

**RAPPORTS RELATIFS AU
FONCTIONNEMENT DE LA COUR
ADMINISTRATIVE (P.1)
ET DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF (P.8)
AU COURS DE L'ANNÉE JUDICIAIRE
2020-2021**

Rapport relatif au fonctionnement de la Cour administrative

au cours de l'année judiciaire 2020-2021

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

Au cours de l'exercice 2020-2021, la Cour administrative a été saisie de 249 affaires nouvellement portées au rôle (par rapport au même nombre de 249 affaires au cours de l'année judiciaire précédente)¹.

Ventilation par matières :	2019-2020	2020-2021
	104	115
Statut des étrangers :		
Protection int :	69	102
Regroupement familial :	9	4
Rétention adm. :	18	2
Autor. de séjour :	2	2
Report/Sursis à éloign. :	2	1
Autres :	4	4
Matière fiscale :	31	48
Urbanisme :	66	27
Fonction publique :	15	12
Nationalité lux. :	0	9
Relevé de forclusion :	0	4
Sites et monuments :	4	3
Agrément d'une crèche :	0	3
Echange de renseignements :	9	2

¹ Rapport relatif au fonctionnement de la Cour administrative au cours de l'année judiciaire 2019-2020.

Environnement et protection de la nature :	2	2
Autorisation d'établissement :	1	2
Santé publique :	1	2
Amende administrative :	1	2
Travail :	0	2
Etablissements classés :	0	2
Commission de Surveillance du Secteur Financier :	0	2
Actes administratifs à caractère réglementaire :	7	1
Enseignement supérieur :	2	1
Marchés publics :	0	1
Permis de conduire :	0	1
Autres matières :	6	8

La rubrique « autres matières » comprend diverses matières éparses, dont :

Au 15 septembre 2021, les affaires arrêtées se chiffrent pour l'année judiciaire 2020-2021 à 292 affaires (219 arrêts en 2019-2020), dont 6 radiations, 4 désistements, 4 appels caducs et 8 appels irrecevables, alors que les affaires en instance s'élèvent à 114. Par ailleurs, aucune affaire n'a été mise au rôle général.

La durée moyenne d'évacuation des affaires à la fois déposées et arrêtées au cours de l'année judiciaire 2020-2021 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 104,14 jours.

La durée moyenne d'évacuation de toutes les affaires prononcées durant l'année judiciaire 2020-2021 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 182,47 jours.

Il y a lieu de souligner d'emblée que cette moyenne a été quelque peu affectée par le fait que la Cour, pour des raisons de praticabilité, a choisi de prononcer le même jour les 40 arrêts correspondant à la cinquantaine d'affaires d'appel

relatives au PAG de la Ville de Luxembourg². Ces arrêts prononcés tous le 6 mai 2021 font suite aux appels déposés entre les mois de juillet et de septembre 2020 et plaidés de janvier à mars 2021. Ainsi, des arrêts d'appel préparés dès le mois de janvier ont été prononcés avec un décalage de 4 mois.

Ce sont ces mêmes affaires d'appel relatives au PAG de la Ville de Luxembourg qui expliquent la diminution à raison de 60% du nombre d'affaires d'urbanisme déposées en 2020–2021 par rapport à l'année judiciaire précédente. C'est en effet l'écart le plus important constaté d'une année à l'autre.

De manière fort remarquable, le nombre total des affaires déposées a été exactement le même d'une année à l'autre, soit 249.

Cet effet emblématique souligne la continuité observée à maints égards entre les 2 années judiciaires en question.

La Cour a en effet continué avec le même système déjà adopté l'année judiciaire précédente compte tenu de la pandémie persistante.

Dans toutes les affaires, le greffe contacte les mandataires des parties pour leur demander s'ils entendent encore ajouter des éléments oraux à leurs écrits, la procédure étant essentiellement écrite. Dans la négative, les affaires sont prises en délibéré sans autres plaidoiries, à moins que la Cour n'ait des questions à formuler.

Dans les affaires pour lesquelles les mandataires des parties demandent que des débats oraux aient lieu, ils sont appelés à indiquer approximativement la durée du temps des plaidoiries. Ces indications, à fournir en temps utile à la Cour, permettent à celle-ci de recevoir pour chaque affaire les mandataires des parties à heure fixe dans le respect des mesures sanitaires. Ce système a fait ses preuves et la Cour entend le maintenir au-delà de la période de pandémie. Il permettra en effet à la fois une gestion du temps améliorée par rapport aux usages antérieurs et une diminution des risques de contaminations tous azimuts.

Toujours dans la lignée de la continuité, la Cour est restée essentiellement à jour, malgré la pandémie et a de la sorte pu assurer un service public de la justice à la hauteur de ses aspirations, compte tenu plus particulièrement de la crise sanitaire.

² Communiqué de la Cour administrative, *40 arrêts concernant le PAG refondu et les PAP QE de la Ville de Luxembourg*, accessible sur justice.public.lu

Au niveau des évolutions des différentes matières touchées par le contentieux administratif et fiscal, outre la diminution accentuée des affaires d'urbanisme ci-avant expliquée, il y a lieu de constater la montée en puissance des affaires fiscales passant de 31 durant l'année judiciaire précédente à 48 durant l'année judiciaire sous analyse.

Toujours au niveau des contentieux ayant augmenté en nombre, il convient également de signaler le contentieux du droit des étrangers considéré globalement, passant de 104 à 115 affaires d'une année à l'autre.

A l'intérieur de ce contentieux, il convient de souligner l'accroissement particulièrement soutenu des affaires de protection internationale, régime commun, passant de 69 en 2019-2020 à 102 en 2020-2021. Parallèlement le nombre d'affaires de rétention administrative a baissé considérablement en passant de 18 à 2, de même que celui des affaires ayant trait au regroupement familial passant de 9 à 4.

Toutes ces évolutions s'expliquent par la gestion de la crise sanitaire, étant entendu que les délais particulièrement serrés observés par la Cour en la matière permettent de suivre les évolutions sur le terrain de manière éminemment rapprochée, du moins pour la seconde instance.

Au niveau du tiercé des affaires les plus importantes en nombre figurent les 3 secteurs qui avaient déjà formé le tiercé l'année précédente, à savoir le droit des étrangers en première position et le droit fiscal ainsi que le droit de l'urbanisme en positions 2 et 3, mais de manière inversée d'une année à l'autre, tel qu'expliqué ci-avant.

En quatrième position figure toujours le droit de la fonction publique avec 12 affaires pour l'année sous analyse, comparées à 15 l'année précédente.

Suit alors un nombre toujours plus important de rubriques accusant moins de 10 affaires par année et témoignant d'une diversité, mais aussi d'un éparpillement de plus en plus marqués des matières dans lesquelles la Cour se trouve saisie. Ceci souligne plus particulièrement la nécessité de flexibilité des magistrats de la Cour, en premier lieu et essentiellement généralistes, mais appelé, de cas en cas et de plus en plus souvent, à répondre aux impératifs inhérents à des matières de plus en plus spécialisées faisant leur apparition au prétoire de la Cour.

Le passage des affaires d'échange de renseignements en matière fiscale de 9 à 2 s'explique en ce qu'une cinquantaine d'affaires se trouve actuellement en

traitement devant le tribunal, du fait qu'elles étaient en attente, les unes de l'arrêt de la Cour constitutionnelle intervenu en début d'année 2021³ et les autres de la réponse de la Cour administrative également intervenue en cours d'année judiciaire suite au renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne dans le cadre des questions d'accès à la justice et de recours effectif posées sous différents aspects par la Cour en cette matière particulière⁴. La Cour reste en attente d'un arrêt supplémentaire de la CJUE en cette matière suite à un de ses renvois préjudiciels⁵.

A l'inverse, dans la matière de la nationalité luxembourgeoise, plus particulièrement des recouvrements de nationalité sur base des dispositions transitoires ayant valu de 2008 à 2018 en raison de l'existence d'un aïeul luxembourgeois à la date du 1^{er} janvier 1900, la Cour a été amenée à toiser 9 affaires durant l'année judiciaire sous analyse contre aucune l'année précédente. Ici, ce sont à la fois la loi des suites d'affaires et l'effet d'aboutissement d'un régime transitoire qui ont engendré pareille situation.

Pour toutes les autres rubriques, le nombre des affaires a été de moins de 5 durant l'année judiciaire sous analyse, tandis que le nombre des rubriques n'a cessé d'augmenter pour tourner dorénavant autour de la quinzaine.

Traditionnellement la présentation de l'activité de la Cour tourne autour d'une analyse basée sur les statistiques.

Tout le monde convient aujourd'hui pour retenir que chaque affaire est particulière et que 2 affaires ne se ressemblent guère. De même, ce n'est pas le nombre des affaires qui reflète nécessairement l'intensité du travail des magistrats mis en exergue pour résoudre les points litigieux portés devant eux. Certaines affaires toisées durant l'année judiciaire sous revue ont été particulièrement complexes de nature à faire appel à des questions structurelles conditionnant le vivre ensemble de notre pays aux racines même de son régime politique.

La Cour ne voudrait que citer en exemple l'arrêt du 26 janvier 2021 relatif aux droits et obligations d'un député⁶, élu de la nation, en général et plus

³ C. Const., 19 mars 2021, n° 146 du registre.

⁴ CJUE, 6 octobre 2020, *État luxembourgeois contre B et État luxembourgeois contre B e.a.*, C-245/19 et C-246/19, EU:C:2020:795 ; Cour adm., 12 janvier 2021, n° 41486Ca et Cour adm., 12 janvier 2021, n° 41487Ca.

⁵ Affaire pendante, C-437/19 (CJUE) – Cour adm., 23 mai 2019, n° 42143C.

⁶ Cour adm., 26 janvier 2021, n° 44997C.

particulièrement en matière d'accès aux informations détenues plus spécifiquement par le gouvernement, y compris celles couvertes par une clause de confidentialité. De manière emblématique, cet arrêt articule des principes essentiels en matière institutionnelle. D'autres arrêts rendus durant l'année judiciaire sous revue ont été appelés à articuler des questions de principe dans d'autres domaines importants pour le vivre ensemble au Luxembourg.

Dues à la pandémie persistante, les relations internationales de la Cour se sont essentiellement limitées à la participation à des conférences ZOOM ou webinaire. Les rencontres en présentiel étaient quasiment devenues impossibles. Cependant, grâce à l'assiduité des responsables de cette association, la AIHJA (association internationale des hautes juridictions administratives) a pu tenir à Athènes en fin de mois de septembre 2020 son assemblée générale combinée à un séminaire sur la déontologie des magistrats. 2 membres de la Cour ont pu y assister utilement. L'événement fut d'autant plus remarquable que les participants au séminaire ont été conviés au palais de la présidente de la république hellénique, ancienne présidente du Conseil d'Etat de Grèce et dès lors ancienne collègue des participants à la réunion. De même, il a été possible de tenir de manière informelle à Athènes une rencontre au sommet Benelux des représentants des 3 juridictions suprêmes administratives en question. Ces rencontres ont démontré, s'il en fallait la preuve, que des contacts personnels en présentiel sont éminemment importants au niveau international et permettent plus particulièrement aux représentants de petites juridictions, telle la Cour administrative, de nouer des contacts primordiaux de nature à élargir le spectre de leurs connaissances et visions dans une optique comparatiste.

La réunion d'Athènes a également permis d'engager utilement avec les Conseils d'Etat de Belgique et de France des échanges allant permettre la mise en place de cycles de formation continue dans l'intérêt des magistrats des juridictions de l'ordre administratif, à la demande plus particulièrement des responsables du tribunal administratif. Les préparatifs afférents ont été mis en place à la suite de la réunion d'Athènes et permettent la tenue de modules de formation continue dès l'année judiciaire 2021-2022 avec le soutien financier et logistique assuré par le ministère de la Justice.

Ce n'est qu'au mois de septembre 2021 qu'il a été de nouveau possible de tenir des réunions internationales en présentiel, dont la première réunion depuis longue date impliquant la Cour de justice de l'Union européenne à la conférence de Riga dans le contexte de l'Etat de droit. Puis, le 10 septembre 2021 à Strasbourg s'est

tenue l'audience solennelle reportée de la Cour européenne de droits de l'homme réunissant un grand nombre des chefs de corps des juridictions suprêmes des 47 pays membres. La Cour administrative était représentée aux 2 événements par son président.

Le 12 juillet 2021, le 25^e anniversaire de l'inscription à l'article 95*bis* de la Constitution des nouvelles juridictions de l'ordre administratif est passé quasiment inaperçu.

Les juridictions administratives entendent cependant démontrer la jeunesse et l'ardeur de leur institution en organisant une journée d'études en date du 4 février 2022, cette fois-ci dans les locaux de la toute nouvelle Bibliothèque nationale, leur voisine au Kirchberg, avec l'aide précieuse et le support logistique de la Conférence du jeune barreau. Tout comme il y a 5 ans, il sera particulièrement intéressant d'entendre l'analyse de la part de jeunes juristes, impliqués dans la vie professionnelle en tant que représentants de parties au litige, leurs éléments d'analyse sur l'évolution du contentieux administratif et fiscal ensemble les perspectives d'ores et déjà perceptibles pour l'avenir.

Enfin, la Cour administrative s'est vu allouer durant l'année judiciaire sous revue un second poste de référendaire, en quelque sorte en avant-poste par rapport au projet de loi afférent actuellement sous discussion.

La Cour a derechef pu recruter une juriste de qualité ayant commencé à déployer son activité avec le commencement de l'année judiciaire nouvelle.

Renforcée de la sorte, la Cour entend garder le cap durant l'année judiciaire à venir, en restant à jour et en maintenant, sinon même, en améliorant sa capacité d'évacuation des affaires lui soumises.

Luxembourg, le 13 octobre 2021
Francis Delaporte
Président de la Cour administrative

Rapport

relatif au fonctionnement du tribunal administratif

du Grand-Duché de Luxembourg du 16 septembre 2020 au 15 septembre 2021

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

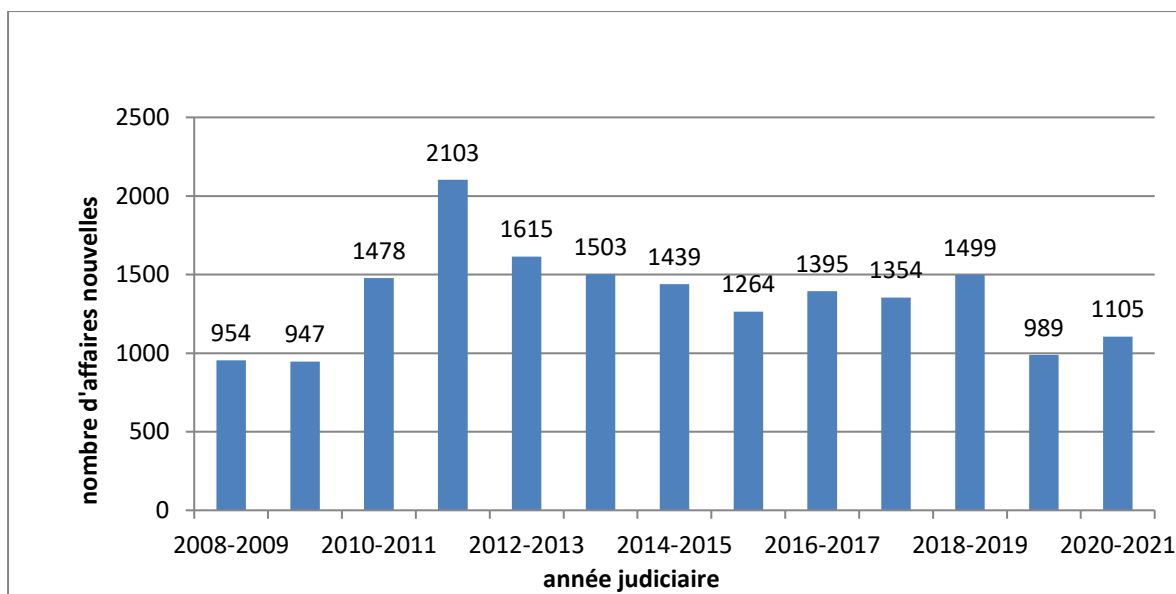
1. Activité juridictionnelle

Au cours de la période entre le 16 septembre 2020 et le 15 septembre 2021, le tribunal administratif a été saisi de **1105** affaires nouvelles (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).

Si l'année judiciaire 2020-2021 reste frappée du sceau de la pandémie de COVID-19, laquelle a provoqué - et provoque encore - de nombreux bouleversements pour l'ensemble de la population, les chiffres des affaires nouvellement enrôlées témoignent d'une reprise certaine de l'activité juridictionnelle, liée sans doute à l'absence durant cette période de confinement, et à la levée progressive des diverses entraves à la libre circulation au sein de l'Union européenne.

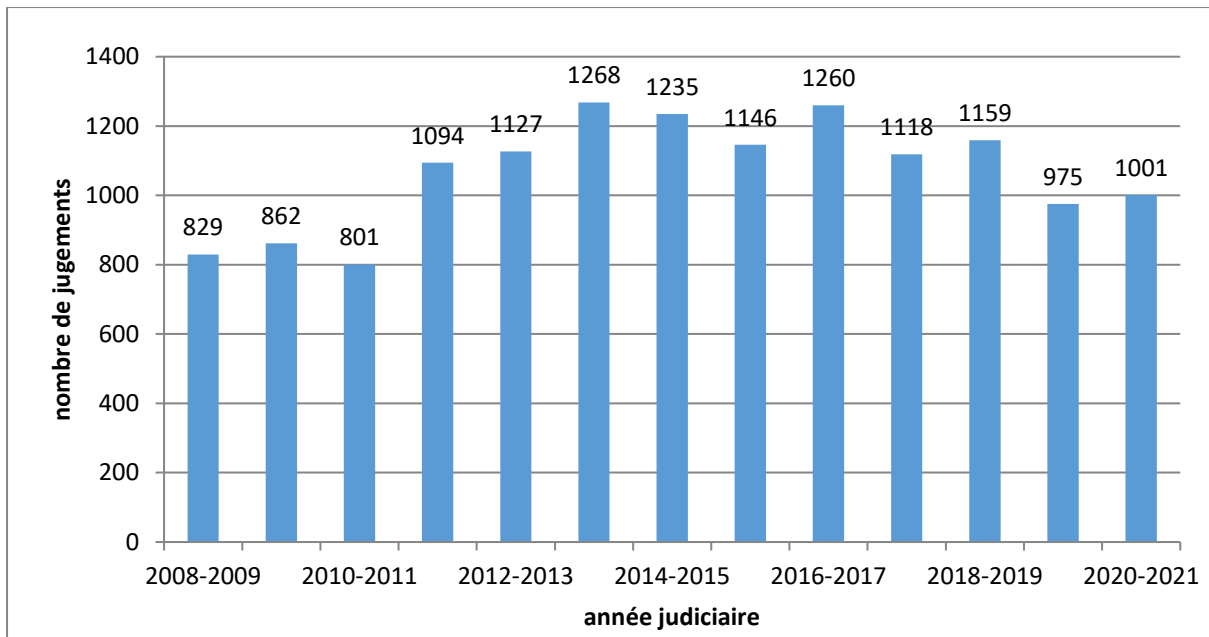
Le premier graphique illustre l'évolution de ces chiffres au fil des dernières années.

Graphique 1. Evolution du nombre d'affaires nouvelles

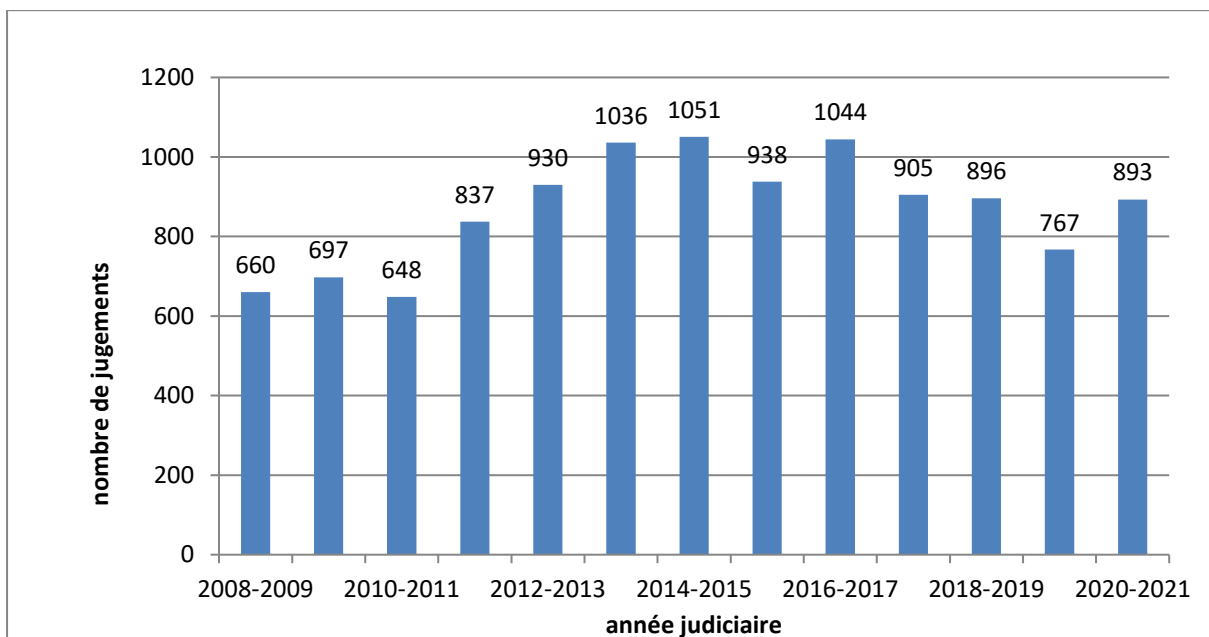


Le nombre d'affaires prononcées par le tribunal a corrélativement connu une certaine augmentation, sans pour autant retrouver l'importance des années précédant la pandémie, puisque durant la période entre le 16 septembre 2020 et le 15 septembre 2021, les 4 chambres du tribunal ont rendu au total **1001** 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), dont 108 jugements de radiation (année judiciaire 2019-2020 : 208).

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)

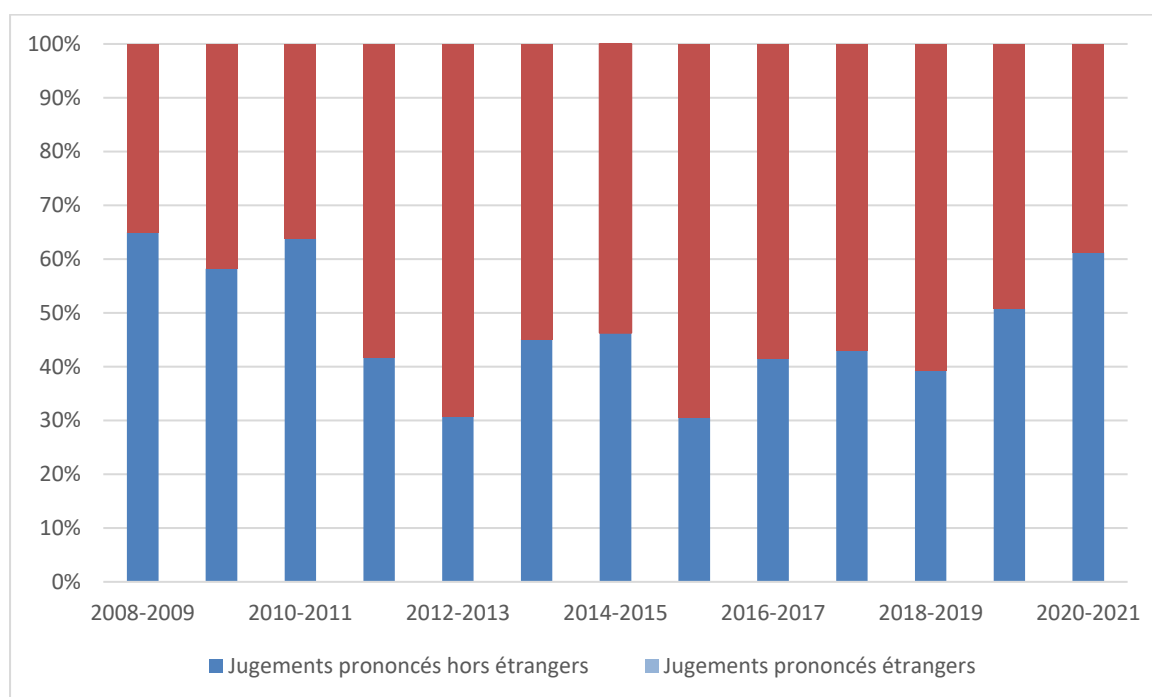


Ce niveau relativement bas comparé aux chiffres de la dernière décennie, mais néanmoins en progrès par rapport à l'année judiciaire précédente, s'explique par différents facteurs, que le soussigné avait déjà eu l'occasion d'exposer dans son précédent rapport.

Il convient toutefois d'insister principalement sur le fait que le contentieux des étrangers (toutes matières confondues) connaît un niveau historiquement bas (voir graphique 4), puisqu'il faut remonter à l'année judiciaire 2010-2011 pour retrouver un nombre moins important. Cette baisse très importante résulte manifestement de la pandémie et de ses conséquences tant nationales qu'internationales, et plus particulièrement des diverses entraves à la libre circulation au sein de l'Union européenne et de la fermeture temporaire des frontières extérieures de l'Union européenne.

Cette diminution du contentieux direct et indirect de l'immigration et de la protection internationale a, corrélativement, eu pour conséquence une évacuation proportionnellement plus importante d'affaires plus complexes, tant quantitativement que qualitativement, et partant nécessitant une durée de préparation et d'élaboration plus importante. Il y a lieu de noter que si le volume total du contentieux administratif évacué par le tribunal administratif a connu une certaine augmentation, tandis que le volume du contentieux des étrangers a connu une baisse significative, la part du contentieux « hors étrangers » a partant connu une hausse importante (voir graphique 4).

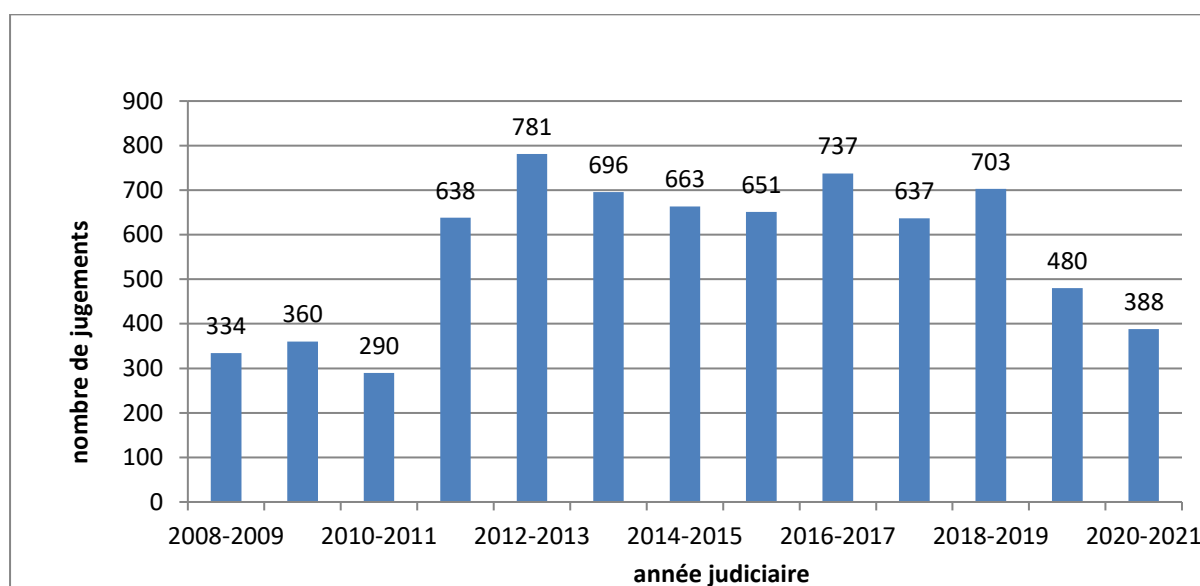
Graphique 4. Evolution de la part du contentieux « étrangers » par rapport au contentieux « hors étrangers »



Ainsi, dans le chiffre total des jugements rendus au cours de l'année judiciaire 2020-2021 sont comprises **388** décisions en matière de police des étrangers au sens large (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 253 décisions qui ont dû être évacuées conformément à une procédure dite « accélérée ».

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



Cette évolution est source d'inquiétude pour le tribunal administratif, et ce à un double titre :

D'une part, le contentieux « hors étrangers » connaît depuis quelques années une évolution qualitative marquée. Ainsi, si lors de la création des juridictions administratives, un dossier ne s'écartait pas beaucoup de la difficulté moyenne, force est actuellement de constater la diminution flagrante du nombre de dossiers simples ou très simples et à l'autre opposé du spectre, une augmentation du nombre de dossiers difficiles voire très difficiles, phénomène s'expliquant par la complexité croissante du droit, de la place de plus en plus grande des questions posées par le droit communautaire et, d'une manière générale par le droit conventionnel.

Cette tendance à une complexité croissante des cas, provoquant un surcroît de travail en raison de dossiers volumineux et d'investigations complémentaires, constitue un phénomène généralisé, auquel se trouvent également confrontées les juridictions administratives des pays limitrophes est une tendance ayant vocation à se pérenniser.

D'autre part, la situation internationale géopolitique et la fin prévisible et espérée de la pandémie doivent faire craindre la reprise de flux migratoires très importants, reprise qui se traduira immanquablement, avec un certain retard, par une recrudescence du contentieux administratif des étrangers afférent.

Le cumul de ces deux évolutions constituera un réel défi pour le tribunal administratif ; il est à craindre que compte tenu de ses effectifs actuels et des problèmes de plus en plus flagrants de recrutement, le tribunal administratif avec ses maigres ressources humaines et matérielles ne sera plus à même d'évacuer les dossiers dans des délais raisonnables, voire seulement appropriés, respectivement sera obligé d'opérer un choix entre les dossiers nécessitant une réaction (plus) rapide (outre les procédures accélérées d'ores et déjà imposées par le législateur, voir graphique 6) et les dossiers devant, malheureusement, souffrir des délais importants.

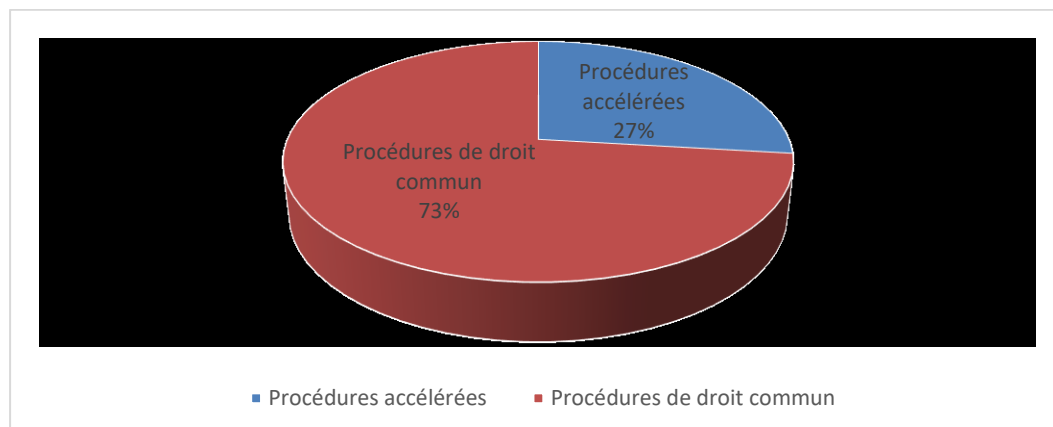
Par ailleurs, **269** recours ont dû être traités au cours de l'année 2020-2021 conformément à une procédure « accélérée » : 158 dossiers ayant trait à des procédures sur base des articles 35 (2) et (3) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, 95 dossiers en matière de rétention administrative et 16 en matière d'échanges d'informations⁷.

Il s'agit en chiffres absolus là encore d'une baisse significative en comparaison avec les chiffres des années judiciaires antérieures : 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 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 reste très important (27 %).

Il conviendra d'attendre l'ouverture généralisée des frontières extérieures de l'Union européenne et l'augmentation prévisible des flux migratoires que les différentes crises internationales ne manqueront pas de créer à court terme pour vérifier la tendance qui semble fermement se dessiner ; toutefois, à l'heure actuelle, il paraît raisonnable de devoir dorénavant tabler sur le fait qu'au moins un tiers du contentieux global du tribunal administratif sera dédié à des affaires devant être traitées dans le cadre de procédures accélérées, voire urgentes, ce qui, en termes de gestion, d'organisation et d'évacuation des dossiers représente un défi considérable.

⁷ 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

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



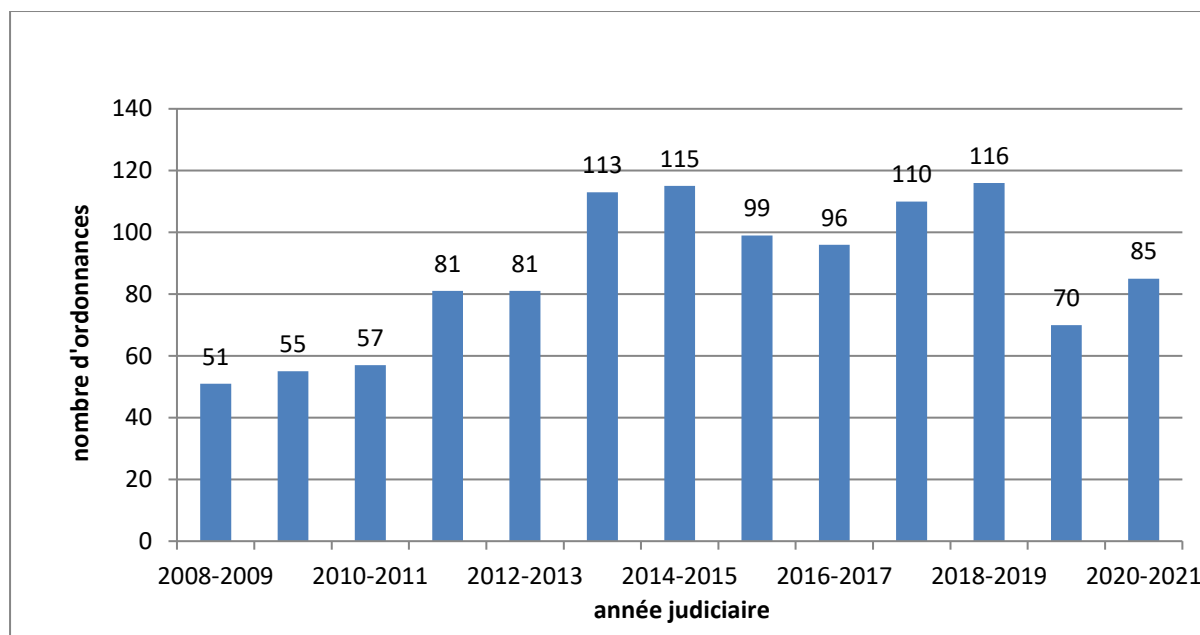
Le contentieux du contrôle d'office de la rétention, introduit par la loi du 4 décembre 2019 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, dans le cadre duquel le président du tribunal administratif est appelé à statuer d'office et d'urgence 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, a, à l'instar du contentieux des étrangers, connu également une baisse notable, puisque durant l'année 2020-2021 seulement **9** jugements ont été prononcés, à comparer aux 23 jugements prononcés durant l'année 2019-2020.

Enfin, suite à l'introduction des différentes lois portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, **14** recours (8 affaires ayant trait à des amendes administratives et 6 affaires relatives à une mesure de quarantaine ou d'isolation) ont été introduits et ont donné lieu à 9 jugements (8 jugements en matière d'amende administrative et 1 jugement en matière de quarantaine ou d'isolation) (voir sous 2.1).

Le nombre des affaires de « référé » administratif (demandes en sursis à exécution et en institution de mesures de sauvegarde) ou « comme en référé » (essentiellement les recours en matière d'accès aux informations environnementales) révèle, là également, à l'instar des affaires « de fond », une certaine reprise de l'activité judiciaire avec **93** ordonnances (85 ordonnances motivées et 8 ordonnances de radiation), alors que l'année judiciaire 2019-2020 n'avait connu que 90 ordonnances (70 ordonnances motivées et 20 ordonnances de radiation).

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 deux années judiciaires précédentes (graphique 8) permet de dégager différentes évolutions intéressantes, qui se retrouvent en partie également au niveau du contentieux « de fond ».

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

Toujours à l'instar du contentieux « de fond », le contentieux du référé connaît également une baisse marquée du contentieux des étrangers, baisse devant en principe toutefois 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.

Une autre tendance consiste dans la propension, de plus en plus fréquente de certains plaideurs à chercher à obtenir rapidement par le biais du juge des référés un « pré-jugement » de leur affaire en soumettant à celui-ci des questions qui par la complexité de leur argumentation et de leur difficulté technique objective ne relèvent *a priori* pas de la mission du juge des référés, juge du manifeste et de l'évident.

S'il est compréhensible que les justiciables, tant privés que publics, veulent au plus vite être fixés sur la légalité d'un acte administratif, et ce sur la toile de fond de délais de fixation et de délibéré de plus en plus importants - l'essor du référé judiciaire étant, selon les professeurs G. de Leval et F. Georges, « à la mesure du besoin d'efficacité, de rapidité voire d'immédiateté inhérent à la vie moderne »⁸ - la mission du juge administratif est toutefois essentiellement une mission de réflexion qui ne devrait pas être appelée à être exercée dans l'urgence ni dans la précipitation, mais suivant des raisonnements bien précis et réfléchis dans un délai raisonnable, le travail du juge administratif étant appelé à aller en profondeur et sa qualité se mesurant en conséquence⁹, de sorte qu'une certaine durée est inhérente à la procédure administrative contentieuse et à l'exercice concret et complet des droits des parties.

Ces tendances ont imposé une ré-organisation interne du tribunal administratif prenant effet au 16 septembre de l'année en cours.

En effet, les référés étaient jusqu'à présent pour l'essentiel pris en charge par le seul président, hormis pendant les périodes de service réduit. Or, si ce contentieux de l'urgence était à l'origine aisément maîtrisable par un seul juge, une année judiciaire ne voyant que l'introduction d'une petite cinquantaine de recours, ce système s'est révélé ne plus être tenable notamment au vu du fait que l'évacuation du volume de travail imposé par le traitement des affaires en extrême urgence se faisait de plus en plus au détriment des autres devoirs présidentiels ; dès lors un second magistrat expérimenté, bénéficiant d'un travail à temps partiel, secondera dorénavant le président tant dans son activité juridictionnelle que dans ses autres devoirs présidentiels.

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

	2018/2019	2019/2020	2020/2021
--	-----------	-----------	-----------

⁸ G. de Leval et F. Georges, Précis de droit judiciaire, t. I, Les institutions judiciaires : organisation et éléments de compétence, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 391, n° 602.

⁹ Projet de loi 7124³, avis de la Cour administrative, p.3.

Etrangers			
- <i>Transfert 35(3)</i>	70	13	19
- <i>Police des étrangers</i>	13	13	4
- <i>Rétention adm.</i>	2	2	3
- <i>Proc. normale 35 (1)</i>	1	0	0
Total étrangers	86	28	26
Permis de conduire	5	3	4
Licence de taxis/transport	0	1	1
Marchés publics	7	3	11
CSSF	1	1	1
Urbanisme – décisions individuelles	5	11	8
Echange de renseignements	1	5	1
Protection de la nature	0	1	1
Santé – mise sur le marché de médicaments / vaccins	1	0	2
Fonctionnaires	3	1	6
Etablissements classés	1	0	1
Impôts	1	6	9
Aides financières	1	0	0
Agrément crèche	1	3	3
Scolarisation	1	0	0
Stage judiciaire	0	1	0
Législation sur le secteur des assurances	0	1	0
Armes prohibées	0	1	1
Autorisation d'établissement	0	2	0
Droit de préemption	0	0	3
Accises	0	1	1
Enregistrement	0	0	1
Règlement grand-ducal	0	0	1
Représentativité syndicale	0	0	1
Cultes	0	0	1
Immatriculation d'aéronefs	0	0	1
TOTAL	116	70	85

Enfin, la période de service réduit telle que prévue à l'article 78 de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, c'est-à-dire la période du 15 juillet au 16 septembre 2020, a à nouveau été prolifique.

Si certes seulement **41** affaires, toutes matières confondues, ont été plaidées, prises en délibéré et prononcées pendant cette période par le tribunal siégeant en composition collégiale, auxquelles s'ajoutent 6 ordonnances de référé, les magistrats du tribunal administratif, qu'ils soient officiellement en service de vacation ou non, ont encore prononcé 66 jugements relatifs à des affaires prises en délibéré avant la période estivale de service réduit, ce qui, outre d'illustrer la réalité de ces

prétendues « vacances judiciaires », traduit encore l'incidence de la complexification constatée des dossiers.

Enfin, conséquence logique des tendances retracées ci-avant et du problème drastique de sous-effectifs (voir sous 2.2), les délais de fixation¹⁰ - exception faite évidemment des affaires à traiter dans le cadre d'une procédure accélérée¹¹ - sont passés à une moyenne de 12 mois, alors qu'ils se situaient au cours de l'année 2019-2020 entre 7 et 8 mois - et étaient, début de l'année judiciaire 2018-2019, de quelques 6 mois.

¹⁰ 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.

¹¹ 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 (selon les circonstances) endéans 2 respectivement 1 mois ; l'article 123.3 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration prévoit 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 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 ; enfin la loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 impose au tribunal de statuer par rapport aux recours introduits contre les ordonnances émanant du directeur de la Santé d'urgence et en tout cas dans les trois (!) jours de l'introduction de la requête et par rapport aux sanctions administratives dans les cinq jours de l'introduction de la requête.

2. Considérations générales

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

2.1. La pandémie

Si l'année judiciaire 2020-2021 restera marquée par la crise sanitaire, il convient de noter qu'en dépit de l'anxiété et des contraintes liées à l'épidémie, tous les magistrats et les agents de greffe du tribunal administratif sont néanmoins restés mobilisés et solidaires face à une activité juridictionnelle restée très intense.

En effet, les effets de la crise sanitaire en raison de la pandémie Covid-19 ressentis au cours de l'année 2019-2020 se sont prolongés sur l'année 2020-2021 : à titre d'exemple, si les écoles ont été fermées durant la semaine du 4 janvier 2021 ainsi que durant la semaine du 8 février 2021 et que bon nombre de magistrats ont des enfants scolarisés, seul un magistrat a été contraint de recourir à un « *Congé pour raisons familiales dans le cadre de la limitation de la propagation d'une épidémie (COVID-19)* » et ce, pour une seule semaine, de sorte que malgré des circonstances parfois difficiles, les magistrats et les membres du greffe ont continué à exercer leurs fonctions.

L'année judiciaire 2020-2021 a également été marquée par des recours directement induits par la pandémie et les mesures administratives en découlant, encore que comparé à l'activité juridictionnelle afférente des pays limitrophes, les juridictions administratives n'ont connu, de manière remarquable ou étonnante, qu'un nombre très réduit de recours liés à la crise sanitaire de la COVID-19.

Ainsi, au cours de la période entre le 16 septembre 2020 et le 15 septembre 2021, le tribunal administratif a été saisi de 14 recours directement relatifs à la gestion de la pandémie :

- 8 recours ont été introduits à l'encontre d'amendes administratives décernées contre des membres du secteur HORESCA ; 8 recours ont donné lieu à des jugements de réformation partielle, voire d'annulation intégrale de la sanction.
- 6 recours ont encore été introduits par des particuliers contre des mesures d'isolation ; ces recours se sont conclus par 5 jugements de radiation suite à des désistements ; un jugement a réformé la mesure d'isolation déferée en raccourcissant la durée.

Il a été frappant de constater que dans la quasi-totalité des affaires ayant trait à des ordonnances de quarantaine ou d'isolation, la direction de la Santé, convoquée à l'audience des plaidoiries, a décidé de procéder au retrait de l'ordonnance querellée.

Une telle attitude de l'Etat témoigne d'abord d'une faible considération pour le travail en amont du tribunal administratif, puisque l'introduction d'un tel recours signifie qu'une composition entière du tribunal administratif, soit trois magistrats, est tenue, séance tenante, d'abandonner ses travaux en cours pour se consacrer à la préparation de l'affaire : pour rappel la loi du 17 juillet 2020 impose au tribunal de statuer par rapport aux recours introduits contre les ordonnances émanant du directeur de la Santé au plus tard dans les trois jours de l'introduction de la requête, ce qui signifie concrètement que ces trois magistrats ne disposent que de trois jours pour l'étude de la requête et des questions juridiques posées, pour l'organisation et la tenue d'une audience publique et pour la rédaction, intellectuelle et matérielle, d'un jugement.

Aussi, procéder au dernier moment au retrait de la décision querellée, implique, après la désorganisation, respectivement la réorganisation urgente d'une des chambres du tribunal, que tout le travail effectué en amont de l'audience par ces magistrats l'a été en pure perte.

Quatre recours ont encore été introduits contre les différents vaccins admis au Luxembourg et contre la campagne de vaccination. Suite à deux ordonnances de référé ayant débouté la partie requérante¹², celle-ci s'est résolue à se désister de ses actions au fond.

Un recours finalement a été introduit contre le règlement grand-ducal du 20 février 2021 modifiant 1° le règlement grand-ducal du 7 mai 2009 concernant les règles de conduite et l'ordre intérieur communs à toutes les écoles ; 2° le règlement grand-ducal du 23 décembre 2004 concernant les règles de conduite dans les lycées, introduisant des règles relatives aux tests à effectuer dans les écoles ; le recours en obtention d'un sursis à exécution afférent a fait l'objet d'une ordonnance de rejet¹³ tandis que l'affaire au fond est toujours pendante.

2.2. Perspectives

Il est essentiellement renvoyé au rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif de l'année judiciaire 2019-2020 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

¹² Trib. adm. (prés.) 8 juin 2021, n° 46000 du rôle ; trib. adm. (prés.) 5 juillet 2021, n° 46071 du rôle .

¹³ Trib. adm. (prés.) 2 avril 2021, n° 45825 du rôle.

tribunal administratif, la nécessité d'une modernisation de l'organisation matérielle et informatique du tribunal administratif et corrélativement la nécessité d'encourager le projet « paperless justice » et celle d'adapter la législation procédurale des juridictions administratives.

Ces développements conservent toute leur actualité, les problématiques n'ayant pas été résolues ; pire, certains problèmes ont pris une ampleur réellement inquiétante, alors que leurs causes et les remèdes envisageables sont connus.

Ainsi, si le tribunal administratif fonctionne depuis plusieurs années judiciaires en sous-effectif, cette situation de sous-effectif a atteint une apogée historique et dramatique, alors que sur un effectif théorique total de 18 magistrats, seuls 10,25 magistrats étaient effectivement en fonction en début de l'année judiciaire 2021-2022, tandis que sur un potentiel de 7 magistrats de rang de juge, un seul juge était en fonctions, et ce du fait de différents congés de moyenne ou longue durée et de cas de force majeure médicale, deux places de magistrats demeurant par ailleurs toujours vacantes en dépit de plusieurs appels à candidature.

Concrètement, cette situation implique que sur quatre chambres qui composent le tribunal administratif, une seule chambre reste utilement composée de trois magistrats travaillant à plein temps. La conséquence aussi évidente qu'inévitable de cette situation est la prolongation des délais de fixation. Au vu des problèmes de recrutement de magistrats auxquels le tribunal administratif est confronté, cette situation risque de perdurer à moyen, voire même, à long terme.

Le fait que deux magistrats chevronnés aient quitté au cours de l'année judiciaire révolue le tribunal administratif, l'un ayant fait valoir ses droits à la retraite et l'autre ayant rejoint la fonction publique, ainsi que la réorganisation de l'office du juge des référés, conjugué à la dramatique situation de sous-effectifs, a imposé une profonde restructuration interne du tribunal administratif, impliquant une modification des compositions des différentes chambres et, ainsi, une mutation de certains magistrats entre les différentes chambres, de sorte que lesdits magistrats sont actuellement appelés à se familiariser avec les matières relevant de la compétence de leur nouvelle chambre. Sans aucunement mettre en question l'expérience, l'engagement et l'application des différents magistrats en question, dont certains sont par ailleurs appelés à régulièrement épauler les chambres en sous-effectifs, cette situation freinera inévitablement leur rythme d'évacuation des affaires et produira ainsi, du moins pour l'année 2021-2022, des répercussions supplémentaires sur les délais de fixation des différentes chambres.

Il importe dès lors, de manière urgente, de mettre un terme au déficit chronique et endémique de magistrats administratifs sévissant depuis plus d'une décennie, et de permettre au tribunal administratif de procéder à un recrutement de personnes spécialisées, ou disposant au moins d'une

certaine expérience dans les matières les plus complexes relevant de la compétence du tribunal administratif.

Il convient à cet égard de poursuivre rapidement l'adoption du projet de loi sur les référendaires de justice et portant modification de : 1. la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2. la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3. la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ; 4. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 5. la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise, projet devant permettre aux juridictions administratives, dans le respect de leurs spécificités et de leurs besoins, de procéder à l'engagement de référendaires de justice supplémentaires.

Il convient également d'envisager sérieusement une modification de la procédure de recrutement des magistrats de l'ordre administratif, en ce sens qu'il devrait à nouveau être possible, à titre principal ou subsidiaire, d'engager des magistrats ne relevant pas nécessairement du rang commun, affichant un réel intérêt en la matière et disposant d'une expérience conséquente dans le contentieux administratif et fiscal.

Il est à cet égard frappant de devoir constater qu'à l'occasion du recrutement commun d'attachés de justice, effectué ensemble avec l'ordre judiciaire, aucun des candidats n'a manifesté d'intérêt à rejoindre à terme l'ordre administratif, et ce en dépit de deux places vacantes de juge au tribunal administratif ; en revanche, à l'occasion du recrutement direct par le tribunal administratif d'un référendaire de justice sous le régime de l'employé public, 25 candidats, tant luxembourgeois qu'étrangers, ont manifesté de l'intérêt à rejoindre les rangs du tribunal.

A défaut de procéder rapidement à ces aménagements, le tribunal administratif ne risque pas seulement de devoir faire face à une augmentation supplémentaire tant des délais de fixation que des délais de prononcé des affaires de droit commun, mais également d'être confronté à une profonde démoralisation de certains magistrats en fonctions, lesquels pourraient être amenés à rechercher ailleurs des fonctions plus intéressantes et/ou plus lucratives où ils seraient davantage appelés à mettre leur expérience et connaissances à profit dans un contexte plus motivant.

Le soussigné se doit de rappeler, sur la toile de fond d'un malaise certain, que le tribunal administratif, plus que toute autre juridiction, connaît d'ores et déjà un taux important de désaffections, désaffections actuellement d'autant plus possibles et probables que les jeunes magistrats, bénéficiant depuis la réforme de la législation relative aux attachés de justice d'un rang commun entre les magistrats des deux ordres de juridiction, peuvent aisément quitter l'ordre administratif pour rejoindre, sans préjudice pour leur carrière, l'ordre judiciaire.

Ce risque de déstabilisation bien réel du tribunal administratif appelle une réponse urgente du politique.

Luxembourg, le 13 octobre 2021

Marc Sünnen

Président