

**Rapports relatifs au fonctionnement de la Cour administrative
(année judiciaire 2022-2023 et année civile 2023) et du
tribunal administratif (année judiciaire 2022-2023)**

Nouvel Hémicycle
1, rue du Fort Thüngen
L-1499 Luxembourg

Rapport de la Cour administrative – page 2

Rapport du tribunal administratif – page 20

Rapport relatif au fonctionnement de la Cour administrative au cours de l'année judiciaire 2022-2023 et au cours de l'année 2023

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

Le présent rapport est le premier d'une nouvelle série.

Si jusqu'à l'année 2022 les rapports annuels des juridictions de l'ordre administratif étaient à établir avec effet au 15 octobre pour l'année judiciaire révolue, ce système a été délaissé suite aux modifications législatives intervenues en janvier 2023. Dorénavant, les juridictions de l'ordre administratif, à l'instar de leurs homologues de l'ordre judiciaire, sont amenées à établir leur rapport annuel par rapport à l'année civile révolue, le premier exercice à couvrir de la sorte étant celui de l'année 2023.

En vue de préserver une meilleure possibilité de comparaison et afin de ne pas laisser hors champ la période du 15 septembre au 31 décembre 2022, le présent rapport juxtapose les deux séries de chiffres, la première relative à l'année judiciaire 2022-2023 et la seconde englobant l'année civile 2023.

De manière fondamentale, l'activité de la Cour administrative s'est déroulée dans la continuité et, pour l'essentiel, elle a pu tenir le cap, à l'instar des années précédentes, de manière à rester à jour et à évacuer les affaires lui soumises dans un délai moyen largement inférieur à une demi-année en comptant le laps de temps à partir du dépôt de la requête d'appel jusqu'au prononcé de l'arrêt.

Ainsi, pour l'année judiciaire 2022-2023 les chiffres s'énoncent comme suit :

ANNEE JUDICIAIRE 2022-2023

Ventilation par matières	2021-2022		2022-2023	
Statut des étrangers	103		114	
	Protection int :	78	Protection int :	79
	Autor. de séjour :	3	Autor. de séjour :	14
	Regroupement familial :	12	Regroupement familial :	11
	Rétention adm. :	5	Rétention adm. :	8
	Report/Sursis à éloign. :	3	Report/Sursis à éloign. :	2
	Autres :	2	Autres :	0
Matière fiscale	43		39	
Urbanisme et aménagement du territoire	28		31	
Fonction publique	31		24	
Echange de renseignements	29		9	
Etablissements classés	1		5	
Amende administrative	0		4	
Commission de Surveillance du Secteur Financier	2		4	
Enseignement	4		4	
Protection de l'environnement	4		4	
Actes administratifs à caractère réglementaire	1		3	
Elections	0		3	
Marchés publics	1		3	

Sociétés	0	3
Autorisations d'établissements	2	2
Travail	4	2
Accès aux documents	0	1
Agriculture et viticulture	1	1
Autorisation d'exercer	0	1
Commissaire spécial	2	1
Justice	0	1
Permis de conduire	2	1
Protection des données	0	1
Santé publique	0	1
Sites et monuments	2	1
Accès au dossier administratif	1	0
Accises	1	0
Armes prohibées	2	0
Associations et fondations sans but lucratif	1	0
Chambre de Commerce	1	0
Classes moyennes	4	0
Déchets	2	0
Permis de chasse	1	0

Au 15 septembre 2023, les affaires arrêtées se chiffrent pour l'année judiciaire 2022-2023 à 247 affaires (264 arrêts en 2021-2022), dont 7 radiations, 4 désistements, 2 appels caducs et 6 appels irrecevables, alors que les affaires en instance s'élèvent à 133 unités. Par ailleurs, 5 affaires ont été mises au rôle général.

La durée moyenne d'évacuation des affaires déposées et arrêtées au cours de l'année judiciaire 2022-2023 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 100 jours.

La durée moyenne d'évacuation de toutes les affaires prononcées dans l'année judiciaire 2022-2023 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 153 jours.

Concernant l'année civile 2023, ces mêmes chiffres sont les suivants :

Année civile 2023

Au cours de l'année 2023, la Cour administrative a été saisie de 270 affaires nouvellement portées au rôle.

Ventilation par matières	2023
Statut des étrangers	114
Protection int :	73
Autor. de séjour :	17
Regroupement familial :	12
Rétention adm. :	10
Report/Sursis à éloign. :	2
Autres :	0
Matière fiscale	37
Fonction publique	33
Urbanisme et aménagement du territoire	32
Echange de renseignements	9
Commission de Surveillance du Secteur Financier	6
Etablissements classés	5
Protection de l'environnement	5
Amende administrative	3
Elections	3
Enseignement	3
Sites et monuments	3
Sociétés	3
Travail	3
Autorisations d'établissements	2
Protection des données	2
Accès aux informations	1

Actes administratifs à caractère réglementaire	1
Agriculture et viticulture	1
Associations et fondations sans but lucratif	1
Autorisation d'exercer	1
Commissaire spécial	1
Permis de conduire	1

LES DELAIS D'EVACUATION

Les affaires arrêtées se chiffrent pour l'année 2023 à 248 affaires, dont 6 radiations, 6 désistements, 1 appel caduc et 10 appels irrecevables, alors que les affaires en instance s'élèvent à 127 unités. Par ailleurs, 4 affaires ont été mises au rôle général.

La durée moyenne d'évacuation des affaires déposées et arrêtées au cours de l'année 2023 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 115 jours.

La durée moyenne d'évacuation de toutes les affaires prononcées dans l'année 2023 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 158 jours.

L'EVOLUTION PAR MATIERES

Tout d'abord, l'on constate une continuité certaine dans le nombre des affaires nouvellement enrôlées auprès de la Cour administrative. Si ce nombre était de 273 au cours de l'année judiciaire 2021-2022, il est de 263 pour l'année judiciaire 2022-2023 et de 270 en considérant l'année civile 2023.

Lorsqu'on considère le classement des affaires par matière, une certaine continuité se démarque également à ce niveau. Le trio de tête est en effet resté quasiment le même.

De manière isolée, l'on retrouve au premier rang des affaires enrôlées, celles ayant trait au statut des étrangers. Ce poste était de 103 pour l'année judiciaire 2021-2022 et est de 114 tant pour l'année judiciaire 2022-2023 que pour l'année civile 2023. On constate donc une légère augmentation à ce niveau.

Cette augmentation est due essentiellement aux affaires d'autorisation de séjour qui étaient au nombre de 3 pour l'année judiciaire 2021-2022 et montent à 14 pour l'année judiciaire 2022-2023, puis à 17 en considérant la seule année civile 2023.

Par contre, tous les autres postes sont relativement stables, étant entendu que le poste le plus important reste celui des affaires de protection internationale dont le nombre était de 78 pour

l'année judiciaire 2021-2022 et est de 79 pour l'année judiciaire suivante pour retomber quelque peu à 73 en considérant la seule année civile 2023.

En seconde position, avec un décalage important, l'on retrouve la matière fiscale à laquelle l'on doit ajouter les affaires d'échange de renseignements en matière fiscale. Ces deux postes accusaient $43 + 29 = 72$ affaires durant l'année judiciaire 2021-2022 pour retomber à $39+9= 48$ affaires pour l'année judiciaire suivante et se stabiliser à $37+9=46$ affaires en considérant l'année civile 2023.

Deux matières occupent respectivement les rangs 3 et 4 suivant la période considérée.

Pour l'année judiciaire 2021-2022, c'étaient les affaires de fonction publique avec 31 unités qui devançaient de peu les affaires d'urbanisme et d'aménagement du territoire. En considérant l'année judiciaire 2022-2023, la situation s'est inversée et les affaires d'urbanisme accusent 30 unités, tandis que les affaires de fonction publique se situent à 24.

En considérant toutefois l'année civile 2023, les affaires de fonction publique reprennent le dessus avec 33 unités devant les affaires d'urbanisme et d'aménagement du territoire accusant 1 unité de moins, soit 32.

Quoiqu'il en soit, ce sont ces 4 groupes d'affaires qui représentent la très grande majorité des affaires devant la Cour administrative. Toutes les autres matières représentées ne dépassent pas le chiffre de 6, étant entendu que pour le dernier recensement correspondant à l'année civile 2023, il y a non moins de 18 matières différentes composant celles à petit nombre allant de 6 à 1. Ici l'on découvre une autre caractéristique du contentieux devant la Cour administrative. Une multitude de matières se rencontrent au niveau du contentieux dévolu à la Cour. Cependant, seulement quelques affaires, parfois une seule, ne sont dévolues à notre juridiction au cours d'une année.

Il s'ensuit que chaque magistrat de la Cour est appelé à traiter une diversité de matières et qu'une spécialisation ne s'envisage guère à ce niveau.

Il convient de répéter que le nombre des affaires n'est qu'un vecteur imparfait pour mesurer la charge de travail au niveau d'une juridiction. Il arrive toutes les années qu'une ou plusieurs affaires accusent une complexité telle que leur traitement en termes de temps investi peut souvent correspondre à l'égal en temps nécessaire pour boucler une dizaine d'autres affaires. Dès lors, il convient de ne jamais perdre de vue ce facteur qui explique également que malgré la moyenne de quasiment 5 mois dégagée par les calculs ci-avant concernant le temps d'évacuation d'une affaire depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au prononcé de l'arrêt, certaines affaires peuvent rester en délibéré, ponctuellement il est vrai, l'équivalent du double de cette moyenne, eu égard à leur degré de complexité et de difficulté.

Il reste encore qu'en nombre, ce sont, de manière constante, les affaires relatives au statut des étrangers qui représentent quelque 40% du contentieux dévolu à la Cour. Les magistrats administratifs suivent avec grand intérêt l'évolution de la réglementation au niveau de l'Union européenne concernant l'immigration et l'asile. Suite à l'accord politique trouvé en fin d'année 2023, il s'agit de rester vigilant par rapport aux mesures qui vont être prises au niveau supranational et qui s'imposeront, s'agissant d'un règlement de l'Union européenne à promulguer, directement au niveau national. La Cour voudrait tout simplement rendre attentif qu'une modification de la procédure peut avoir devant elle des conséquences d'envergure.

L'AMPLEUR DES ECRITURES

Finalement, la Cour voudrait souligner que si le nombre des affaires reste essentiellement constant devant elle, il n'en reste pas moins que le nombre des pages d'écriture et celui des pièces versées se trouve, également de manière constante, en augmentation.

Si à la fin des années 1990 un mémoire ou une requête accusaient au grand maximum une dizaine de pages, l'évolution a été tellement à la hausse qu'actuellement, pour des affaires ne comportant guère de problématique exceptionnelle, la moyenne des écritures se meut généralement entre 20 et 40 pages par requête ou mémoire. Pour des affaires comprenant des éléments de discussion particuliers, des requêtes ou mémoires comprenant une centaine de pages deviennent de plus en plus usuels.

Même s'il faut reconnaître que la procédure mise en place devant les juridictions de l'ordre administratif à travers la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives limite à bon escient le nombre des mémoires en principe à deux par partie, il n'en reste pas moins que le nombre de pages à digérer pour une affaire prend de plus en plus d'ampleur.

LES PLAIDOIRIES A HEURE FIXE

La Cour a maintenu son système de fixation des affaires à heure fixe après consultation des mandataires des parties. Elle constate qu'une majorité d'affaires ne sont plus plaidées parce que tous les mandataires se rapportent à leurs écrits et se déclarent d'accord avec une prise en délibéré sans autres formalités.

La Cour souligne, si besoin en était, que la mise en place de plaidoiries sur rendez-vous a été mise en œuvre afin d'épargner à chacun des intervenants le plus de temps possible, mais non pour

éviter les plaidoiries qui sont et restent toujours les bienvenues puisqu'elles permettent de dégager assez souvent les points névralgiques d'une affaire et partant sont bénéfiques pour le solutionnement de celle-ci. Hormis cela, de manière générale, le système de fixation des affaires pour plaidoiries à heure fixe rencontre une large acceptation auprès de tous les intervenants.

LES REFORMES DE L'ANNEE 2023

De manière plus générale, l'année 2023 a été caractérisée par un nombre appréciable de réformes menées à terme, phénomène favorisé par l'échéance des élections nationales du mois de juin 2023. La Cour a été directement impactée par ces réformes.

Pour la première fois de son histoire, le nombre des magistrats de la Cour a été augmenté. Si depuis sa création en 1997, la Cour a compté cinq membres, le poste d'un conseiller à la Cour a été ajouté par la loi avec effet au 1^{er} mars 2023.

Dans le souci de ne pas revenir à une situation où la Cour comportait, même à cinq membres, deux formations fixes - le conseiller le plus jeune en rang siégeait à l'époque dans les deux - avec le risque inévitable de disparité de jurisprudences, la Cour a décidé de continuer comme auparavant à se composer spécifiquement pour chaque affaire, toutes les combinaisons à trois étant possible. Ce système permet non seulement à quatre membres de la Cour de présider la formation de jugement et de se faire la main dans cette constellation, mais encore de préserver de manière plus aisée une ligne directrice commune de la jurisprudence.

Plusieurs autres modifications des législations respectives dont celles du statut des magistrats, de la mise en place d'un Conseil National de la Justice, de numérisation de la procédure administrative contentieuse et de la mise en place d'un nombre de référendaires plus consistant, ont eu un impact direct sur les activités des juridictions administratives et plus particulièrement de la Cour.

La loi du 22 décembre 2022 a prévu l'augmentation du nombre des référendaires à la fois pour l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. Pour ce dernier, six nouveaux postes de référendaires ont été créés. Au-delà des flottements connus autour de la question de savoir si cette loi était seule créatrice des postes en question, comme en matière de création de postes de magistrat, ou si un accord supplémentaire de la commission d'économie et de rationalisation devait être obtenu, comme en matière de fonction publique en général, le fait est que six nouveaux postes de référendaires se trouvent alloués globalement aux juridictions de l'ordre administratif.

Vu que la Cour administrative dispose de trois référendaires et que cette équipe se révèle être des plus soudée, il a été entendu que les trois postes de référendaires accordés dans un premier

stade aux juridictions de l'ordre administratif allaient tous les trois au tribunal, de manière à lui rendre possible d'avoir dorénavant un poste de référendaire par chambre.

Lorsqu'une deuxième série de référendaires sera allouée en application de la loi du 22 décembre 2022, normalement, un de ces référendaires sera à allouer à la Cour, tandis que deux autres devraient échoir au tribunal.

La mise en place du Conseil National de la Justice a eu un impact certain pour l'ensemble des juridictions.

Concrètement, certaines tâches antérieurement confiées à la Cour administrative se trouvent désormais dévolues au Conseil National de la Justice.

Ainsi, en matière de nomination, il n'appartient plus à la Cour de fournir obligatoirement son avis pour les nominations aux postes supérieurs comptés à partir de celui du vice-président du tribunal administratif. L'avis du président de la Cour est cependant requis pour toutes les nominations concernant directement la Cour.

La Cour ne revêt plus non plus la qualité de juridiction disciplinaire pour les magistrats de l'ordre administratif.

La surveillance du tribunal, antérieurement dévolue à la Cour administrative, échoit dorénavant pour l'essentiel au Conseil National de la Justice, compétent pour le bon fonctionnement de la Justice.

La Cour reste cependant compétente pour participer aux assemblées conjointes avec la Cour supérieure de Justice, appelées à proposer de nouveaux membres effectifs ou suppléants au niveau de la Cour constitutionnelle et pour arrêter la liste de rang commune aux deux ordres de juridiction. L'établissement de la liste de rang pour les magistrats de l'ordre administratif nommés avant l'entrée en vigueur de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice revient également encore à la Cour.

Par la force des choses, vu le nombre limité des magistrats de l'ordre administratif, ceux-ci se trouvent toujours en minorité lorsqu'ils participent dans des structures où ils siègent ensemble avec des magistrats de l'ordre judiciaire.

Ce rôle minoritaire se reflète également dans la composition du Conseil National de la Justice.

Si certains observateurs ont pu estimer que l'ordre administratif y était surreprésenté en partant d'une approche purement quantitative, force est cependant de constater qu'il existe dans la magistrature trois grandes filières, à savoir celle des juges judiciaires, celle des Parquets et celle des juges administratifs. Ces trois filières se trouvent représentées chacune par deux membres

au niveau du Conseil, l'ensemble des magistrats y étant de six. Dans cette vue à la fois organique et conforme à la répartition en trois filières, il n'est que logique que tant la juridiction suprême que la juridiction inférieure de l'ordre administratif soient représentées par un membre.

Ceci a cependant impliqué pour les élections des membres effectifs et suppléants une application substantielle et efficiente d'un texte de loi particulièrement bref et énigmatique à cet égard.

Dans le contexte de ces élections il a été reproché à la Cour administrative d'avoir émis deux votes au lieu d'un seul. Or, il est constant qu'en égard aux candidatures déposées, la Cour a dû procéder par deux scrutins lors desquels, à chaque fois, pour élire le membre effectif, puis le membre suppléant, un seul vote a été émis par scrutin.

Le même système a été appliqué par la suite lorsque pour deux élections, les chefs de corps, seulement élus en tant que membres suppléants, ont déclaré ne pas accepter leur mandat. Il a fallu organiser des élections supplémentaires, de sorte que pour les deux collèges électoraux – celui des Parquets et celui du Tribunal administratif – deux scrutins ont dû être organisés également, tandis que pour chaque scrutin, pareillement à ce qui a eu lieu au niveau de la Cour administrative, chaque magistrat n'a exprimé qu'un seul vote, conformément à la loi.

La Cour voudrait tout simplement ne refermer ici qu'une longue boucle ouverte à tort à son égard.

Proactivement, il s'agira d'adapter la loi et de clarifier ces termes en ce sens que la désignation des membres effectifs et des membres suppléants devra se faire par des scrutins distincts, tel que notamment la Chambre des Députés l'a par la suite montré avec beaucoup de finesse lors de la désignation des candidats devant représenter la société civile au Conseil National de la Justice.

Les scrutins devront également être organisés de telle manière que le candidat élu soit représentatif. Au besoin, un système de ballottage devra être prévu afin que, surtout pour des collèges électoraux plus larges, les deux candidats les mieux élus au premier tour et n'ayant pas obtenu une majorité suffisante, se retrouvent dans un deuxième tour de manière que celui qui l'emporte bénéficie d'une majorité certaine et, par voie de conséquence, d'une légitimité conséquente.

Au dernier virage, le projet de loi avait encore été adapté, afin de suivre une recommandation de l'Union européenne et, plus particulièrement, du commissaire à la Justice au niveau de la Commission européenne, de manière à voir élire tous les représentants de la magistrature de manière démocratique et à ne pas prévoir des membres désignés d'office.

La pratique montre que les travaux du Conseil National de la Justice bénéficient à la fois des deux séries d'apports, ceux des élus qui sont chef de corps et ceux qui ne le sont pas. Ces deux séries d'apports sont importantes l'une comme l'autre. Cependant, une sécurité devrait être prévue au niveau de la représentation des magistrats dans le sens qu'au minimum un ou deux de ces représentants soient des chefs de corps ou des anciens chefs de corps ayant une expérience certaine dans la direction d'une juridiction ou d'un Parquet avec, en corollaire, une connaissance accrue des problématiques diverses qui s'attachent à ces tâches et qui est indispensable pour nourrir une discussion utile dans le cadre de l'accomplissement des différentes tâches dévolues par le législateur au Conseil National de la Justice.

De manière emblématique, la première procédure informatisée au niveau d'une juridiction a trait à une juridiction de l'ordre administratif. Il s'agit des règles nouvelles introduites en 2023 au niveau du référé administratif qui figure comme étant le pionnier en la matière et de nature à constituer en quelque sorte la locomotive d'un long train à mettre sur les rails dans les années à venir pour l'ensemble des juridictions et des Parquets.

Suite au mémorandum du 20 décembre 2022 établi par la Cour administrative en vue de la résorption des retards accusés au niveau de l'évacuation des affaires du Tribunal administratif, une réactivité heureuse des organes compétents - ministère de la Justice, Chambre des Députés et Conseil d'Etat - a permis la promulgation en temps utile au niveau de la législature finissante de la loi prévoyant un accroissement des effectifs au niveau du Tribunal administratif et accessoirement de la Cour.

Ainsi, il a été prévu qu'à la date du 15 septembre 2023, le Tribunal fut étoffé de trois postes de magistrat. Un étoffement de quatre postes est prévu avec effet au 15 septembre 2024 et, enfin, avec effet au 15 septembre 2025, le Tribunal va encore une fois être étoffé de cinq magistrats, tandis que la Cour se verra attribuer un magistrat supplémentaire au poste de vice-président.

La Cour ne saurait qu'accueillir favorablement les dispositions de cette loi qui répondent aux exigences d'une évacuation plus efficiente du contentieux administratif par le Tribunal administratif dans un Etat de droit devant se caractériser par un accès adéquat des justiciables à la justice et de la prévision d'un recours effectif.

L'optique prise est celle de rendre possible la mise en place de chambres spécialisées, tant en matière d'immigration qui génère le contentieux le plus élevé en nombre et de fiscalité qui génère un contentieux spécialisé dont le nombre d'affaires est croissant et occupe actuellement, du moins au niveau de la Cour, la seconde place en nombre.

Les décideurs politiques n'ont pas suivi la suggestion de la Cour allant dans le sens de la création soit d'une juridiction de première instance en matière de droit de l'immigration, soit d'une pareille juridiction en matière de droit fiscal. L'idée derrière ces suggestions était celle de

permettre un recrutement élargi à la manière de ce qui s'était passé – de manière fort heureuse – lors de la mise en place des juridictions de l'ordre administratif en 1996.

LES DEFIS DU FUTUR

- LE RECRUTEMENT

La pratique nous montre qu'il ne suffit pas de promulguer les lois. Si le Tribunal administratif s'est bien vu accorder trois postes supplémentaires avec effet au 15 septembre 2023, les contraintes de recrutement actuelles comportent comme corollaire que malgré deux appels à candidature effectués par le Conseil National de la Justice, trois postes du tribunal n'ont pas pu être occupés à ce jour. Tout simplement il n'y a pas assez de candidats intéressés au niveau du réservoir des magistrats et attachés de justice actuellement en place.

Un défi majeur des toutes prochaines années à venir est celui de la redéfinition du recrutement des magistrats administratifs et, plus loin, des magistrats tout court, l'ordre judiciaire connaissant également, sous certains aspects, des places vacantes qu'il n'a pas été possible jusque lors d'occuper utilement faute de candidats.

Il convient de rappeler que pour le recrutement des magistrats, les règles sont communes aux deux ordres de juridiction depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice. Il est certes vrai que pour les trois dernières années à chaque fois 25 postes étaient alloués, mais que ceux-ci n'ont pu être occupés, faute de candidats adéquats, que très partiellement à raison de 17 pour l'année 2022 et de chaque fois 13 pour les années 2021 et 2023. Aux yeux de la Cour, la situation est dramatiquement urgente en ce que, toutes choses restant égales par ailleurs, il ne sera pas possible au Tribunal administratif d'évacuer le contentieux lui déféré dans des délais raisonnables et que le système risque de se trouver en situation de méconnaissance récurrente des règles supérieures de l'Etat de droit, ensemble les garanties afférentes prévues dans le chef des justiciables.

Dans l'optique de la Cour administrative, de nouvelles règles de recrutement s'imposent. De manière minimale, il importe d'adapter d'urgence la loi précitée sur les attachés de justice en rendant certaines activités de juristes équivalentes à respectivement une année de barreau pour postuler en tant qu'attaché de justice et futur magistrat suivant des épreuves de droit civil, de droit pénal et droit administratif à réussir utilement, sinon de cinq années de barreau sur dossier. Il y aura ainsi lieu de considérer comme équivalentes les années passées comme référendaire au niveau d'une juridiction effectuant des travaux de préparation de décisions juridictionnelles, de même que pour des juristes qualifiés ayant idéalement réussi les cours complémentaires en droit luxembourgeois, mais ayant presté leurs services non au barreau, mais soit dans une

administration soit dans le privé en y exerçant une activité juridique suffisamment étoffée pour être regardée comme étant équivalente à l'appartenance à un barreau en tant qu'avocat.

De manière aussi urgente, mais plus délicate à mettre en place, s'annonce la création d'un système parallèle de recrutement devant permettre à des juristes, ayant réussi avec succès les examens des cours complémentaires en droit luxembourgeois et ayant acquis une expérience professionnelle certaine, de ne pas être recrutés suivant les règles actuellement applicables les obligeant à passer par le module de l'attaché provisoire puis de l'attaché définitif et à ranger en fin de train au grade M2 à l'instar de tous les candidats recrutés actuellement quelle que soit l'expérience professionnelle par eux véhiculée.

Il s'agira d'ouvrir une voie de recrutement parallèle n'entrant pas directement en concurrence avec les membres actuels de la magistrature, mais permettant le recrutement à des grades autres que le grade M2 avec un grade et une rémunération correspondant à l'acquis professionnel apporté par les candidats. Celui-ci sera à évaluer par une commission, telle la commission de recrutement. Suivant cette expérience professionnelle vérifiée, un classement adéquat devrait pouvoir être induit. Afin de ne pas entrer directement en concurrence avec des magistrats en place, ces candidats recrutés suivant une voie de recrutement parallèle avanceraient au niveau de cette seule voie dans un premier stade. Ce ne serait qu'après une procédure d'évaluation du système et l'écoulement d'un certain délai qu'une ouverture avec possibilité de candidature au niveau de la magistrature en place serait envisageable.

Si les objectifs sont clairs, la mise en œuvre s'avérera *a priori* délicate. Ces objectifs consistent à recruter des candidats ayant un bagage juridique certain et une expérience consistante vérifiée dans le domaine pour lequel ils posent leur candidature, de manière à venir utilement en aide aux juridictions actuellement pourvues en sous-nombre, sans interférer négativement par rapport aux avancements et à la carrière des magistrats actuellement en place.

Idéalement, les mêmes règles seraient à établir pour les recrutements à la fois dans l'ordre administratif et dans l'ordre judiciaire. Idéalement encore ces recrutements pourraient être limités à certaines juridictions ou sections se consacrant à un contentieux plutôt spécialisé, tel le Tribunal administratif, le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale ou par la Cour d'appel siégeant en la même matière, y compris les affaires plus étroitement liées à la place financière. Cependant, si la mise au diapason des recrutements pour les deux ordres devait s'avérer trop difficile vu notamment le nombre des attributions de l'ordre judiciaire, une mise en place d'urgence de règles dans un premier stade destinées au seul recrutement de membres du Tribunal administratif devrait être envisagée vu l'état d'urgence de la situation au niveau de cette juridiction.

Il a été relaté en début de rapport que la Cour administrative est actuellement essentiellement à jour. Cependant, si l'efficacité dans l'évacuation des affaires au niveau du Tribunal administratif devait être performée, il n'est pas à exclure qu'un nombre accru d'appels se retrouvera enrôlé devant la Cour administrative et qu'éventuellement, le rythme d'évacuation actuel de celle-ci ne puisse plus être tenu. De manière assez optimiste du point de vue de la Cour, un étoffement de celle-ci en raison d'un seul poste de magistrat a été prévu avec effet au 15 septembre 2025 face au recrutement de douze nouveaux magistrats au niveau du tribunal durant la période correspondante allant de septembre 2023 à septembre 2025.

Également au niveau de l'évacuation du contentieux, la théorie des vases communicants trouve quelque part son application. La Cour devra dès lors rester vigilante.

LES ATTRIBUTIONS DE LA COUR

Pour le surplus, la Cour a vaqué à ses nombreuses attributions comportant en premier lieu l'évacuation dans un délai raisonnable du contentieux lui déféré.

LES ATTRIBUTIONS ACCESSOIRES

A côté de cette attribution centrale, de nombreuses autres attributions incombent aux membres de la Cour.

Ainsi, la Cour est représentée institutionnellement au niveau de l'Autorité de contrôle judiciaire (ACJ), de la commission de recrutement des magistrats, de la commission spéciale en matière de renseignement et du groupe d'experts accompagnant l'informatisation des procédures devant les juridictions, appelé JUPAL. Quatre membres de la Cour sont membres de la Cour constitutionnelle respectivement en tant que membres effectifs et suppléants. Depuis une récente réforme législative, quatre autres membres de la Cour sont membres du Conseil disciplinaire administratif d'appel des avocats, respectivement en tant que membres effectifs et suppléants. De même, à partir des nouvelles dispositions entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2023, trois membres de la Cour sont membres de la nouvelle Cour disciplinaire des magistrats, respectivement en tant que membres effectifs et suppléants. Un membre de la Cour est membre (vice-président) de la Cour Benelux et de ce chef membre de son présidium. Un membre de la Cour est également membre du comité d'appel de la commission de la Moselle et en assure actuellement la présidence. Un membre de la Cour a encore assumé la fonction de président du tribunal européen de l'énergie nucléaire auprès de l'OCDE.

Un membre de la Cour est représentant de celle-ci au niveau du réseau des représentants des Cours suprêmes des pays de l'Union européenne mis en place autour de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Un membre de la Cour est également membre du réseau mis en place par la Cour européenne des droits de l'homme, toujours en représentation de la Cour administrative, au niveau des Cours suprêmes des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe.

Un membre de la Cour revêt la charge de *Data protection officer*, appelé à participer à de nombreuses réunions de ce chef.

Plusieurs membres de la Cour accompagnent les formations et promotions des fonctionnaires et employés publics au niveau du greffe et du secrétariat commun, de même qu'à celui des informaticiens au service des juridictions administratives.

Un membre de la Cour a assisté au comité de sélection respectif pour la désignation de trois candidats en vue de la sélection du futur juge luxembourgeois à la Cour européenne des droits de l'homme, de même qu'au comité de sélection pour le poste d'avocat général dévolu au Grand-Duché de Luxembourg avec effet à partir du mois d'octobre 2024.

La Cour a assuré une certaine mission également en matière de formation des magistrats en ayant organisé, comme durant l'année 2022, un cycle de conférences en 2023 ensemble avec l'Université du Luxembourg, l'Université de Strasbourg et le Conseil d'Etat sur des sujets essentiellement d'actualité en matière de droit administratif et de droit constitutionnel. Quatre demi-journées d'études ont pu être organisées de la sorte au courant de l'année 2023.

Des membres et référendaires de la Cour organisent également des formations complémentaires dans des matières spécifiques, dont le droit fiscal et le droit de la protection des données, à l'intention des magistrats et référendaires du tribunal administratif.

LES ACTIVITES INTERNATIONALES

Comme les années précédentes, la Cour a déployé une activité certaine en matière de relations internationales.

Plusieurs membres de la Cour ont participé activement aux activités de l'Association des Conseils d'Etat et Cours administratives suprêmes de l'Europe, en abrégé « ACA-EUROPE ». Ils ont participé au colloque de Riga en avril 2023, « *le juge et l'administration inerte. Le pouvoir discrétionnaire administratif* », puis à l'assemblée générale avec colloque à Naples finalisant la présidence italienne en juin 2023 (« *décisions préjudicielles de la Cour de la Justice de l'Union*

européenne ») et au colloque de Stockholm en octobre 2023 (« *Services aux citoyens et droits sociaux* »).

Un membre de la Cour assure la liaison avec les organes de l'ACA notamment au niveau du site de publication Jurisfast et au niveau du réseau d'échange d'informations entre juridictions suprêmes. Pour chacun des colloques des questionnaires étoffés ont été traités en profondeur par les soins des magistrats de la Cour et de ses référendaires.

La Cour administrative étant membre du bureau de l'Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA) depuis l'assemblée générale de juin 2022, un membre de la Cour suit de manière plus précise les activités du bureau et de l'association par ailleurs.

Le vendredi 17 mars 2023, la Cour administrative a reçu une délégation consistante de magistrats de la Cour de Justice de l'Union européenne menée par ses président et vice-président en bilatérale. Trois sujets ont été abordés en profondeur pour lesquels les magistrats et référendaires de la Cour avaient préparé des contributions consistantes.

Faisant suite à la bilatérale avec les membres de la Cour suprême administrative de la République tchèque de juin 2022 à Luxembourg, des membres de la Cour ensemble les référendaires ont participé en septembre 2023 à Prague à une bilatérale comprenant des échanges de vue avec des membres de la Cour constitutionnelle, dont le président Josef Baxa, avec des membres de la Cour suprême administrative dont les président et vice-président, avec des membres du tribunal administratif de Prague, ainsi qu'avec des membres du Sénat et du Parlement de la République tchèque.

Des membres de la Cour administrative ont participé au colloque et à l'audience solennelle d'ouverture de l'année judiciaire à Strasbourg de la Cour européenne des droits de l'homme fin janvier 2023. La Cour a également été représentée aux festivités pour les 75 ans du Conseil d'Etat de Belgique en date du 16 octobre 2023 à Bruxelles.

Sur invitation spéciale, le président de la Cour, assisté d'une référendaire, a participé au colloque du Conseil d'Etat français sur les modalités d'exécution des arrêts de cette juridiction avec présentation en détail de la situation luxembourgeoise.

Le président a été invité à prononcer, à côté de la présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat français, les conclusions du colloque sous l'aspect international.

Des membres de la Cour, membres de la Cour constitutionnelle, ont également participé à plusieurs échanges internationaux dans le cadre des activités de la Cour constitutionnelle.

AUTRES ACTIVITES AU NIVEAU NATIONAL

Depuis la mise en place du Conseil National de la Justice, le président et le vice-président de la Cour siègent comme respectivement membres effectif et suppléant au sein de ce nouvel organe. Quatre réunions du comité provisoire et douze réunions plénières du CNJ ont été assurées par leurs soins respectifs.

Des membres de la Cour ont participé activement à plusieurs manifestations organisées par les juridictions internationales qui occupent le même bâtiment du Nouvel Hémicycle, à savoir l'Efta Court, United Patent Court et la Cour Benelux. Il importe en effet de tisser des liens collégiaux avec les membres et le personnel de ces différentes juridictions, dont certaines de leurs « best practicies » sont de nature à servir d'exemple également au niveau national luxembourgeois.

Comme toutes les années, les membres des juridictions administratives ont contribué à la mise à jour du bulletin de jurisprudence administrative.

Dans l'optique de relations continuellement approfondies avec les organes représentatifs des barreaux et du jeune barreau, plusieurs membres de la Cour ont assisté à des manifestations organisées par ces organes dont nombre de conférences d'ordre juridique initiées principalement par la Conférence du jeune barreau.

UNE QUESTION RECURRENTE : LES LOCAUX

Dans une optique de gestion efficiente du personnel, il ne faut pas être prophète pour mesurer que les augmentations en effectifs du tribunal administratif devront s'accompagner d'augmentations du personnel des greffes, du service d'accueil et du secrétariat.

De manière conséquente, les juridictions administratives vont connaître à court terme déjà un manque aigu de surfaces disponibles pour leurs bureaux respectifs, étant donné qu'actuellement quasiment tous les bureaux des étages alloués aux juridictions administratives (+1, -3 et -4) se trouvent occupés. Une gestion à court terme dépendra également des besoins des juridictions internationales présentes dans le même immeuble. A moyen et long terme, soit les juridictions administratives vont continuer à occuper toujours plus d'espace dans un bâtiment dont la destination première était d'ordre européen, sinon international ou alors une solution adéquate devrait être trouvée ailleurs sur le territoire de la Ville de Luxembourg comportant un espace suffisant pour accueillir l'ensemble des magistrats et membres du personnel des juridictions de l'ordre administratif.

Il ne faut pas perdre de vue l'importance de l'apparence et de la symbolique, au-delà des questions d'ordre fonctionnel et pratique, concernant un immeuble dédié à des juridictions appelées à solutionner les litiges entre administrations et administrés. En fonction de la représentativité de l'immeuble ainsi mis au service de ces juridictions, l'État de droit montre le degré d'importance qu'il accorde à ces institutions.

Sachant qu'au Grand-Duché les préparatifs en vue de la mise en place d'une structure utile voire de la réhabilitation d'une structure existante se comptent aisément par décades, il n'est pas trop tôt de lancer dès aujourd'hui une prospection afférente.

Luxembourg, le 9 février 2024

Francis Delaporte
Président de la Cour administrative

Rapport
relatif au fonctionnement du tribunal administratif
du Grand-Duché de Luxembourg du 16 septembre 2022 au 15
septembre 2023

établi conformément à l'article 64 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif¹

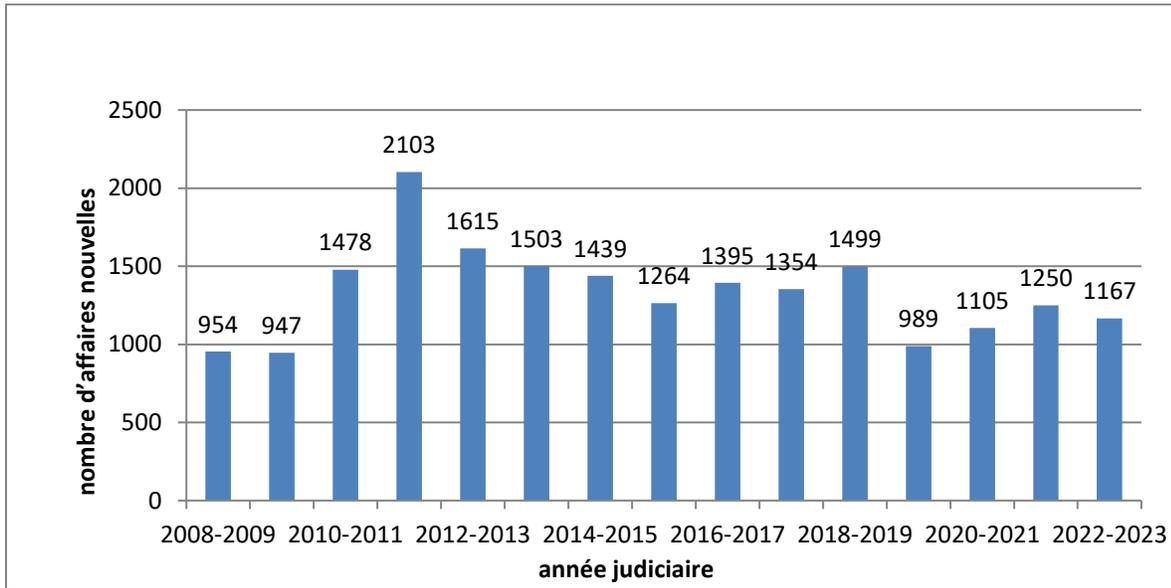
1. Activité juridictionnelle

Au cours de la période entre le 16 septembre 2022 et le 15 septembre 2023, le tribunal administratif a été saisi de **1.167** affaires nouvelles (année judiciaire 2021-2022 : 1.250 ; année judiciaire 2020-2021 : 1.105 ; année judiciaire 2019-2020 : 989 affaires nouvelles ; 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).

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

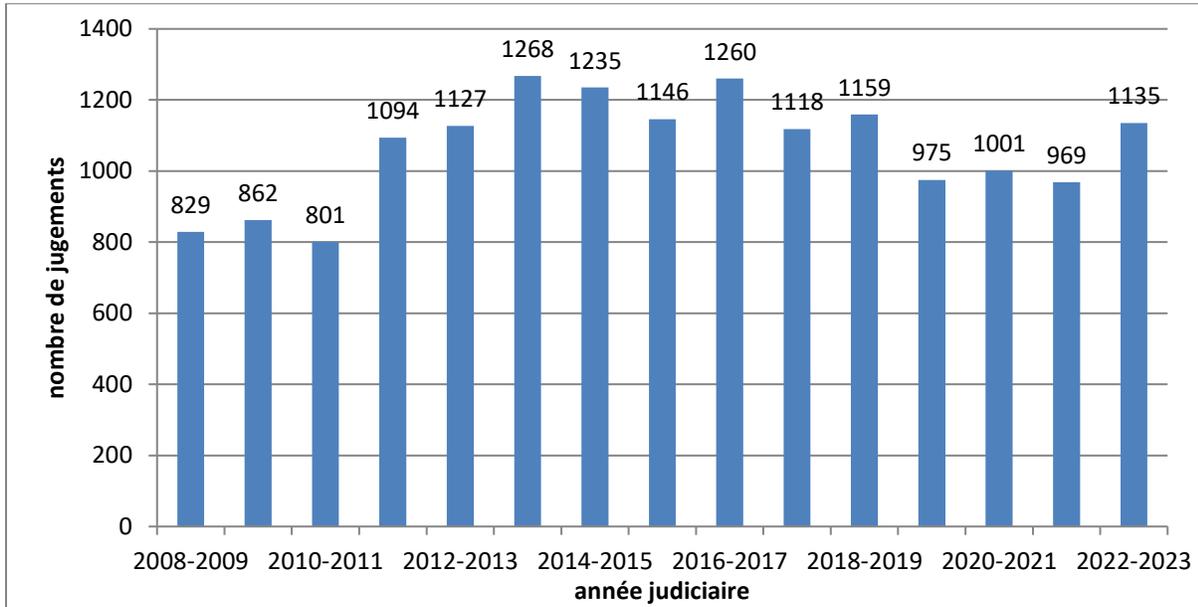
¹ « (1) Avant le 15 février de chaque année, le président du tribunal administratif communique au Conseil national de la justice et au ministre de la justice un rapport d'activités portant sur :
1°le fonctionnement du tribunal pendant l'année judiciaire écoulée ;
2°les statistiques qui précisent le nombre des affaires en instance, le nombre des affaires jugées et la durée des affaires ».

Graphique 1. Evolution du nombre d'affaires nouvelles

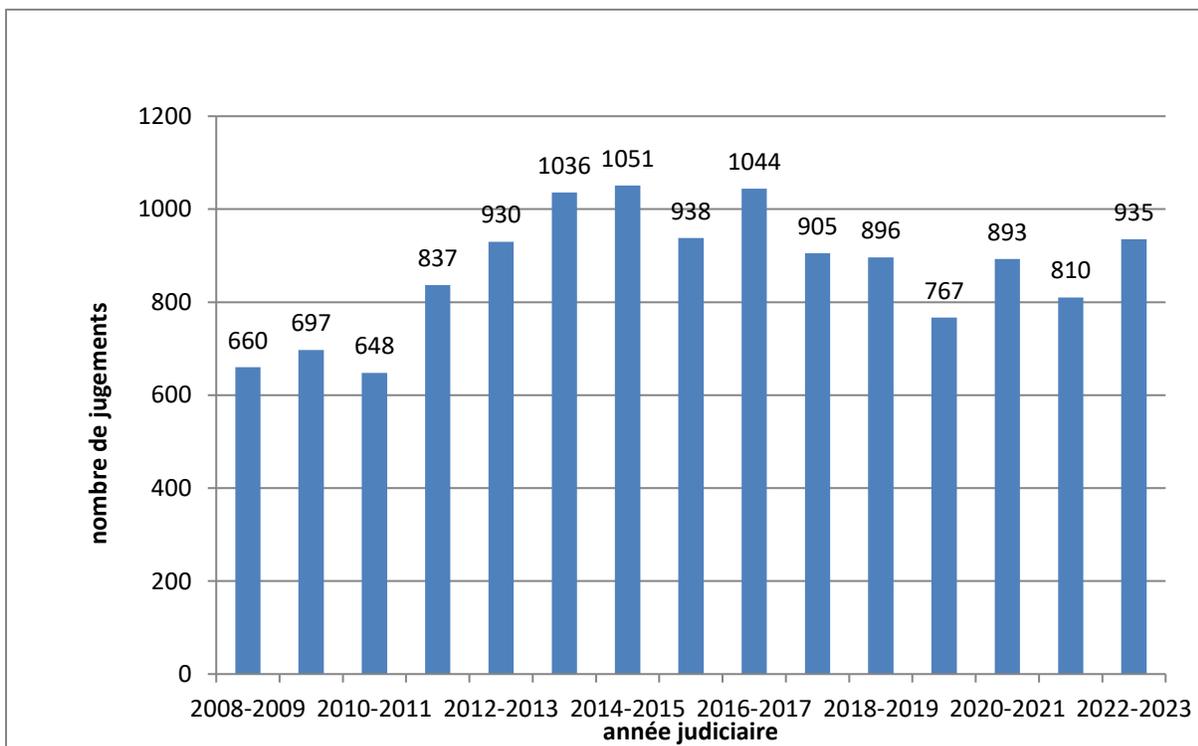


Le nombre d'affaires prononcées par le tribunal durant la période entre le 16 septembre 2022 et le 15 septembre 2023 est en augmentation, les 4 chambres du tribunal ayant rendu au total **1.135** jugements (année judiciaire 2021-2022 : 969 jugements ; année judiciaire 2020-2021 :1.001 jugements ; année judiciaire 2019-2020 :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).

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



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

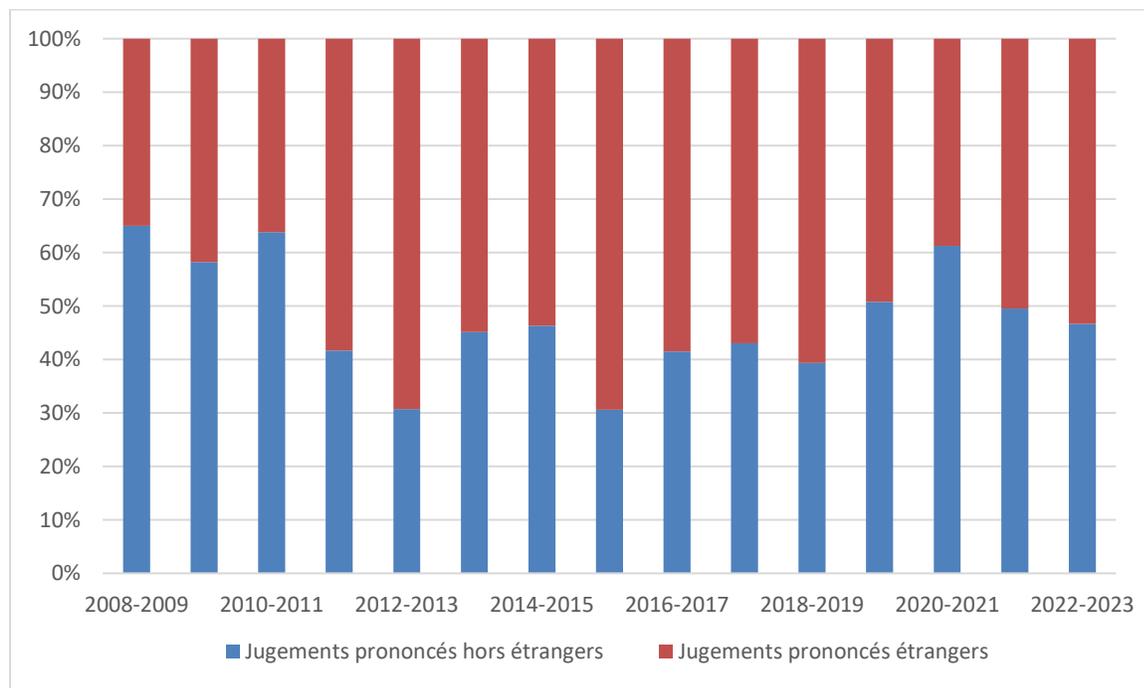


Il convient de noter que si le contentieux des étrangers (toutes matières confondues) se trouvait l'année judiciaire 2020-2021 à un niveau historiquement bas (voir graphique 4), puisqu'il fallait remonter à l'année judiciaire 2010-2011 pour retrouver un nombre moins important, ce contentieux, qui reflète l'évolution de la pression migratoire, tend indéniablement à augmenter, tel que déjà pressenti dans le cadre du rapport d'activités 2020-2021, puisqu'il représente actuellement plus de la moitié (53,304 %) (2021-2022 : 50,4 %) de l'activité juridictionnelle du tribunal.

Ce qui à l'origine devait être une niche juridique est donc devenu la première charge de travail des magistrats administratifs, très loin devant par exemple les litiges liés au droit de l'urbanisme publique et à la fiscalité, qui représentent respectivement environ 7,4 % et 19 % des affaires évacuées par le tribunal. Or, le droit des étrangers est un droit, en large partie dérogoratoire au droit commun, donc complexe, faisant appel à de multiples normes qui s'enchevêtrent et parfois se contredisent.

Il n'est pas inutile de relever qu'en France, où le contentieux des étrangers ne représente « que » 40 % du contentieux total des juridictions administratives, un récent rapport du Sénat² estime que les juridictions administratives françaises se retrouvent de ce fait « *au bord de l'embolie* »...

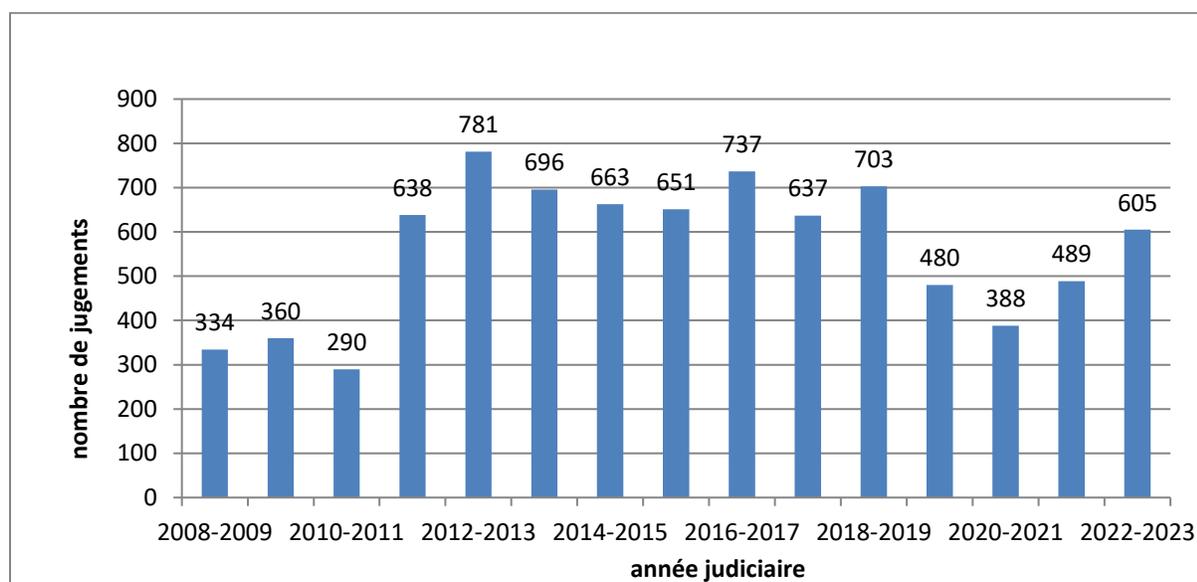
Graphique 4. Evolution de la part du contentieux « étrangers » par rapport au contentieux « hors étrangers »



² « Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité », Rapport d'information n° 626 (2021-2022) de M. François-Noël BUFFET, fait au nom de la commission des lois, 10 mai 2022, p. 59.

Ainsi, dans le chiffre total des jugements rendus au cours de l'année judiciaire 2022-2023 sont comprises **605** décisions en matière de police des étrangers au sens large (année 2021-2022 : 489 ; année 2020-2021 : 388 ; année 2019-2020 : 480 ; 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 **381** décisions en matière de police des étrangers qui ont dû être évacuées conformément à une procédure dite « accélérée » (année 2021-2022 : 282).

Graphique 5. Evolution du nombre de décisions en matière de police des étrangers (y compris les jugements de désistement)



Par ailleurs, **422** recours, toutes matières confondues, ont dû être traités au cours de l'année 2022-2023 conformément à une procédure « accélérée » : 172 dossiers ayant trait à des procédures sur base des articles 35 (2), (3) et (4) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, 192 dossiers en matière de rétention administrative, 39 en matière d'échanges d'informations³, et, s'agissant d'une nouvelle matière confiée au tribunal administratif, 2 dossiers en matière de législation anti-blanchiment⁴.

Il y a lieu de constater en chiffres absolus une augmentation constante des procédures accélérées en comparaison avec les chiffres des années judiciaires antérieures (année judiciaire 2021-2022 : 307 ; année judiciaire 2020-2021 : 269), sans que l'importance de ce contentieux n'atteigne (encore) le volume

³ 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.

⁴ Loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement (art. 8-2bis (3)).

des années pré-pandémiques : année judiciaire 2019-2020 : 480, année judiciaire 2018-2019 : 568, année 2017-2018 : 350, année 2016-2017 : 462, année 2015-2016 : 355 ; toutefois, proportionnellement, sans (encore) atteindre le taux record inquiétant de l'année 2018-2019 (49 %), le volume des affaires devant être traitées prioritairement par rapport au reste du contentieux (**37,18 %**) devient de plus en plus important (année judiciaire 2021-2022 : 25 %).

Une hausse beaucoup plus importante est malheureusement à pressentir pour les mois à venir.

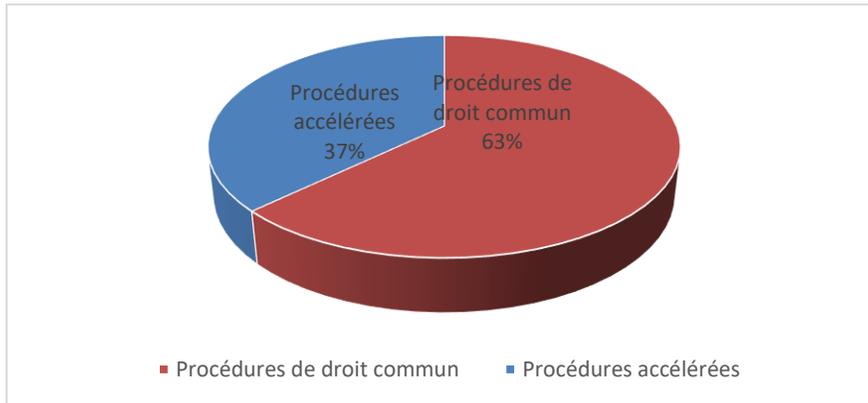
En effet, outre que le nombre de demandes de protection internationale, indicateur fidèle de l'évolution de l'immigration et, prévisiblement, du contentieux à moyen terme du tribunal administratif, semble renouer avec les chiffres (très) importants pré-pandémiques, la Proposition modifiée de Règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, actuellement en cours de négociation à Bruxelles dans le cadre du Pacte européen sur la migration et l'asile, devrait être adoptée d'ici le mois de juin 2024. Or, les dispositions prévues à ce jour seront non seulement susceptibles d'entraîner une augmentation importante du nombre de référés auprès du tribunal administratif, voire la nécessité de créer un référé administratif au niveau de la Cour administrative, mais elles imposeront également pour davantage de recours des délais dans lesquels les jugements doivent être rendus. Cette réforme, dans son état actuel, risque ainsi encore d'accroître la pression quantitative sur les magistrats administratifs.

Il va s'en dire que le tribunal administratif tel qu'actuellement organisé n'est pas outillé pour traiter d'un tel contentieux accéléré, voire urgent, supplémentaire, de sorte que non seulement son évacuation impliquera le renforcement du département « référé » au détriment des juges du fond, mais encore que l'activité juridictionnelle du tribunal administratif devra se recentrer sur les dossiers d'immigration (au sens large du terme), et ce au détriment des autres matières.

Or, de fait, soumis à une activité d'ores et déjà soutenue, le tribunal administratif peine à tenir les délais de jugement prescrits par le législateur, tandis que l'injonction faite au juge à travers l'instauration de procédures accélérées de statuer rapidement dans un délai réduit déterminé par le législateur le conduit, par un effet d'éviction, à retarder d'autant le traitement des autres contentieux dont il est saisi (litiges en matière fiscale, d'urbanisme ou de fonction publique, notamment), qui ne méritent pourtant pas moins son attention. Par ailleurs, l'afflux de procédures accélérées, évacuées en priorité durant les moments ouvrés de la semaine, implique un débordement du temps de travail ; en effet, rédiger les jugements nécessite de se soustraire aux urgences, de sorte que l'activité de la réflexion longue et de la rédaction des jugements au terme des procédures de droit commun, qui exigent une certaine distance, empiète fréquemment sur les soirs, les weekends ou les congés.

Aussi, les retombées probables de ce Règlement justifient que la question de la création d'une juridiction spécialisée soit sérieusement reconsidérée, afin d'éviter que le seul contentieux de la protection internationale impacte de manière trop importante sur l'évacuation du reste des dossiers.

Graphique 6. Proportion des procédures accélérées par rapport au contentieux global

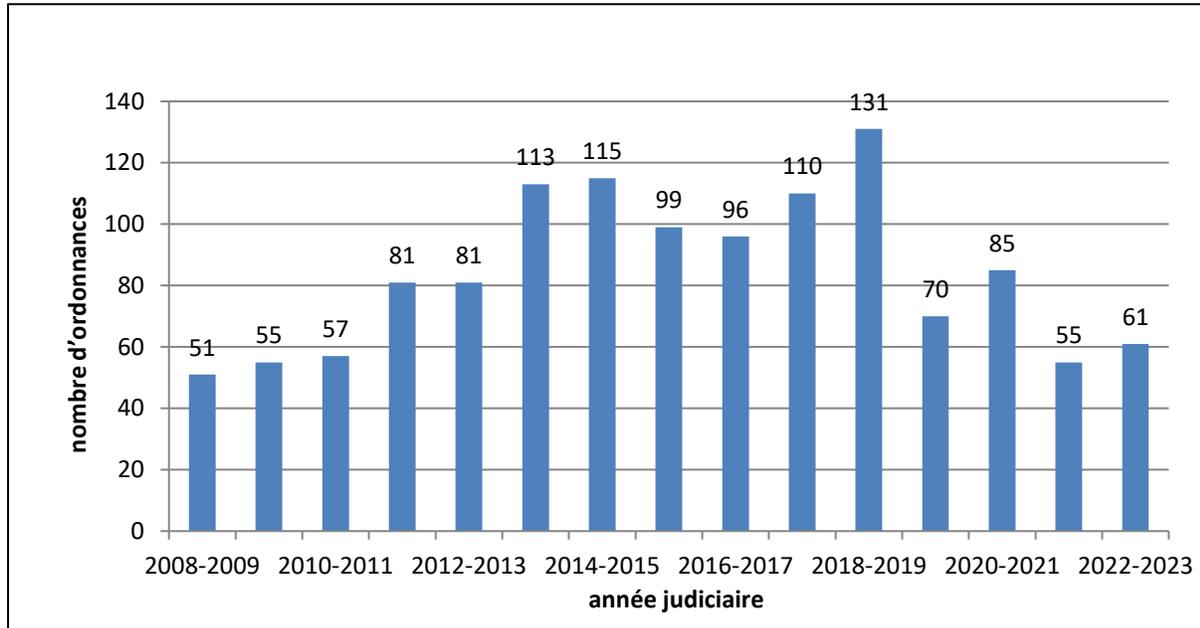


Le contentieux du contrôle d'office de la rétention, introduit par la loi du 4 décembre 2019 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, dans le cadre duquel le président du tribunal administratif est appelé à statuer d'office et d'urgence 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, est pour sa part demeuré relativement stable, puisque durant l'année 2022-2023 **17** jugements ont été prononcés (année judiciaire 2021-2022 : 22 jugements ; année judiciaire 2022-2023 : 9 jugements).

Le nombre des affaires de « référé » administratif (demandes en sursis à exécution et en institution de mesures de sauvegarde) est demeuré pareillement stable avec **61** ordonnances (année judiciaire 2021-2022 : 55 ordonnances).

Le graphique 7 illustre l'évolution des chiffres du « référé » au cours des dernières années.

Graphique 7. 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 quatre années judiciaires précédentes (graphique 8) permet toutefois de dégager différentes évolutions intéressantes.

L'on notera ainsi, à l'instar de l'année judiciaire précédente, toujours la tendance marquée d'une augmentation des contentieux plus complexes, tels que le contentieux de l'urbanisme, des marchés publics et des contributions directes, contentieux techniques se prêtant moins bien à l'office du juge du provisoire, respectivement exigeant souvent une analyse plus approfondie et chronophage, qui n'est guère éloignée de celle que les juges du fond seront appelés à effectuer.

En revanche, et contrairement au contentieux « de fond », le contentieux du référé présente toujours une diminution du contentieux des étrangers, diminution qui aurait dû en principe demeurer pérenne devant le juge des référés, puisque suite à l'adoption de la loi du 16 juin 2021 portant modification de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, le recours devant les juges du fond introduit à l'encontre d'une décision de transfert prise en exécution du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, dit « règlement Dublin III » est suspensif, rendant le recours devant le juge du provisoire superflu : il est à ce sujet à souligner l'impact important qu'une modification législative peut avoir sur le volume du contentieux des juridictions administratives, puisque suite à la modification

législative précitée, les référés « Dublin » étaient de 70 (année 2018-2019) pour complètement disparaître durant l'année judiciaire passée.

Cette baisse, respectivement stagnation, est toutefois appelée à être renversée par l'adoption prochaine, discutée ci-avant, de la Proposition modifiée de Règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, puisque l'article 54, paragraphe 3, de cette Proposition modifiée de Règlement prévoit, de manière généralisée, l'absence d'effet suspensif, tout en prévoyant que le demandeur doit avoir accès à une juridiction lui accordant, le cas échéant même d'office, le droit de demeurer sur le territoire dans l'attente du recours au fond.

Le fait de ne pas doter les recours introduits contre les décisions prises dans ce cadre d'un effet suspensif dans l'attente de la décision des juges du fond poussera nécessairement les personnes visées à introduire des recours en obtention d'un sursis à exécution afin de pouvoir demeurer provisoirement sur le territoire dans l'attente d'un jugement au fond, ce qui entraînera vraisemblablement une véritable explosion des recours en référé, une première évaluation prudente permettant d'envisager une augmentation du nombre de référés de quelque 150 unités⁵.

Graphique 8. Ventilation des ordonnances prononcées durant les années judiciaires 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023.

	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023
Etrangers					
- <i>Transfert</i>	70	13	19	1	2
- <i>Police des étrangers</i>	13	13	4	1	8
- <i>Rétention adm.</i>	2	2	3	2	0
- <i>Proc. normale 35 (1)</i>	1	0	0		2
- <i>Protection temporaire</i>	0	0	0	13	0
Total étrangers	86	28	26	17	12
Permis de conduire	5	3	4	2	0
Licence de taxis/transport	0	1	1	1	0
Marchés publics	7	3	11	6	8

⁵ 148 recours introduits sur base de l'article 35 (1) de la loi du 18 décembre 2015 bénéficient actuellement d'un effet suspensif de plein droit.

CSSF	1	1	1	0	0
Urbanisme - décisions individuelles	5	11	8	11	10
Echange de renseignements	1	5	1	1	0
Protection des données	0	0	0	1	0
Protection de la nature	0	1	1	1	1
Santé – mise sur le marché de médicaments / vaccins	1	0	2	0	0
Fonctionnaires et agents publics	3	1	6	7	14
Etablissements classés	1	0	1	0	0
Impôts	1	6	9	3	6
Aides financières	1	0	0	0	0
Agrément crèche	1	3	3	0	0
Enseignement	1	0	0	1	0
Stage judiciaire	0	1	0	0	0
Législation sur le secteur des assurances	0	1	0	0	0
Armes prohibées	0	1	1	0	0
Autorisation d'établissement	0	2	0	0	3
Autorisation d'exercer	0	0	0	1	0
Droit de préemption	0	0	3	0	0
Accises	0	1	1	1	0
Enregistrement	0	0	1	0	0
Règlement grand-ducal	0	0	1	0	0
Représentativité syndicale	0	0	1	0	1
Cultes	0	0	1	0	0

Immatriculation d'aéronefs	0	0	1	0	0
Occupation privative de la voie publique	0	0	0	1	0
Législation relative à l'accès aux documents					1
Extradition	0	0	0	0	1
Office National de l'Accueil	0	0	0	0	1
Registre de la population	0	0	0	0	1
Scolarité	0	0	0	0	1
Législation relative à l'eau	0	0	0	1	0
Total	116	70	85	55	61

Enfin, la principale 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 2023, durant laquelle des permanences sont assurées, les juges prenant leurs vacances par roulement, a à nouveau été prolifique.

Ainsi **59** affaires, toutes matières confondues, ont été plaidées, prises en délibéré et prononcées pendant cette période par le tribunal siégeant en composition collégiale, tandis que les magistrats du tribunal administratif, qu'ils soient officiellement en service de vacation ou non, ont encore évacué 34 jugements relatifs à des affaires prises en délibéré avant la période estivale de service réduit, ce qui, outre d'illustrer la réalité de ces prétendues « *vacances judiciaires* », traduit encore l'incidence de la complexification constatée des dossiers, qui impose à la majorité des juges de continuer à évacuer les affaires précédemment prises en délibéré.

Conséquence logique des tendances retracées ci-avant et du problème de sous-effectifs (voir ci-dessous), les **délais de fixation**⁶ - exception faite évidemment des affaires à traiter dans le cadre d'une procédure accélérée⁷ - sont en moyenne de 13 mois à 20 mois, les délais maximaux de fixation des affaires

⁶ Délai entre l'audience de fixation d'une affaire et l'audience à laquelle l'affaire est plaidée et prise en délibéré, auquel se rajoutent les délais d'instruction maximums prévus par la loi, soit, sauf abréviation ou prorogation des délais, 5 mois.

⁷ 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 endéans les 10 jours de la requête ; l'article 35.2 de la même loi prévoit que le juge unique statue endéans le mois ; l'article 35.3 prévoit que le tribunal statue endéans 1 mois ; l'article 123.3 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration prévoit matière de rétention au tribunal de statuer endéans les 10 jours de la requête ; la loi du 1^{er} mars 2019 portant modification de la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable

instruites s'échelonnant à la date du présent rapport de février 2025 à octobre 2025, alors qu'ils se situaient encore au cours de l'année judiciaire précédente de 12 à 15 mois, de l'année 2019-2020 entre 7 et 8 mois, et étaient, début de l'année judiciaire 2018-2019, de seulement quelque 6 mois.

2. Considérations générales

2.1. Perspectives

Il est essentiellement renvoyé aux rapports relatifs au fonctionnement du tribunal administratif des années judiciaires précédentes⁸ et à l'énumération y figurant des problématiques auxquelles le tribunal administratif est confronté, à savoir, la problématique des recours groupés, l'augmentation en nombre et surtout en complexité et en technicité de certaines matières relevant de la compétence du tribunal administratif, la nécessité d'une modernisation de l'organisation matérielle et informatique du tribunal administratif et corrélativement la nécessité de faire avancer le projet « *paperless justice* » et celle d'adapter la législation procédurale des juridictions administratives.

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

Or, tous les projets de lois et de règlements doivent actuellement obligatoirement faire l'objet d'une fiche d'évaluation de leur impact sur les charges financières et les procédures administratives, et en particulier sur les conséquences de la mise en œuvre de ces mesures sur l'Administration, notamment en terme de personnel supplémentaire, de sorte qu'il conviendrait dans l'intérêt du bon fonctionnement de la justice, afin de permettre une gestion prévisionnelle des besoins en ressources humaines, d'y inclure les prévisions réalistes quant à leurs conséquences directes sur la charge de travail des magistrats.

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 ; l'article 20 (9) de la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention impose au tribunal de statuer d'urgence et en tout cas dans les 3 jours de l'introduction de la requête ; enfin la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement prévoit que le tribunal statue dans le mois de l'introduction de la requête

⁸ Disponibles sous : <https://justice.public.lu/fr/publications.html>

2.2. Effectifs

Tel que les années précédentes, le tribunal administratif a à nouveau dû fonctionner en sous-effectifs, trois places de magistrats demeurant fin de l'année judiciaire toujours vacantes en dépit de plusieurs appels à candidature, encore que le tribunal ait pu bénéficier de l'apport de 2 attachés de justice se destinant à l'ordre administratif⁹.

Graphique 9. Evolution de la situation du personnel aux 16 septembre 2021 et 15 juillet 2022

	<i>16 septembre 2022</i>		<i>15 juillet 2023</i>	
	Postes théoriques	Unités de travail	Postes théoriques	Unités de travail
Magistrats	18	15,75	18	13,75
Référendaires	2	2	2	2
Greffiers	7	6,5	7	7
Total	27	24.25	27	22,75

Les unités de travail des magistrats se répartissent entre les rangs de la manière suivante :

	<i>16 septembre 2022</i>	<i>15 juillet 2023</i>	<i>Total théorique</i>
Rang supérieur ¹⁰	5,75	5,75	6
Rang inférieur ¹¹	10	8	12
Total	15,75	13,75	18

⁹ Les deux attachés de justice ont entretemps bénéficié d'une nomination en tant que juges au tribunal administratif.

¹⁰ Président, premier vice-président et vice-présidents

¹¹ Premiers juges et juges.

2.3. Recrutement

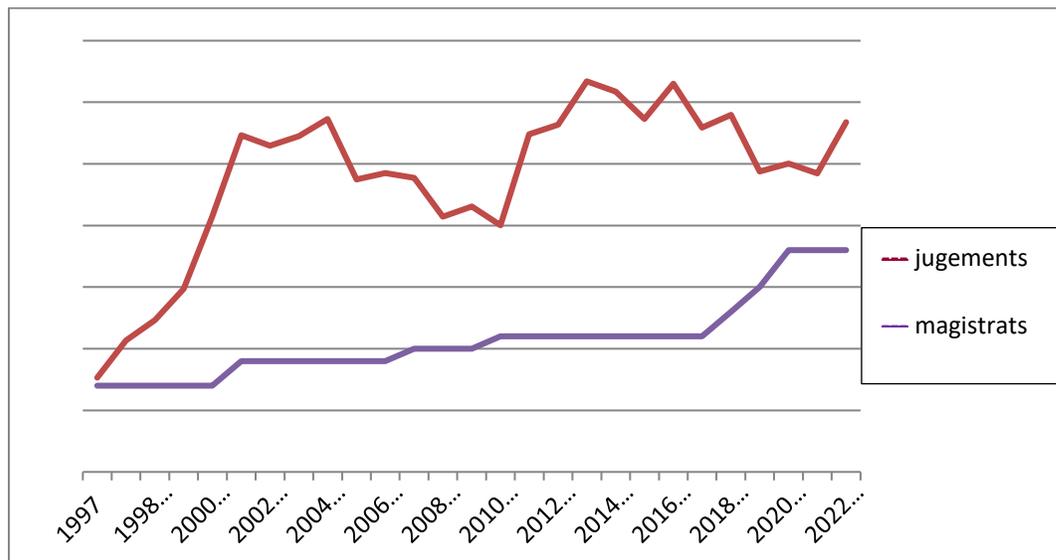
Le tribunal administratif, suite aux différentes modifications de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, comptait fin de l'année judiciaire 2022-2023 un effectif théorique de 18 postes de magistrats.

Or, sur ces 18 postes de magistrats, 1 poste était occupé à temps partiel (75%) et 1 poste était occupé par un magistrat en congé de maternité.

Il s'ensuit qu'à cette date, sur ces 18 postes, 4 postes n'étaient pas occupés, ce qui représentait presque un quart des effectifs théoriques.

Il n'est à ce sujet pas inintéressant d'illustrer graphiquement l'évolution du nombre de décisions (y compris les jugements de radiation) par rapport à l'évolution du nombre **légal/théorique** de magistrats jusqu'à la fin de l'année judiciaire 2022-2023.

Graphique 10. L'évolution du nombre de décisions (y compris les jugements de radiation) par rapport à l'évolution du nombre légal de magistrats¹².



¹² Etant relevé que le président ne siège en principe, sauf besoin, pas au sein d'une composition collégiale, mais se consacre à l'évacuation des référés.

La loi du 20 juillet 2023 portant modification de : 1° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ; en vue du renforcement des effectifs de la justice administrative et de la numérisation des procédures urgentes devant le tribunal administratif est intervenue afin de remédier à cette situation, en instaurant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre administratif pour les années 2023 à 2025, lequel, en ce qui concerne le tribunal administratif, prévoit le recrutement échelonné sur 3 ans de 11 magistrats supplémentaires ainsi que la constitution de 3 chambres supplémentaires, le tribunal administratif devant prévisionnellement comprendre en 2025 **29** magistrats.

Cette loi prévoit encore une revalorisation substantielle de la carrière du magistrat administratif à travers la permutation progressive des postes de magistrats de rang hiérarchiquement inférieur en postes supérieurs, le tribunal administratif devant, à l'automne 2025, compter, outre des juges et premiers juges, cinq premiers vice-présidents et huit vice-présidents pour sept chambres.

Toutefois, au-delà de ces principes louables, se posent des interrogations et se dressent des écueils, dont, au premier rang, celui du **recrutement effectivement réalisable**.

Il est un fait que le tribunal administratif peine, d'une part, à recruter de nouveaux magistrats, et d'autre part, à retenir ses magistrats en fonction.

Les raisons du problème de recrutement, au-delà du problème affectant l'ensemble de la magistrature voire de la fonction publique, se situent notamment au niveau de la voie du recrutement commun instaurée par la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, laquelle ne permet plus guère aux juridictions administratives de recruter des candidats disposant d'une expérience avérée en droit et contentieux administratifs, de tels candidats étant éminemment rares, et encore moins des candidats issus de l'Administration, les modalités actuelles de recrutement, et notamment celles du recrutement sur dossier, excluant les candidatures de juristes issus du secteur public. Le tribunal administratif a d'ores et déjà, à d'itératives reprises, eu l'occasion de commenter ce problème.

Il convient toutefois de signaler que cela ne signifie pas que le système de recrutement commun actuel ne permet pas ou plus au tribunal administratif de recruter des éléments de qualité mais que ce système semble, manifestement, constituer un frein, voire un obstacle, au recrutement de candidats disposant d'une expérience avérée en contentieux administratif.

Ainsi, sur la grosse douzaine d'attachés de justice recrutés annuellement pour l'ensemble de la magistrature, ordre judiciaire et ordre administratif confondus, les candidats ayant une quelconque expérience en droit administratif sont rarissimes, de même que les candidats désireux de rejoindre l'ordre administratif.

Parallèlement à ces difficultés de recrutement, il convient de constater une certaine érosion au niveau du tribunal administratif.

Si la Cour administrative semble être devenue une institution de débouché que l'on rejoint pour ne plus la quitter, il n'en va pas de même pour le tribunal administratif qui connaît régulièrement des défections. Il est vrai que le tribunal administratif, outre de devoir statuer en première instance dans un domaine de plus en plus tentaculaire et étant dès lors souvent appelé à défricher de nouvelles matières, constitue la seule instance nationale devant évacuer de front tant des dossiers soumis à la procédure de droit commun que des dossiers soumis à des procédures accélérées, et ce dans des proportions de plus en plus importantes, ce qui impacte de manière excessive le « *work-flow* » des magistrats individuels et alimente un sentiment de submersion et d'impuissance, amenant régulièrement des magistrats à quitter le tribunal administratif pour des cieux plus cléments.

Vouloir, sur cette toile de fond, procéder au recrutement de 11 magistrats administratifs supplémentaires disposant d'une expérience utile en droit administratif endéans 3 ans interpelle, et ce d'autant plus que se profile, à l'horizon 2028, le renouvellement plus ou moins important de la Cour administrative en sa composition actuelle et, prévisiblement, le remplacement de l'un ou l'autre magistrat du tribunal administratif ; par ailleurs, la place supplémentaire prévue par la loi du 20 juillet 2023 au bénéfice de la Cour administrative sera, de manière évidente, pourvue par ponction sur les effectifs existants du tribunal administratif, de sorte que les besoins effectifs de recrutement ne se limiteront pas aux 11 magistrats prévus par la loi du 20 juillet 2023, mais devraient plutôt être de l'ordre de quelques 18 magistrats.

En d'autres termes, si le tribunal administratif a mis 25 ans pour doubler le nombre de ses chambres, passant des deux chambres prévues initialement par le législateur en 1996 aux quatre chambres actuelles, il sera amené, en seulement 3 ans, à quasiment doubler ce nombre et à passer de quatre chambres à sept et plus particulièrement à recruter et à former un nombre de magistrats plus important que ses effectifs actuels, ce qui ne manque pas de soulever quelques interrogations, le tribunal administratif peinant actuellement déjà à pourvoir à des postes qui restent désespérément désaffectés malgré plusieurs appels à candidature.

Au-delà de la question de la *praticabilité* de ces projets de recrutement, s'était encore posé la question de la *nécessité* d'un renforcement d'une telle envergure en un laps de temps aussi bref. En effet, si la nécessité d'un renforcement dans l'intérêt de maintenir un accès effectif à la justice est indiscutable, l'ampleur projetée du renforcement, de même que son échelonnement rigidement programmé sur seulement 3 ans, sont encore de nature à poser question, alors qu'il aurait éventuellement convenu d'étaler davantage le recrutement sur une période plus longue, ne serait-ce que pour permettre au tribunal d'« absorber » (c'est-à-dire former et guider) les nouveaux magistrats, tout en lui accordant la possibilité d'un recrutement plus flexible et plus ciblé, le cas échéant sur base d'un profil déterminé, recrutement qui ne serait pas engoncé dans le schéma actuel, propre aux deux ordres et limité actuellement à un seul recrutement global annuel.

Toutefois, compte tenu de l'existence de programme pluriannuel, nonobstant ses imperfections, la priorité du tribunal administratif n'est dans l'immédiat plus d'accroître davantage ses effectifs au-delà du cadre du programme de recrutement pluriannuel, mais de remplir ceux-ci, tout en veillant à pouvoir recruter des candidats disposant d'une expérience avérée en droit et contentieux administratifs.

Or, comme déjà relevé à d'itératives reprises, le régime actuel de recrutement commun avec l'ordre judiciaire, nécessitant de retenir des candidats présentant le plus grand dénominateur commun entre les besoins du Parquet, les besoins des magistrats du siège de l'ordre judiciaire et les besoins de l'ordre administratif, aboutit *in fine* à ce que les besoins spécifiques du tribunal administratif ne sont plus que rarement satisfaits.

Il est dès lors, comme relevé ci-dessus, utopique d'envisager un renforcement des effectifs sans disposer des outils permettant de s'assurer de l'adéquation des candidats par rapport aux besoins du tribunal administratif.

En effet, comme souligné ci-avant, le tribunal administratif peine à recruter 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.

Or, la pratique démontre 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 en effet 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 2012¹³ 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

¹³ Loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice.

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 judiciaire¹⁴, 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.

L'expérience a encore révélé que certains candidats potentiels, dotés d'une expérience certaine en contentieux administratif voire fiscal et se destinant a priori aux juridictions administratives, sont rebutés par la nécessité de présenter notamment un examen en droit pénal, matière dans laquelle ils n'ont peu ou prou travaillés ; à l'inverse, on peut s'imaginer que certains candidats, intéressés par une carrière, par exemple, au sein du Parquet, pourraient être découragés par l'obligation de passer un examen en droit administratif.

Tel que déjà indiqué à plusieurs reprises, une solution consisterait, en vue de répondre spécifiquement aux besoins des juridictions administratives, d'aménager la possibilité, en particulier au niveau du recrutement sur dossier, de permettre un recrutement de personnes issues de l'Administration ou du secteur privé bénéficiant d'une expérience adéquate. Un autre aspect possible d'un recrutement ponctuellement adapté spécifiquement aux besoins des juridictions administratives pourrait consister en un appel à candidatures extraordinaire pour des postes déterminés, de rang plus élevé (M3 ou M4), via le recrutement ciblé sur des personnes qui ont déjà entamé une autre carrière professionnelle, permettant ainsi une intégration latérale de candidats particulièrement expérimentés dans la magistrature avec la prise en compte de cette expérience, quitte, condition *sine qua non*, à organiser une carrière spécifique ou une mise hors cadre afin de ne pas porter préjudice aux chances d'avancement des magistrats d'ores et déjà en place ainsi que l'organisation, le cas échéant, de concours d'entrée distincts du concours actuel, tel que cela a été créé en France, où, à côté de l'accès traditionnel dans la magistrature, existent un concours « fonctionnaire » ainsi qu'un concours distinct créé en direction des professionnels issus du privé.

¹⁴ Projet de loi n° 6304B⁵ sur les attachés de justice, amendements gouvernementaux.

2.4. Locaux

Tout recrutement supplémentaire soulève directement la question de l'adéquation des locaux actuellement disponibles, étant rappelé que la loi du 20 juillet 2023 prévoit, outre le recrutement de 11 magistrats supplémentaires, encore la création, en 3 ans, de 3 chambres supplémentaires et partant nécessairement de 3 greffes supplémentaires.

Le tribunal administratif disposait, fin de l'année judiciaire 2022-2023, au niveau -4 de l'Hémicycle, encore de suffisamment de locaux pour absorber ses effectifs légaux d'alors, à savoir 18 magistrats appuyés par 4 greffes et un greffier en chef, sans oublier 2 référendaires. Mais le temps des bureaux individuels étant définitivement révolu, tous les bureaux le permettant sont d'ores et déjà occupés par deux magistrats, greffiers ou référendaires, situation loin d'être optimale vu la nature du travail judiciaire nécessitant une intense concentration et guère propice à une revalorisation de ce même travail : actuellement, à la date du présent rapport, le tribunal administratif dispose concrètement encore d'un (1) seul poste de travail disponible pour un magistrat dans un bureau accueillant d'ores et déjà un magistrat, ainsi que d'un (1) seul poste de travail disponible pour un greffier.

Or, un greffe ne se limite pas à un poste de travail, mais impose de disposer de suffisamment d'espace - sécurisé - pour la gestion matérielle des dossiers : la création de 3 chambres supplémentaires imposera la mise à disposition, outre des bureaux supplémentaires pour les magistrats, de greffes supplémentaires au sens immobilier du terme.

L'accroissement voulu par la loi du 20 juillet 2023 du nombre de magistrats et de chambres, aboutissant à un quasi-dédoublage de ces dernières, nécessitera une salle d'audience supplémentaire, chaque chambre devant pouvoir disposer hebdomadairement de deux audiences légales, tout en garantissant au-delà de ces audiences légales, la disponibilité d'une salle d'audience en vue des audiences extraordinaires et surtout des audiences non prévisibles de référé et de contrôle d'office de la rétention, lesquelles, actuellement, sont d'ores et déjà fixées non plus nécessairement en fonction de l'urgence, mais en fonction de la disponibilité des salles d'audience, en ce compris la salle d'audience de la Cour administrative.

La gestion actuelle de la **seule** salle d'audience du tribunal administratif, laquelle est utilisée par les 5 chambres existantes¹⁵ ainsi que pour les devoirs présidentiels¹⁶ et les réunions de service et autres formations, se fait moyennant un calepin électronique.

Il convient encore de souligner que le tribunal administratif **doit partager en sus sa salle d'audience** avec la Juridiction unifiée du brevet (UPC) et a été en conséquence contraint de lui céder l'usage de sa salle d'audience à raison d'un jour (le jeudi) par semaine, imposant le recours à la salle d'audience de la Cour administrative.

¹⁵ Une 5^e chambre est entrée en fonction au 16.9.2023 conformément à la loi du 20 juillet 2023.

¹⁶ Référé et contrôle d'office de la rétention.

La mise à disposition à **court terme** de nouveaux locaux pour le tribunal administratif est dès lors incontournable, faute de quoi la mise en application de l'intégralité du programme de plan pluriannuel ne sera pas possible, puisque tout renforcement se heurtera à l'exigüité des locaux actuellement attribués au tribunal administratif.

Il est à cet égard incompréhensible que malgré de multiples demandes en ce sens, le Gouvernement n'a que consenti à une mise à disposition provisoire de quelques bureaux éparpillés dans l'Hémicycle, ne permettant pas au tribunal de fonctionner dans des conditions satisfaisantes. Le fait que le tribunal administratif manque d'espace et de salles d'audience, apparaît encore comme particulièrement préoccupant dans un contexte de hausse du contentieux, notamment des contentieux urgents.

Il convient encore de rappeler que si le tribunal administratif, qui jusqu'alors partageait avec la Cour administrative un étage commun, situation plus que douteuse institutionnellement, a pu bénéficier à la satisfaction de tous ses membres enfin de locaux propres en octobre 2016, ce déménagement n'était pas de nature à masquer l'inadéquation des locaux alloués au tribunal administratif et aux juridictions administratives en général, inadéquation déjà dénoncée de manière récurrente par différents présidents avant le soussigné.

Il s'y ajoute des phénomènes d'infiltration d'eau de pluie, affectant directement le bon fonctionnement du tribunal, alors que différents bureaux du greffe sont à de l'occasion de fortes pluies régulièrement touchés par des infiltrations d'eau, nécessitant dans certains bureaux l'utilisation de seaux et ayant déjà imposé l'évacuation provisoire de l'un des bureaux, devenu insalubre. D'autres bureaux sont dispersés sur plusieurs étages de l'Hémicycle, tandis que le bureau d'enrôlement, élément central du bon fonctionnement des juridictions administratives, se trouve être caché derrière 2 portes, sis à un étage technique, indigne d'une juridiction.

Par ailleurs, si le tribunal administratif rend la justice dans des locaux qui sont certes fonctionnels, l'Hémicycle ne ressemble en rien à un lieu de justice et les locaux attribués au tribunal administratif ne permettent pas d'identifier sa fonction particulière, reflétant plus une administration quelconque qu'un lieu de justice.

Il faut souligner que l'Hémicycle, devant initialement héberger seulement provisoirement les juridictions administratives, s'est mué au fil du temps d'un bâtiment administratif accueillant les services d'institutions européennes et internationales en un lieu de congrès exploité commercialement, accueillant régulièrement les manifestations les plus diverses, dont certaines, notamment politiques, sont manifestement incompatibles avec une juridiction, et obligeant, au gré de ces manifestations, les membres et les usagers des juridictions administratives à se frayer un chemin dans le hall d'entrée entre les participants de festivités ou autres cocktails dinatoires.

Outre ces manifestations incompatibles avec la dignité de la justice, la mutation de l'Hémicycle en centre de congrès, ouvert à un public nombreux et varié, en a fait un lieu quasiment impossible à sécuriser, les participants aux différentes manifestations pouvant, ayant une fois pénétré au sein même du bâtiment, accéder directement aux étages alloués aux juridictions administratives, tous les locaux des juridictions - tels que le bureau d'accueil et les salles d'audience - n'étant pas sécurisés.

Il est incompréhensible que les juridictions administratives ne bénéficient pas d'une **sécurisation** équivalente à celle de chaque juridiction de l'ordre judiciaire.

Il serait dès lors temps que le Gouvernement, qui après avoir veillé à allouer de nouveaux locaux aux cours et tribunaux de Luxembourg en concevant la Cité Judiciaire et en lui allouant ensuite régulièrement des locaux supplémentaires, après avoir inauguré une nouvelle Justice de Paix à Esch-sur-Alzette et avoir rénové de manière exemplaire les juridictions de Diekirch, qui bénéficieront de surcroît prochainement de locaux supplémentaires, s'intéresse à la question de la relocalisation des juridictions administratives, la qualité des bâtiments alloués à la Justice étant également un signe de l'importance lui accordée par les autres pouvoirs.

La Justice n'est en effet pas un service public comme la santé, les impôts ou l'éducation nationale puisque le juge a une mission spécifique, à savoir celle de réguler les rapports litigieux entre les acteurs publics et les citoyens, de faire en sorte que le droit et l'Etat de droit soient compris, respectés et acceptés comme étant le seul mode de résolution des conflits.

Il doit pour cela, et les institutions européennes le rappellent régulièrement, être indépendant et être reconnu comme tel pour inspirer la confiance des citoyens.

De ce point de vue, l'importance et la considération accordées aux juridictions administratives laissent certainement à désirer.

2.5. Digitalisation de la Justice

La loi du 20 juillet 2023 portant modification de : 1° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ; en vue du renforcement des effectifs de la justice administrative et de la numérisation des procédures urgentes devant le tribunal administratif a, outre le renforcement en effectifs du tribunal administratif, encore implémenté en tant que projet pilote, élaboré en étroite concertation avec le ministère de la Justice, les barreaux de Luxembourg et de Diekirch et le tribunal administratif, une toute première étape du processus de digitalisation de la justice, à savoir la digitalisation des procédures urgentes devant le tribunal administratif, c'est-à-dire le sursis à exécution et les mesures de sauvegarde tels que prévus aux articles 11 et 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, visant de surcroît les seules décisions émanant de l'Etat.

Ce projet pilote est destiné à récolter des premières expériences afin de permettre de déceler les adaptations techniques nécessaires en vue d'étendre la digitalisation à la procédure au fond, tout en permettant aux avocats et aux instances étatiques concernées de se familiariser avec cette nouvelle procédure et de tester l'application informatique afférente.

Malheureusement, cette nouvelle procédure électronique, non obligatoire, n'a pas eu le succès escompté ou espéré, puisque aucun avocat n'a eu recours durant la période sous examen à cette procédure électronique¹⁷, malgré les démarches entreprises par le tribunal pour les sensibiliser à cet outil.

En d'autres termes, si le potentiel de l'application est important, elle nécessite toutefois encore des actions préalables de sensibilisation auprès des acteurs susceptibles de s'inscrire, d'une part, et sans doute une amélioration de son efficacité, d'autre part.

Dans le même ordre d'idées, il s'est avéré que le portail et la plateforme destinés à accueillir l'application électronique en question, à savoir le portail *MyGuichet*, ne sont manifestement pas optimaux, et ce tant d'un point de vue institutionnel que d'un point de vue pratique, l'utilisation du portail *MyGuichet*, relevant de et géré par des services gouvernementaux, heurtant frontalement les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice, en se destinant à héberger les échanges entre les juridictions et les parties aux recours ; par ailleurs, l'approche du portail *MyGuichet*, à savoir celle d'un guichet destiné à héberger des démarches administratives simples au profit des administrations gouvernementales ou communales, ne paraît à ce stade que difficilement conciliable avec celle d'une plateforme de la Justice devant permettre à tous les justiciables, représentés ou non par un avocat, de saisir le juge et de suivre l'instruction de leurs dossiers de manière entièrement dématérialisée.

A tout le moins, le tribunal administratif plaide pour l'instauration d'une plateforme autonome¹⁸, entièrement distincte de *MyGuichet*, à l'instar par exemple du Portail des Marchés publics ou du portail belge *Justonweb*, entièrement et exclusivement dédié à la Justice quitte à ce que, tel que retenu par le Programme de coalition¹⁹, *MyGuichet* soit conservé comme point d'entrée pour accéder à la plateforme de la Justice.

Enfin, parallèlement à l'implémentation de cette procédure électronique, le tribunal administratif a, depuis avril 2023, procédé à une modification de ses pratiques internes de travail en généralisant la **numérisation de toutes les nouvelles affaires** inscrites au rôle, en procédant à la numérisation de tous les dossiers (requêtes, mémoires et pièces) déposés par voie « papier » afin de les verser sur une application interne, accessible électroniquement et à distance par les membres concernés du tribunal administratif.

¹⁷ A la date du présent rapport, une (1) farde de pièces a été transférée électroniquement.

¹⁸ Accord de coalition 2023-2028, p.104.

¹⁹ Accord de coalition 2023-2028, p.8.

Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que la dématérialisation des dossiers contentieux profitera essentiellement aux justiciables, et notamment à leurs avocats, permettant en sus de faciliter le travail des agents de greffe, mais que les outils informatiques permettant cette dématérialisation n'ont à ce jour pas été pensés comme des outils de travail opérationnels pour les magistrats, permettant de sensiblement alléger la charge de travail de ceux-ci.

Une réflexion à ce niveau également serait non seulement la bienvenue, mais apparaît comme indispensable, le travail systématique sur dossier numérisé nécessitant en effet, outre de répondre à des questions d'ergonomie et d'adapter les outils de travail digitaux, de repenser la tenue des audiences.

2.6. Formation

De manière évidente, la qualité de la justice et, *a fortiori*, celle des magistrats, est un enjeu politique, social et administratif majeur.

Or, force est de constater que la formation actuelle des magistrats administratifs, élément essentiel pour réaliser un tel objectif, est en complet décalage avec la réalité du quotidien des dossiers qu'ils auront à traiter lorsqu'ils seront en poste.

En effet, si le droit administratif est un « droit tentaculaire », qui présente la même diversité que le droit civil ou pénal, et que de plus en plus de dossiers sont complexes, dans les matières de l'urbanisme, de la régulation économiques du droit fiscal notamment, et requièrent des magistrats qui les traitent une grande technicité, d'autant plus qu'à cette complexité s'ajoute une importante volatilité des règles de droit et des solutions jurisprudentielles, le régime actuel de recrutement et de formation des futurs magistrats ne réserve, sur 8 semaines de formation, que 2 (!) jours de formation aux juridictions administratives, de sorte qu'il incombe au tribunal administratif de dispenser aux attachés lui accordés une première formation théorique dans le cadre de leur stage pratique, voire au-delà, une fois qu'ils bénéficient d'une première nomination en tant que juges administratifs.

Le même constat s'impose en ce qui concerne les magistrats plus expérimentés, lesquels ne bénéficient quasiment d'aucune possibilité de formation continue préexistante, exception faite de certaines formations dispensées par l'Institut national d'administration publique, de sorte que le tribunal administratif s'est vu contraint de recourir à l'apport du Conseil d'Etat français ou encore de l'Université du Luxembourg pour pouvoir bénéficier de formations spécifiques, sans que ses magistrats ne puissent bénéficier du congé-formation au sens de l'article 28-9 du statut général de la fonction publique, l'évacuation des affaires introduites dans le cadre de procédures accélérées ne permettant guère aux magistrats de se libérer pour des jours de formation.

Aussi, nonobstant cet obstacle et en sus de l'évacuation de leurs dossiers, les magistrats sont parvenus à bénéficier d'une formation interne d'une journée en date du 14 octobre 2022, dispensée par un conseiller d'Etat français, relatif au droit de l'Union européenne, l'accent ayant été mis sur la mise en pratique du RGPD et sur la formulation des questions préjudicielles à poser à la Cour de Justice de l'Union européenne, le cycle de formation ainsi démarré s'étant encore poursuivi sur l'année civile 2023.

Les magistrats du tribunal administratif ont encore pu assister aux formations externes suivantes, organisées notamment par la Cour administrative, dans le cadre du Cycle de conférences : « *Perspectives croisées sur le droit administratif luxembourgeois* » :

- 23 septembre 2022 : L'intensité du contrôle judiciaire
- 21 octobre 2022 : Le juge administratif luxembourgeois et les droits humains
- 18 novembre 2022 : Penser la boîte à outil du juge administratif luxembourgeois
- 12 mai 2023 : La nouvelle constitution et l'administré
- 30 juin 2023 : L'autonomie communale et la nouvelle tutelle étatique

Luxembourg, le 8 février 2024

s. Marc Sünnen

Président