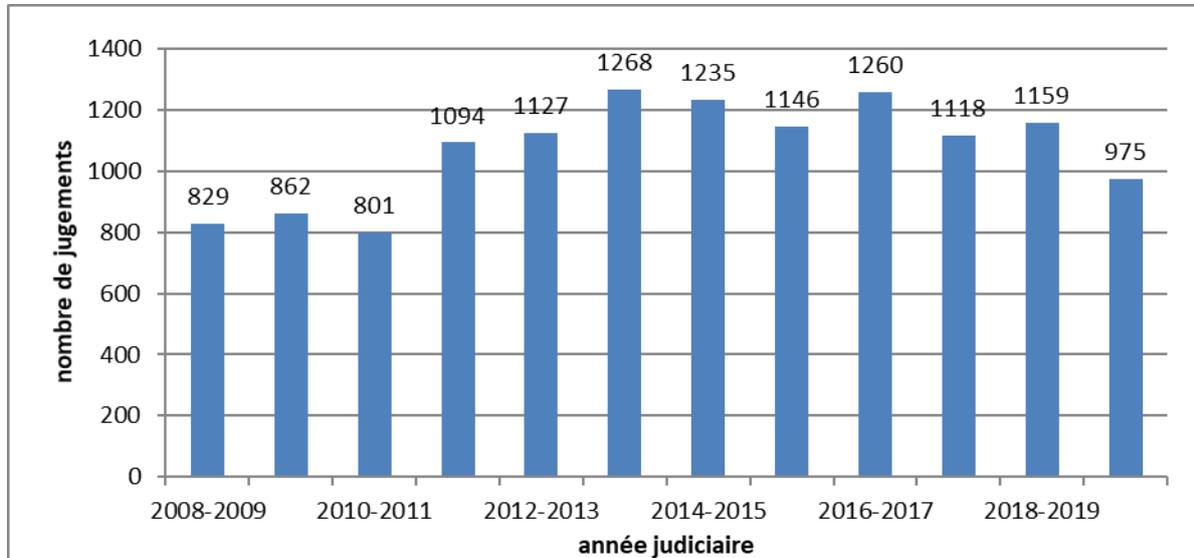
Graphique 1. Evolution du nombre d'affaires nouvelles



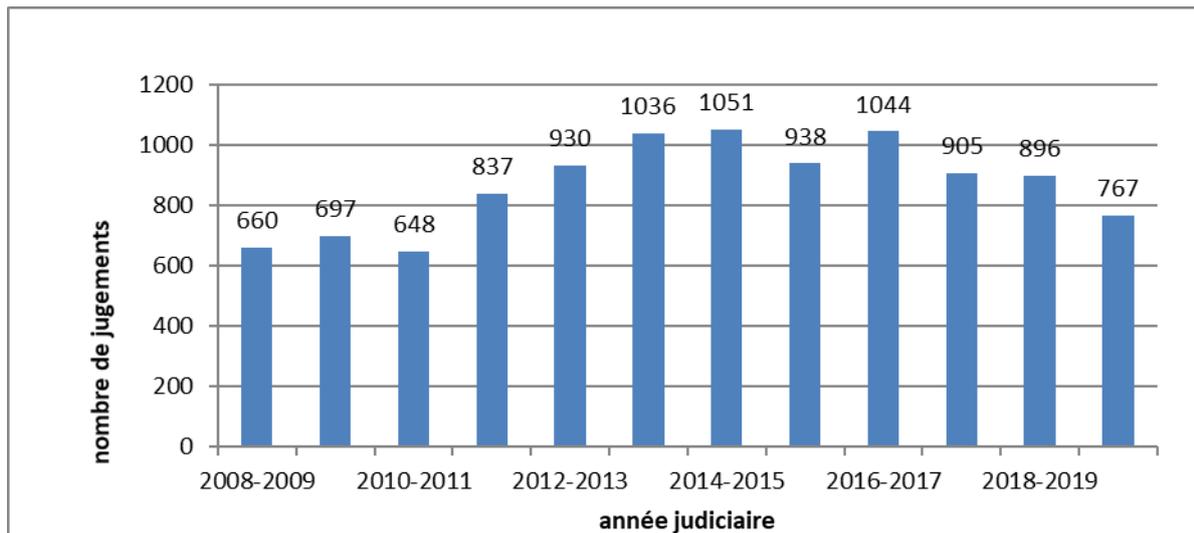
Le nombre d'affaires prononcées par le tribunal a partant connu un recul marqué, puisque durant la période entre le 16 septembre 2019 et le 15 septembre 2020, les 4 chambres du tribunal ont rendu au total 975 jugements (année judiciaire 2018-2019 : 1.159 jugements ; année 2017-2018 : 1.118 jugements ; 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 208 jugements de radiation (année judiciaire 2018-2019 : 263).

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)



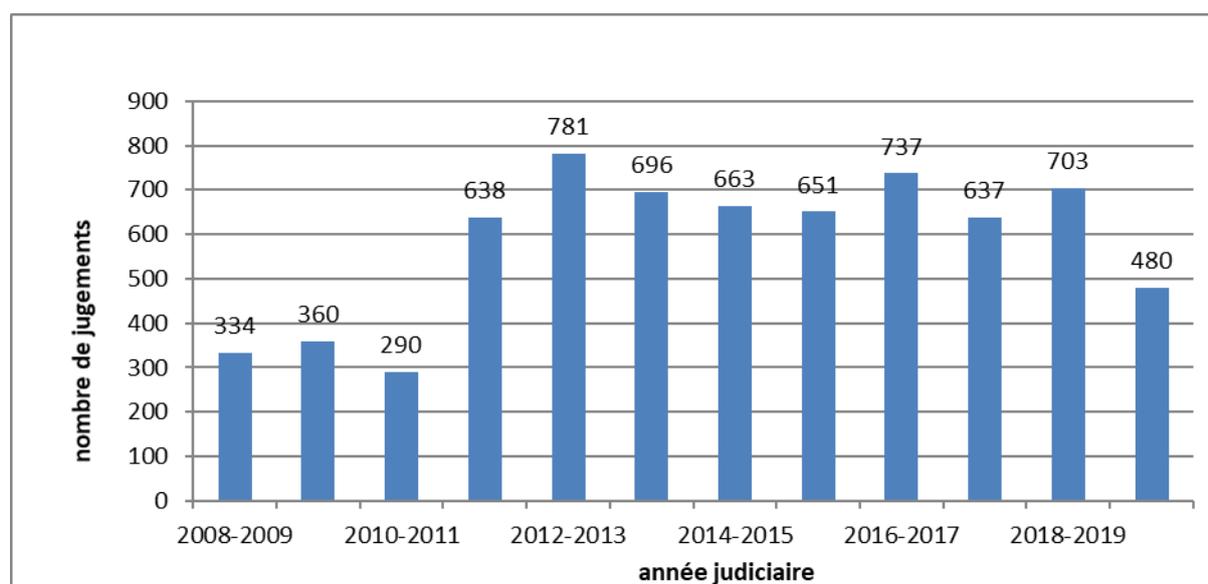
Le nombre d'affaires prononcées (hors jugements de radiation ou de désistement) par le tribunal continue pour la troisième année consécutive d'afficher un certain recul, voire même, en ce qui concerne l'année judiciaire révolue, un recul certain.

Cette baisse de productivité apparente s'explique en l'espèce essentiellement par quatre facteurs : un recul manifeste, sans doute temporel, des affaires introduites dans le cadre d'une procédure accélérée, et ce notamment dans le cadre de la procédure Dublin III, une évacuation proportionnellement plus importante d'affaires plus complexes, tant

quantitativement que qualitativement, et partant nécessitant une durée de préparation et d'élaboration plus importante (voir ci-dessous sub 2.2. et 2.3.), plusieurs congés de maladie de longue durée ayant lourdement impacté sur l'organisation et le fonctionnement du tribunal administratif, et bien évidemment la pandémie et, essentiellement, la période de confinement, et leurs conséquences (voir sub 2.1.).

Dans le chiffre total des jugements rendus au cours de l'année judiciaire 2019-2020 sont comprises 480 décisions en matière de police des étrangers au sens large (année 2018-2019 : 703 ; 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 268 décisions qui ont dû être évacuées conformément à une procédure dite « accélérée ».

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

307 recours ont dû être traités au cours de l'année 2019-2020 conformément à une procédure « accélérée » : 174 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, 94 dossiers en matière de rétention administrative et 39 en matière d'échanges d'informations¹.

Il s'agit en chiffres absolus là encore d'une baisse en comparaison avec les chiffres des années judiciaires antérieures : année judiciaire 2018-2019 : 568, année 2017-2018 : 350, année 2016-2017 : 462, année 2015-2016 : 355 ; toutefois, proportionnellement, sans atteindre le taux record inquiétant de l'année précédente (49 %), le volume des affaires

¹ Essentiellement suite à l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} 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

devant être traitées prioritairement par rapport au reste du contentieux reste très important (31 %).

A noter la part importante de recours ayant trait à des échanges de renseignements, affaires qui, en sus de leur traitement prioritaire impératif, s'avèrent en règle générale complexes².

Par ailleurs, un nouveau contentieux urgent est venu s'ajouter aux procédures accélérées, à savoir celui du contrôle d'office de la rétention, introduit par la loi du 4 décembre 2019 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, dans le cadre duquel le président du tribunal administratif est appelé à statuer d'office et d'urgence comme juge du fond « *et en tout cas dans les dix jours du dépôt de la requête* », sur certaines décisions de prolongation de mesures de rétention.

En dépit de pronostics plus optimistes, l'année 2019-2020, et plus particulièrement sa seconde partie³, a d'ores et déjà vu le prononcé de 23 jugements en cette matière.

Enfin, à titre plus anecdotique suite à l'introduction des différentes lois portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, 3 recours ont été introduits sur base de cette nouvelle législation (2 affaires ayant trait à des amendes administratives et 1 affaire relative à une mesure de quarantaine) et ont donné lieu à 2 jugements durant la période sous analyse.

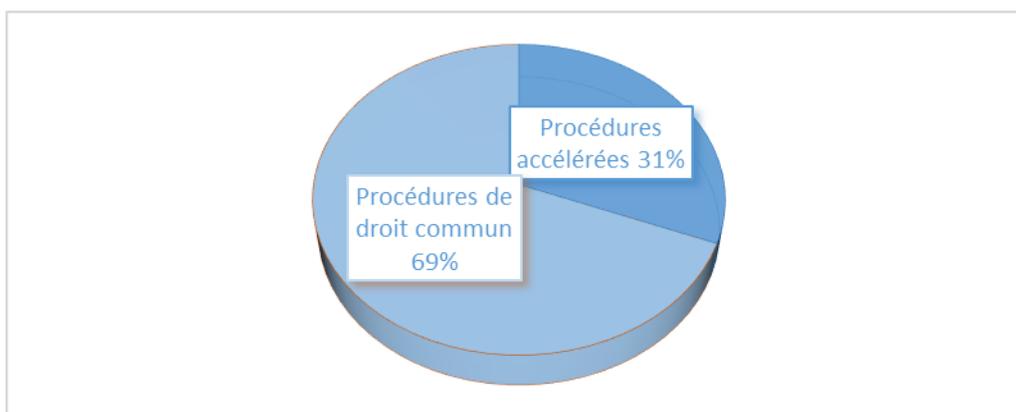
Si, en chiffres absolus, ce nouveau contentieux est, au 16 septembre 2020, négligeable, l'évolution qui se dessine au-delà de cette date est pour le moins inquiétante.

Il est à cet égard incompréhensible que le législateur n'ait dans le cadre des différentes moutures de cette législation pas, d'une quelconque façon, tenu compte ou répondu aux observations et objections formulées par le tribunal administratif dans ses avis afférents et a imposé des voies de recours incohérentes et impraticables, voire même dangereuses pour la santé publique. Il est en particulier incompréhensible que le législateur ait imposé au tribunal administratif de statuer endéans 5 jours par rapport aux amendes administratives, cette dérogation exceptionnelle au droit commun - aucune autre matière mettant en jeu des amendes administratives ne connaissant de telle procédure urgente - ne se justifiant aucunement en l'espèce, et n'étant d'ailleurs pas motivée. Le gouvernement et le législateur ne sauraient raisonnablement s'inquiéter quant aux délais de fixation devant le tribunal administratif, tout en s'évertuant à continuer à multiplier les voies de recours accélérées et urgentes sans tenir compte des nombreuses mises en garde leur adressées, notamment et à l'instar de ses prédécesseurs, par le soussigné.

Le soussigné sera certainement appelé à revenir dans les prochains mois sur les effets concrets néfastes, en termes d'organisation du contentieux administratif, de ces mesures.

² 39 affaires, alors que l'année judiciaire précédente le tribunal n'en avait connu que 27.

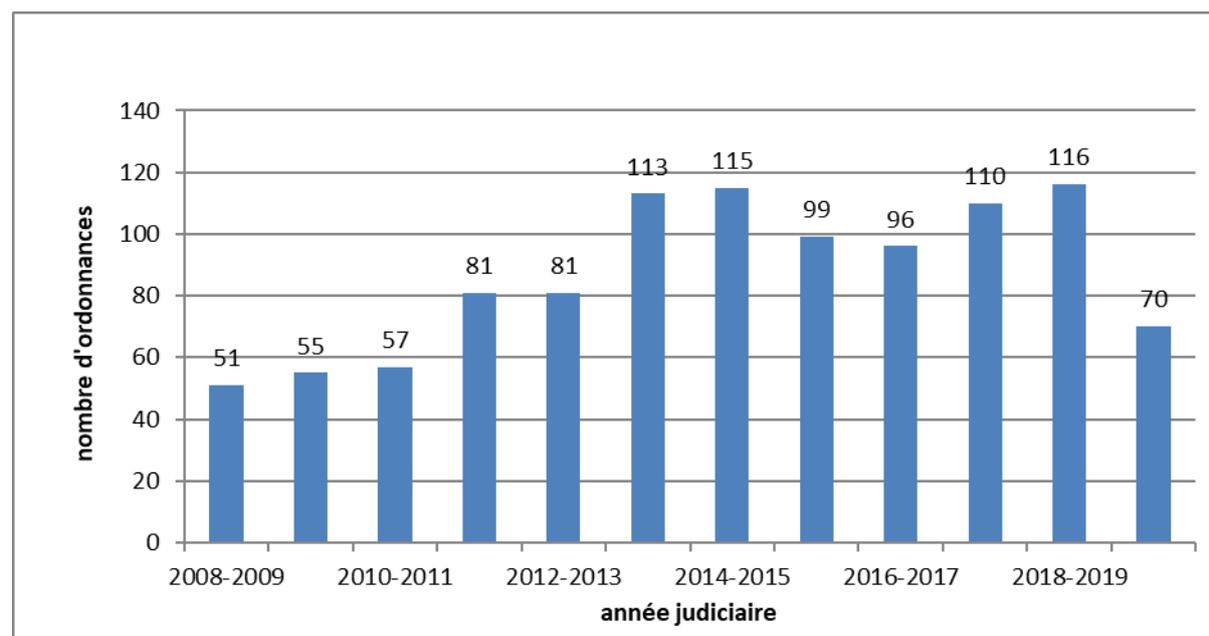
³ Le premier jugement en la matière a été rendu le 27 janvier 2020.



Le nombre des affaires de « référé » administratif (demandes en sursis à exécution et en institution de mesures de sauvegarde) ou « comme en référé » (essentiellement les recours en matière d'accès aux informations environnementales) accuse, à l'instar des affaires « de fond », une baisse sensible avec 90 ordonnances (70 ordonnances motivées et 20 ordonnances de radiation), là où l'année judiciaire précédente avait atteint le nombre record de 131 affaires traitées (dont 116 ont abouti à une ordonnance motivée).

Le graphique 6. illustre l'évolution des chiffres du « référé » au cours des dernières années.

Graphique 6. Evolution du nombre d'ordonnances de « référé » administratif, abstraction faite des ordonnances de radiation



Une ventilation des différentes matières ayant été traitées au provisoire au cours des deux années judiciaires précédentes permet de dégager différentes évolutions intéressantes, qui se retrouvent également au niveau du contentieux « de fond ».

Ainsi, la très forte baisse des recours en matière de contentieux des étrangers se retrouve également devant le juge du provisoire, les recours passant d'une année judiciaire à l'autre de 86 à 28. Il est toutefois à craindre qu'il ne s'agit que d'une fluctuation temporaire, la situation internationale géopolitique et la fin prévisible et espérée de la pandémie laissant craindre la reprise de flux migratoires très importants, reprise qui se traduit inmanquablement, avec un certain retard, par une recrudescence du contentieux administratif afférent.

En revanche, l'on notera une augmentation marquée du contentieux de l'urbanisme et du contentieux fiscal, contentieux techniques se prêtant moins bien à l'office du juge du provisoire, respectivement exigeant souvent une analyse plus approfondie et chronophage, guère éloignée de celle que les juges du fond seront appelés à effectuer.

Graphique 7. Ventilation des ordonnances prononcées durant les années judiciaires 2018-2019 et 2019-2020

	2018/2019	2019/2020
Etrangers		
- <i>Transfert 35(3)</i>	70	13
- <i>Police des étrangers</i>	13	13
- <i>Rétention adm.</i>	2	2
- <i>Proc. normale 35 (1)</i>	1	0
Total étrangers	86	28
Permis de conduire	5	3
Licence de taxis	0	1
Marchés publics	7	3
CSSF	1	1
Fermeture de chantier	1	0
Permis de construire	4	10
Police des bâtisses	0	1
Echange de renseignements	1	5
Accès du public à l'information en matière d'environnement	2	1
Protection de la nature	0	1
Santé - agrément médicament	1	0
Fonctionnaire	3	1
Etablissements classés	1	0
Impôts	1	6
Aides financières	1	0
Agrément crèche	1	3
Scolarisation	1	0
Stage judiciaire	0	1
Législation sur le secteur des assurances	0	1
Armes prohibées	0	1
Autorisation d'établissement	0	2
Accises	0	1
TOTAL	116	70

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 2020, a à nouveau été prolifique.

Si certes seulement 29 affaires, toutes matières confondues, ont été plaidées, prises en délibéré et prononcées pendant cette période par le tribunal siégeant en composition collégiale, auxquelles s'ajoutent 11 ordonnances de référé, les magistrats du tribunal administratif, qu'ils soient officiellement en service de vacation ou non, ont encore prononcé 66 jugements relatifs à des affaires prises en délibéré avant la période estivale de service réduit.

Ces chiffres illustrent parfaitement la réalité de ces prétendues « vacances judiciaires », que d'aucuns cherchent à intervalles réguliers à remettre en question. En effet, le terme même de « vacances judiciaires » renvoie à une époque largement révolue où seules quelques rares affaires urgentes étaient traitées par un petit nombre de magistrats désignés par le président du tribunal et qui formaient la « chambre de vacation ». Actuellement, si en été, le tribunal administratif réduit certes la voilure, il ne ferme pas, le service public de la Justice ne pouvant être totalement interrompu : un service réduit, de permanence, continue d'être assuré, tandis que les juges qui ne sont pas de service prennent leurs vacances par roulement et continuent en sus à traiter et à évacuer les affaires prises antérieurement en délibéré. Ainsi, durant la période de service réduit, trois à quatre magistrats, soit près d'un tiers des effectifs, sont chaque semaine de permanence et assurent l'évacuation du contentieux urgent et accéléré, tandis que leurs collègues qui ne sont pas à l'étranger mettent une partie importante de cette période à profit afin d'évacuer les affaires prises en délibéré avant cette même période.

2. Considérations générales

L'année judiciaire révolue se distingue par plusieurs points saillants, sur lesquels il convient de revenir.

2.1. La pandémie

Suite aux recommandations générales émises par le Conseil de Gouvernement lors de sa séance du 12 mars 2020, le tribunal administratif a décidé de réduire considérablement ses activités, et ce, dans une première phase, pendant une période de trois semaines, débutant le lundi 16 mars 2020 et se terminant le vendredi 3 avril 2020, seules les affaires présentant une urgence particulière (telles que les procédures d'urgence, procédures accélérées et procédures en référé) ayant alors été traitées par le tribunal administratif.

Des audiences régulières ont néanmoins été tenues, 16 affaires ont été prises en délibéré et 54 jugements et ordonnances ont été prononcés.

Par ailleurs, les requêtes et les mémoires concernant les affaires ne présentant pas d'urgence particulière ont continué à être enrôlés par le greffe ; en revanche le traitement de ces affaires ordinaires a été renvoyé à des dates ultérieures et les audiences relatives aux affaires ordinaires ont été d'office reportées. Il est à noter qu'aucune partie n'a sollicité le bénéfice de l'article 1^{er} (4) du règlement grand-ducal du 1^{er} avril 2020 portant modification du règlement grand-ducal du 25 mars 2020 portant suspension des délais en matière

juridictionnelle et adaptation temporaire de certaines autres modalités procédurales⁴, permettant à titre exceptionnel de déroger à la suspension des délais et de porter une affaire plus rapidement à l'audience.

La période du 4 avril au 19 avril 2020, se recoupant avec les vacances scolaires de Pâques, période traditionnellement tranquille, a *de facto* vu le maintien de ce service réduit, 5 affaires ayant été prises en délibéré et 12 jugements et ordonnances ayant été prononcés pendant cette période.

Dès le 20 avril 2020, le tribunal administratif a entamé son déconfinement sous des mesures sanitaires strictes : les audiences ordinaires ont été partiellement reprises, 41 affaires ayant été prises en délibéré et 101 jugements ayant été prononcés.

A noter qu'en sus des contraintes liées à la pandémie et au confinement, le tribunal a dû, durant cette même période, faire face à deux congés de maladie de longue durée⁵ de deux de ses membres ainsi qu'aux congés pour raisons familiales⁶ pris par six magistrats⁷, de sorte qu'une seule chambre a pu assurer un fonctionnement normal, une seconde chambre *ad hoc* assurant pendant cette période l'évacuation des affaires de fond urgentes. Il convient en particulier de souligner l'engagement de l'ensemble des magistrats du tribunal administratif, plusieurs magistrats ayant explicitement renoncé à prétendre au congé pour raisons familiales afin de permettre au tribunal de continuer à fonctionner, essentiellement en télétravail - avec les contraintes liées à ce mode de travail, le défaut de présence physique permanente au bureau ayant eu des répercussions sur la célérité avec laquelle les affaires ont pu être évacuées, et avec les contraintes liées aux mesures prises par le gouvernement durant l'état de crise, et plus particulièrement la fermeture des écoles - tandis que tous les magistrats bénéficiant du congé pour raisons familiales ont accepté, en sus des contraintes familiales indéniables, à traiter, à évacuer et à prononcer les affaires antérieurement prises en délibéré durant ce congé afin d'éviter que le tribunal ne sorte de confinement avec excessivement d'affaires se trouvant toujours en délibéré.

Par ailleurs, si, en raison du confinement, de nombreuses affaires ont dû être refixées durant la période s'étirant de la mi-mars au mois de mai 2020, la très grande majorité de ces cas a pu être pris en délibéré au cours des mois de juin et juillet 2020, sinon a été fixée pour plaidoiries aux audiences de septembre, octobre et novembre 2020, de sorte qu'un retardement trop important de ces affaires a pu être évité.

L'investissement remarquable de toute la communauté de travail, magistrats et greffiers, a ainsi certainement permis au tribunal de traverser la crise sanitaire dans les meilleures conditions possibles. Le fait qu'un nombre d'affaires significativement moins important ait été enrôlé, ensemble les efforts des magistrats du tribunal administratif, aura ainsi finalement

⁴ « Dans les cas d'urgence et sauf en matière pénale, les tribunaux peuvent, à titre exceptionnel, à la demande d'une partie, déroger à la suspension des délais prévue au paragraphe 1 du présent article, par décision d'administration judiciaire après avoir demandé la position écrite ou orale de la ou des autres parties au procès.

La décision du tribunal n'est pas susceptible de recours. Si, dans le cadre d'une instance pendante, les parties sont représentées par des avocats, ou si le tribunal l'ordonne, les communications et notifications visées au présent paragraphe sont faites par voie électronique via le greffe. »

⁵ Plus d'un mois, non lié à la pandémie.

⁶ Congé pour raisons familiales dans le cadre de la limitation de la propagation d'une épidémie (COVID-19)

⁷ Sur un total de 15 magistrats et 1 attaché de justice.

permis au tribunal de sortir de la crise sanitaire (du moins de sa première phase) sans que le service de la justice n'en ait finalement notablement pâti.

A partir du 25 mai 2020, le tribunal a achevé son déconfinement et a repris, toujours dans le respect de mesures sanitaires strictes, et autant que possible, son activité.

Il ne saurait toutefois être question d'un simple retour à la normale à cette date : la configuration des locaux et le nombre de personnels en juridiction ne permet simplement pas de respecter les gestes barrières (plusieurs magistrats travaillant ensemble dans certains bureaux, nombre de personnes amenées à se croiser dans le tribunal, par exemple dans les ascenseurs ou couloirs, etc), de sorte qu'actuellement, un nombre important de magistrats continue à travailler à domicile. Il est certain que de ce point de vue, les technologies ont permis d'adapter la pratique judiciaire - à titre d'exemple bon nombre de délibérés se font dorénavant virtuellement dans le cadre de groupes de discussion, tandis que les juges travaillent fréquemment à distance sur base de dossiers numérisés - afin de maintenir une administration saine et efficace de la justice tout en respectant les consignes de la santé publique.

2.2. Les recours introduits dans le contexte de la refonte générale des plans d'aménagement général (PAG)

Comme indiqué dans le rapport annuel précédent, l'année judiciaire 2018-2019 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. Comme exposé antérieurement, 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 plus particulièrement chargées de l'évacuation de ces affaires : la 2^e chambre, traditionnellement en charge des affaires relevant de l'urbanisme règlementaire, ainsi que, subsidiairement la 3^e chambre, appelée, outre le contentieux relevant de sa spécialisation, à épauler la 2^e chambre.

L'année judiciaire 2019-2020 a partant été marquée, en ce qui concerne la 2^e chambre, par la prise en délibéré et surtout la rédaction et la finalisation des jugements dans les dossiers relatifs au plan d'aménagement général (PAG) ainsi qu'aux plans d'aménagement particulier (PAP) de la Ville de Luxembourg. Ainsi, trois magistrats de la 2^e chambre étaient accaparés quasi exclusivement durant les deux premiers trimestres de l'année 2019-2020 par les audiences, les délibérés, la rédaction et la lecture de projets de jugement concernant les affaires relatives au PAG respectivement aux PAP de la Ville de Luxembourg, et ce sur la toile de fond des semaines de confinement qui ont notablement compliqué la circulation matérielle des dossiers volumineux en lecture entre les magistrats et ainsi la finalisation des jugements.

Finalement, entre le 25 mai et le 21 septembre 2020, toutes les affaires prises en délibéré par la 2^e chambre en matière de PAG et de PAP de la Ville de Luxembourg ont pu être prononcées, de sorte que pour l'année judiciaire 2020-2021, cette chambre pourra retourner à son fonctionnement normal. En revanche, la 3^e chambre prendra le relais pour traiter et évacuer pendant l'année judiciaire à venir les dossiers relatifs aux PAG et aux PAP d'autres communes.

La situation qu'a connue la 2^e chambre, et à travers elle le tribunal administratif en son ensemble, ne saurait partant être qualifiée d'exceptionnelle, puisqu'elle risque, bien au contraire, de se reproduire et même de s'aggraver au cours des années à venir au vu, d'une part, de l'obligation légale imposant à toutes les communes de procéder à la refonte de leurs PAG⁸, d'autre part, la refonte pendant des plans sectoriels impactant à leur tour sur l'ensemble des PAG et, de troisième part, de l'augmentation constante du nombre d'habitants et de la densification corrélative de l'habitat.

2.3. La problématique des recours groupés

Comme abordé dans le rapport d'activité de l'année judiciaire 2018-2019, le tribunal administratif se trouve de plus en plus confronté au phénomène de la massification du contentieux administratif, que ce soit le contentieux de série, à savoir l'accumulation de requêtes individuelles contre des décisions fondées sur une interprétation unique de la loi, erronée ou perçue comme telle, ou encore 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, phénomène par rapport auquel le tribunal administratif n'est ni humainement, ni techniquement outillé pour faire face.

L'introduction quasi simultanée de 64 affaires contre une même décision administrative, en matière de PAG de la Ville de Luxembourg, fournit une bonne illustration des problèmes, tant logistiques qu'organisationnels, concrètement rencontrés à cet égard par le tribunal administratif.

Ainsi, très concrètement, le greffe du tribunal administratif a dû résoudre la question du lieu de stockage des 64 dossiers volumineux et des pièces y afférentes durant toute la période de la procédure contentieuse. De plus, ni le système informatique ni l'organisation matérielle des dossiers en papier auprès des juridictions administratives ni, d'ailleurs, les procédures contentieuses en place ne sont prévues pour faire face à la gestion efficace et simultanée de 64, voire plus, de dossiers. A titre d'exemple, il peut être citée la question de la gestion d'un courrier unique envoyé par la partie défenderesse concernant l'ensemble des recours en question. Faut-il copier ce courrier pour l'insérer matériellement dans chacun des 64, voire plus, de dossiers, ou suffit-il de l'insérer dans un dossier collectif relatif aux correspondances. Dans cette dernière hypothèse se posera ultérieurement la question de l'archivage du dossier de correspondance, respectivement des dossiers contentieux. Un autre exemple est celui de l'ordonnance du président de chambre prononçant pour l'ensemble des recours concernés une prolongation des délais pour le dépôt des mémoires en réponse, réplique et duplique. Au stade actuel la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ne prévoit pas d'autre hypothèse que le prononcé de 64, voire plus, d'ordonnances séparées, qui doivent ensuite être signifiées aux parties et insérées matériellement dans chacun des dossiers en papier. La partie défenderesse se verra donc notifier 64, voire plus, d'ordonnances de teneur identique. Ces procédures désuètes impliquent une perte de temps manifeste et sont loin d'être écologiques. D'autres

⁸ L'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain - tel que modifié par 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 - 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^{er} novembre 2019

problèmes, plus spécifiques à la matière de l'urbanisme et de l'aménagement communal, apparaissent encore au niveau de la manipulation et du stockage des plans.

Concrètement en ce qui concerne les recours en matière de PAG et de PAP de la Ville de Luxembourg une solution pragmatique et moderne à certains des problèmes précités a pu être trouvée grâce à l'initiative des parties défenderesses, qui ont spontanément proposé la mise en place d'une plateforme électronique, permettant à tous les acteurs concernés par les recours (magistrats, greffe, avocats des demandeurs, avocats des parties tiers intéressées...) d'avoir accès de manière sécurisée aux documents du dossier administratif y compris aux nombreux plans de taille importante. Cette possibilité n'étant toutefois pas admise en tant que telle par la loi précitée du 21 juin 1999, le tribunal a recueilli l'accord préalable et écrit de toutes les parties aux instances avant la mise en place dudit système. Le système a d'ailleurs été bien accueilli par l'ensemble des acteurs concernés.

Ce phénomène de recours groupés qui a, d'ailleurs, d'ores et déjà pu être observé dans d'autres affaires relevant de la compétence des juridictions administratives telles que la fonction publique, l'échange de renseignements en matière de contributions directes, les aides financières, risque de se multiplier davantage à l'avenir, d'où l'importance d'envisager une modernisation rapide de l'organisation matérielle et informatique du tribunal administratif, de pousser le projet « *paperless justice* » et, corrélativement, d'adapter la législation procédurale des juridictions administratives, afin qu'à l'avenir le tribunal puisse gérer de manière efficace et moderne de tels recours, sans perte de temps inutile.

2.4. Evolution en nombre, en complexité et en technicité de nombreuses matières relevant de la compétence du tribunal administratif et conséquences sur le recrutement

Tel que relevé les années précédentes, la tendance lourde d'une complexification du contentieux administratif se confirme dans certaines matières telles que l'aménagement et l'urbanisme communaux, les contributions directes, les marchés publics, ainsi que toutes celles relevant des autorités de régulation, matières où le tribunal administratif se voit saisi de dossiers où se confrontent d'une côté des administrations, bénéficiant très souvent d'une pléthore de spécialistes, externes ou internes - phénomène particulièrement notable en ce qui concerne les autorités de régulation telles que la CSSF - et d'autre part des avocats spécialisés en la matière.

Or, le tribunal administratif peine à recruter de son côté des magistrats spécialisés dans différentes matières telles que le secteur des finances, la matière fiscale, la matière de l'urbanisme et du droit environnemental, voire même en droit européen ou en protection internationale, alors pourtant que la création d'un ordre administratif, distinct de l'ordre judiciaire, fut à l'origine, notamment, justifié par la nécessité de disposer, compte tenu de la spécificité du droit administratif et du droit fiscal, de magistrats possédant une bonne connaissance de l'Administration et des règles qui régissent les différents domaines, la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle ayant à l'époque recommandé à ce sujet de veiller, notamment lors du recrutement des magistrats de la Cour administrative, à ne pas recruter uniquement à l'intérieur de la magistrature mais également en dehors, de sorte à disposer d'une expérience en matière administrative et fiscale compte tenu de la spécificité du contentieux administratif.

Ainsi, si à travers la loi du 5 août 2020 portant modification de : 1. la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 2. la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, le tribunal administratif a été *in fine* autorisé à recruter trois magistrats supplémentaires, deux des places, fait unique dans la (jeune) histoire des juridictions administratives, n'ont pas pu être pourvues et demeurent à ce jour vacantes, circonstance qui illustre parfaitement l'inadéquation du système actuel de recrutement, régi par la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, et commun à tous les magistrats, qu'ils se destinent à l'ordre administratif, à la magistrature assise de l'ordre judiciaire ou au Parquet, ce système ne permettant plus guère aux juridictions administratives de recruter des candidats disposant d'une expérience avérée en droit et contentieux administratifs. Il convient en effet de relever que le système actuel de recrutement repose sur la chimère, sur la toile de fond d'une rarification évidente et générale de candidats juristes disposant de la nationalité luxembourgeoise, de trouver des candidats disposant tant des connaissances de base idoines en droit administratif, qu'en droit civil et qu'en droit pénal, de sorte à pouvoir potentiellement répondre aux besoins de l'ordre administratif, de la magistrature assise de l'ordre judiciaire et du Parquet, corps disposant toutefois de besoins, d'exigences et d'attentes différentes. Il convient encore de rappeler qu'initialement la création en 2012⁹ d'un pool d'attachés de justice commun à l'ordre judiciaire et à l'ordre administratif avait été justifiée, en ce qui concerne l'ordre administratif, par la nécessité de répondre aux besoins de formation professionnelle des futurs magistrats administratifs ainsi qu'aux problèmes de remplacement temporaire des magistrats en fonction. Si, dans un premier temps, le projet de loi afférent prévoyait des affectations distinctes, une formation professionnelle spécifique, propre à chaque ordre au profit des futurs magistrats ainsi que des épreuves séparées pour les candidats aux postes d'attachés de l'ordre judiciaire et pour ceux de l'ordre administratif, cette approche distinctive fut abandonnée, notamment sous prétexte d'une meilleure gestion des ressources humaines au niveau des autorités judiciaires, alors qu'un pool commun d'attachés de justice était perçu comme permettant de réagir rapidement et adéquatement en cas de surcharge de travail d'un service judiciaire¹⁰, le législateur ayant franchi en 2014 une étape supplémentaire vers l'unification des deux ordres, en instaurant un rang commun entre les magistrats des deux ordres de juridiction, et ce afin de consacrer la mutabilité des nouveaux magistrats entre les deux ordres.

Il s'est toutefois avéré que la recherche du magistrat généraliste, compétent en toutes les matières, constitue très largement une utopie, tandis qu'en ce qui concerne les juridictions administratives, l'obligation pour les très rares candidats prêts à rejoindre les rangs de l'ordre administratif de remplir également les critères de connaissances de l'ordre judiciaire a abouti, dans certains cas, à leur élimination lors des épreuves de recrutement, étant souligné qu'en tout état de cause, les candidats intéressés par le contentieux administratif et disposant d'ores et déjà d'une certaine expérience sont rarissimes, le contentieux administratif, perçu comme très technique et complexe, rebutant visiblement bon nombre de candidats ne disposant que d'une faible expérience du barreau et n'ayant qu'une pratique en droit civil, droit commercial ou droit pénal, tandis que la magistrature ne semble, manifestement, pas suffisamment attractive pour des avocats disposant d'une expérience avérée en droit administratif, voire en droit fiscal.

⁹ Loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice.

¹⁰ Projet de loi n° 6304B⁵ sur les attachés de justice, amendements gouvernementaux.

Tel que déjà indiqué à plusieurs reprises, et notamment dans le cadre du récent avis commun des Présidents de la Cour administrative et du tribunal administratif relatif à une réforme législative visant le recrutement dans la magistrature, une solution consisterait, en vue de répondre spécifiquement aux besoins des juridictions administratives, d'aménager la possibilité, que ce soit au niveau du recrutement sur épreuve ou du recrutement sur dossier, de permettre un recrutement de personnes issues de l'Administration, quitte à exclure ces magistrats le cas échéant du rang commun dont disposent actuellement tous les magistrats nouvellement recrutés. Un autre aspect possible d'un recrutement ponctuellement adapté spécifiquement aux besoins des juridictions administratives pourrait être un appel à candidatures extraordinaire dans l'intérêt de ces juridictions afin de voir admettre sur dossier non seulement des candidats disposant de 5 années de barreau, mais encore de prévoir une possibilité parallèle de poser utilement sa candidature lorsque l'on dispose de 5 (ou plus) d'années d'expérience effective dans la carrière supérieure de l'administration, tout en ayant pour le moins, en tant que juriste, obtenu avec succès le certificat des cours complémentaires en droit luxembourgeois, quitte à organiser une carrière spécifique ou une mise hors cadre afin de ne pas vouer à l'échec les chances d'avancement des magistrats d'ores et déjà en place.

Enfin, outre cette nécessité de modifier la procédure de recrutement des magistrats de l'ordre administratif, il conviendrait de créer une carrière séparée de référendaires pouvant assister les magistrats administratifs dans leurs fonctions. Il convient là encore de rappeler que les juridictions administratives ont engrangé des expériences très positives relatives à l'intervention de juristes-référendaires ; pour rappel, tant la Cour administrative que le tribunal administratif disposent actuellement à leur entière satisfaction chaque fois d'un référendaire. Cette situation devrait être institutionnalisée en permettant aux juridictions administratives de se doter institutionnellement, par adaptation de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, d'un personnel contractuel au statut définitif, permettant ainsi de répondre à l'engorgement chronique du prétoire, notamment en délestant les magistrats de tâches de recherches et de préparation, une telle possibilité permettant, outre de recruter des juristes disposant d'une expérience effective en droit administratif et/ou fiscal, ce qui, comme relevé ci-avant, 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.

Les échanges fructueux avec le ministère de la Justice des derniers mois vont à cet égard certainement dans la bonne direction.

Luxembourg, le 12 octobre 2020

Marc Sinnen
Président