

**RAPPORTS RELATIFS AU
FONCTIONNEMENT DE LA COUR
ADMINISTRATIVE (P.1)
ET DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF (P.8)
AU COURS DE L'ANNÉE JUDICIAIRE
2021-2022**

Rapport relatif au fonctionnement de la Cour administrative au cours de l'année judiciaire 2021-2022

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

Au cours de l'exercice 2021-2022, la Cour administrative a été saisie de 273 affaires nouvellement portées au rôle (par rapport à 249 affaires au cours de l'année judiciaire précédente).

Ventilation par matières :	2020-2021	2021-2022
	115	103
Statut des étrangers :	Protection int : 102	Protection int : 78
	Regroupement familial : 4	Regroupement familial : 12
	Rétention adm. : 2	Rétention adm. : 5
	Autor. de séjour : 2	Autor. de séjour : 3
	Report/Sursis à éloign. : 1	Report/Sursis à éloign. : 3
	Autres : 4	Autres : 2
Matière fiscale :	48	43
Fonction publique :	12	31
Echange de renseignements :	2	29
Urbanisme :	27	28
Classes moyennes :	1	4
Enseignement :	1	4
Environnement et protection de la nature :	2	4
Travail :	2	4
Armes prohibées :	1	2
Autorisation d'établissement :	2	2

Commissaire special:	0	2
Commission de Surveillance du Secteur Financier :	2	2
Déchets :	0	2
Permis de conduire :	1	2
Sites et monuments :	3	2
Accès au dossier administratif :	1	1
Actes administratifs à caractère réglementaire :	1	1
Etablissements classés :	2	1
Associations et fondations sans but lucratif :	1	1
Marchés publics :	1	1
Nationalité lux. :	9	0
Relevé de forclusion :	4	0
Agrément d'une crèche :	3	0
Amende administrative :	2	0
Santé publique :	2	0
Autres matières :	4	4

La rubrique « autres matières » comprend diverses matières éparses.

Au 15 septembre 2022, les affaires arrêtées se chiffrent pour l'année judiciaire 2021-2022 à 264 affaires (292 arrêts en 2020-2021), dont 8 radiations, 7 désistements, 0 appels caducs et 4 appels irrecevables, alors que les affaires en instance s'élèvent à 117 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 2021-2022 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 93,84 jours.

La durée moyenne d'évacuation de toutes les affaires prononcées dans l'année judiciaire 2021-2022 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 140,84 jours.

La Cour avait conclu son rapport annuel de l'année dernière en déclarant entendre « 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 ».

La Cour a effectivement su garder le cap durant l'année judiciaire révolue. Si, durant les deux années judiciaires précédentes, le nombre des affaires portées au rôle avait été identique de 249, il a augmenté de quasiment 10% durant l'année judiciaire 2021-2022 pour se retrouver à 273 unités.

En termes de durée moyenne d'évacuation, la Cour a amélioré sa capacité d'évacuation en ramenant le délai moyen pour les affaires déposées et prononcées durant la même année judiciaire de 104,14 à 93,84 jours et le délai pour les affaires prononcées durant l'année judiciaire 2021-2022, toutes années de dépôt confondues, de 182,47 à 149,84 jours. Tous ces délais sont calculés depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt.

Lorsqu'on regarde le classement par matières, on se rend compte que la matière du droit des étrangers, tous volets confondus, reste encore et toujours en première place, quoiqu'ayant diminué de 115 à 103 unités. Cette diminution est essentiellement due à celle des affaires de protection internationale de droit commun, passant de 102 à 78, tandis que parallèlement certains volets ont pris de l'ampleur tel le regroupement familial (12 au lieu de 4).

En seconde position nous trouvons encore et toujours la matière fiscale, globalement considérée, de même que l'année précédente. Si en 2020-2021 la matière fiscale proprement dite correspondait à 48 unités et celle des échanges de renseignement en matière fiscale à 2, ce sont surtout ces dernières affaires qui sont passées à 29, tandis que la matière fiscale générale est descendue quelque peu à 43 unités. Globalement, la proportion est de 72 pour l'année sous analyse comparée à 50 pour l'année précédente. La Cour avait prévu cette évolution et renvoie à son rapport de l'année dernière y relativement.

Par contre, pour la troisième position, il y a eu un certain glissement. Ce ne sont plus les affaires d'urbanisme, qui passent cependant de 27 à 28 unités, mais celles relatives à la fonction publique qui se retrouvent dorénavant à la troisième position du tiercé des matières. En effet, durant l'année judiciaire sous analyse, 31 affaires de fonction publique ont été déposées, dont plusieurs séries d'affaires qui expliquent également ce nombre accru par rapport à celui de l'année précédente qui était de 12.

Ce qui est vraiment remarquable c'est que ces quatre rubriques de matières représentent au total 234 affaires sur 273. Tout le reste des affaires au nombre de 39 se répartissent en une vingtaine de rubriques différentes. Par la force des choses, aucune de ces rubriques ne compte un nombre d'affaires important en ce qu'elles comportent entre 4 et 1 affaires respectivement.

De manière globale, nous assistons donc durant l'année judiciaire 2021-2022 à une concentration des affaires sur quatre rubriques - droit des étrangers, fiscalité, fonction publique et urbanisme -, tandis que toutes les autres rubriques pourtant nombreuses éparpillent en quelque sorte, sans qu'aucune de ces rubriques n'affiche un nombre significatif

d'affaires. Ici encore, il convient de répéter l'analyse de l'année précédente suivant laquelle ce n'est pas le nombre des affaires qui reflète le degré de complexité, ni les questions de principe ayant dû être toisées par la Cour.

Consciente de la variété et de la complexification des argumentaires lui soumis, la Cour ne saurait cependant ne pas relever une tendance dont elle a dû faire le constat et qui appelle une mention au niveau du présent rapport.

Récemment, la Cour a dû réaffirmer, tout en garantissant leur effectivité, certaines garanties procédurales prévues par la loi du 1^{er} décembre 1978 et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 sur la procédure administrative non contentieuse à travers des arrêts de principe du 3 mai 2022¹ et du 12 mai 2022². Ces arrêts se trouvent dans la même lignée qu'un arrêt du 17 mars 2022³ en matière fiscale concernant la protection de l'article 211 de la loi générale des impôts (Abgabenordnung) en matière de motivation des bulletins d'imposition.

Un second phénomène a été rencontré pour la première fois par la Cour administrative et ne manque pas d'interpeller : c'est celui du refus d'autorités communale et étatique d'exécuter et de respecter un arrêt définitif de la Cour en matière de PAG par l'utilisation d'un mécanisme a priori astucieux. La Cour a dû rappeler avec insistance les principes de l'Etat de droit et de démocratie en demandant au ministre de tutelle d'enjoindre au conseil communal concerné de prendre une décision dans le respect de l'arrêt définitif de la Cour intervenu en matière de classement au niveau d'un PAG refondu⁴. Ce dernier arrêt démontre par ailleurs l'importance du principe fondamental de l'Etat de droit inhérent au principe démocratique et des principes généraux qui en découlent, tels que dégagés par la Cour constitutionnelle en 2019 et 2021. Tout au long de l'année judiciaire 2021-2022, la Cour a été amenée à insister sur la nécessité d'une application conforme des lois non seulement par rapport à la Constitution et aux principes généraux d'ordre constitutionnel, dégagés par la Cour constitutionnelle mais encore par rapport au droit international et plus particulièrement au droit de l'Union européenne.

Tel qu'indiqué dans le rapport précédent, un des effets positifs de la pandémie a été le dégagement, compte tenu des nécessités de distanciation et d'évitement de contamination, d'une organisation à l'avance de modules de plaidoiries sur rendez-vous conformément aux indications des mandataires des parties. La Cour a expliqué en détail sa manière de procéder dans le rapport de l'année dernière.

Durant toute l'année judiciaire 2021-2022, cette manière de procéder a fait ses preuves non seulement au niveau du plan sanitaire, mais également dans l'intérêt d'une évacuation intelligente et efficiente des affaires dans le respect partagé du temps de chacun. La Cour a décidé de maintenir ce système ayant fait ses preuves et dorénavant apprécié de toute part, également au-delà de l'année judiciaire révolue.

Globalement, les activités de la Cour ont de la sorte pu fonctionner dans une continuité retrouvée suite à l'accalmie (relative) de la pandémie.

¹ n° 46817C relative au droit d'être entendue « *Recht auf Gehör* » dans le cadre de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979

² n° 46929C concernant la participation des administrés au processus décisionnel dès le dépôt d'une demande (art. 5 du même règlement grand-ducal)

³ CA 17-03-22 n° 46584C

⁴ CA 19-05-22 n° 47069C et CA 19-05-22 n° 47070C

Les activités en présentiel ayant repris dès le début de l'année judiciaire sous analyse, les membres de la Cour étaient particulièrement impliqués et sont intervenus activement par rapport aux trois centres d'activités essentiels auxquelles ils sont appelés à participer en cette qualité. Il s'agit des activités au niveau de l'association européenne ACA-Europe, de l'association internationale AIHJA et des activités bilatérales voire régionales.

Au niveau de l'association des Cours administratives suprêmes et Conseils d'Etat d'Europe (ACA-Europe), des membres de la Cour ont participé à toutes les grandes rencontres organisées par la présidence italienne, d'abord à Fiesole au mois d'octobre 2021 (amélioration des procédures contentieuses administratives), puis en décembre 2021 à Paris (particularités du contentieux des autorités administratives indépendantes), puis à l'assemblée générale et au colloque de Rome en mai 2022 (partage de certains aspects de procédures particulières (notamment celle du commissaire spécial pour le Luxembourg)).

Toujours au niveau européen plusieurs membres de la Cour ont participé le 21 février 2022 à Paris à la réunion co-organisée par les Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat et Cour de cassation français autour de l'efficacité de la justice et plus particulièrement de la prise en compte du facteur temps par les juges. Précisément le système de la procédure administrative contentieuse tel qu'appliqué par la Cour administrative a pu être mis en exergue au Palais royal, siège du Conseil d'Etat français, et partagé par la suite, de manière remarquable, avec tous les collègues d'Europe.

La Cour a également été représentée à l'ouverture de l'année judiciaire de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg le 24 juin 2022.

Plusieurs membres de la Cour ont également pu participer à l'assemblée générale et au colloque de l'Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA) dont la présidence était tenue par le Conseil d'Etat de Belgique. Ces événements ont eu lieu à Bruxelles au mois de juin 2022 et tournaient notamment autour du contentieux des réglementations spéciales mises en place dans un contexte de tensions particulières. Lors de l'assemblée générale de l'AIHJA, la Cour administrative du Luxembourg a été admise comme membre du conseil d'administration, ayant été pressentie à ces fins.

En troisième lieu, plusieurs rencontres bilatérales, voire régionales ont eu lieu durant l'année judiciaire écoulée.

Au mois de novembre 2021, notre Conseil d'Etat et la Cour administrative ont pu accueillir le Conseil d'Etat français en bilatérale. La dernière rencontre avait eu lieu à Paris en octobre 2019. Trois sujets d'importance particulière ont pu être traités en profondeur, s'agissant de l'application du principe de sécurité juridique, de celui de la proportionnalité et de la question épineuse des effets de l'annulation par le juge administratif d'un acte réglementaire.

Les 12 et 13 juin 2022, les Conseils d'Etat des trois pays du Benelux ensemble la Cour administrative se sont rencontrés à Maastricht en vue d'un échange « régional ». Ici, la dernière rencontre avait eu lieu à Luxembourg au début de l'année 2020. Les sujets traités ont été divers et visaient dans leur globalité l'amélioration de l'efficacité des procédures tant en ce qui concerne la mise en place des législations et réglementations (volet consultatif) que les procédures contentieuses administratives.

Du 22 au 25 juin 2022, la Cour administrative a pu recevoir en bilatérale au Luxembourg ses collègues de la Cour suprême administrative tchèque. La délégation comprenait notamment la président, la vice-présidente et l'ancien président de cette Cour. Vu les liens d'affinité historique, une participation de nos collègues tchèques à certaines manifestations autour de la fête nationale a pu être rendue possible. Les sujets traités tournaient ici également autour des meilleures pratiques en matière d'efficacité de la procédure contentieuse administrative. Des collègues tchèques ont également pu intervenir directement durant le deuxième module des conférences co-organisées par l'Université du Luxembourg, l'Université de Strasbourg et la Cour administrative dans le contexte des 25 ans des juridictions administratives⁵.

C'est en effet ensemble avec les professeurs Joana Mendes de l'Université du Luxembourg et Edoardo Stoppioni de l'Université de Strasbourg que la Cour administrative a pu mettre en place un cycle de 5 journées d'études autour du droit administratif. L'idée consistait à faire intervenir à chaque fois un membre de l'Académie respectivement du côté français et du côté belge, de même que plusieurs praticiens du droit administratif exerçant au Luxembourg.

Une première demi-journée a pu avoir lieu le 20 mai 2022 autour du sujet du juge administratif et de l'acte administratif. C'est le 24 juin 2022 qu'il a été question du juge administratif et des sources de la légalité. C'est ici que la vice-présidente de la Cour suprême administrative tchèque Barbara Porizková et le juge Pavel Molek sont intervenus également. Les 3 autres demi-journées étaient prévues pour se dérouler durant l'année judiciaire en cours les 23 septembre, 21 octobre et 18 novembre 2022. Vu le succès rencontré, un nouveau cycle est en préparation pour l'année civile prochaine et devrait tourner autour de sujets plus ciblés visant notamment l'application de plusieurs principes fondamentaux du droit. Ces demi-journées inscrites sur la toile de fond des 25 ans des juridictions administratives se veulent également comme modules de formation continue pour toute personne intéressée y compris les magistrats.

L'événement co-organisé avec la conférence du jeune barreau, toujours dans le cadre du 25^{ième} anniversaire des juridictions administratives, initialement prévu pour le 4 février 2022 à la Bibliothèque nationale, a dû être reporté au mercredi 19 octobre 2022 pour des raisons de pandémie. Il ne se trouve dès lors pas couvert par le présent rapport.

Au niveau du Nouvel Hémicycle, siège des juridictions administratives luxembourgeoises, jusque lors seule l'EFTA-Court figurait comme juridiction voisine internationale. Au début du mois de septembre 2022, le greffe de la Cour Benelux s'est installé dans le même bâtiment tandis que les préparatifs en vue de l'installation de la Cour européenne des brevets (Patent Court) se concrétisent visiblement. Si de longue date, la Cour entretient des relations amicales avec les membres de l'EFTA-Court, de nouvelles perspectives d'échanges et d'enrichissement professionnel s'ouvrent de la sorte. Il ne faut pas perdre de vue qu'au vu des augmentations prévues des effectifs des juridictions administratives, les locaux disponibles au Nouvel Hémicycle vont toucher à leurs limites et que des solutions adéquates seront à envisager le plus tôt possible.

Sous l'aspect des réformes qui se trouvent sur le point d'aboutir, l'année judiciaire 2021-2022 figure plutôt comme une année de transition et de cristallisation alors que prévisiblement pour l'année judiciaire en cours, la nouvelle Constitution de même que les lois sur le Conseil

⁵ En annexe figure un tableau synoptique des cinq demi-journées de perspectives croisées sur le droit administratif

national de justice, le statut des magistrats, les conflits d'attribution et les référendaires devraient normalement entrer en vigueur et accentuer d'autant la marche également des juridictions administratives dont la Cour. Ces réformes impliquent entre autres la création d'un sixième poste de magistrat auprès de la Cour, nécessité de toute façon pour répondre à toutes les nouvelles attributions prévues notamment au niveau du Conseil national de la justice et des juridictions disciplinaires des magistrats nouvellement créés. Ce nouveau poste devra également aider à contre-balancer le manque de disponibilités engendré par la participation des magistrats de la Cour aux nouvelles charges leur ainsi dévolues à travers ces législations nouvelles en voie d'aboutissement.

Comme tous les ans, les membres des juridictions administratives ont contribué à la mise à jour du bulletin de jurisprudence administrative. La Cour en a assuré la coordination et également la mise à jour de la recension initiée par le professeur Rusen Ergéc sur le contentieux administratif.

Luxembourg, le 14 octobre 2022

*Francis Delaporte
Président de la Cour administrative*

Rapport

relatif au fonctionnement du tribunal administratif

du Grand-Duché de Luxembourg du 16 septembre 2021 au 15 septembre 2022

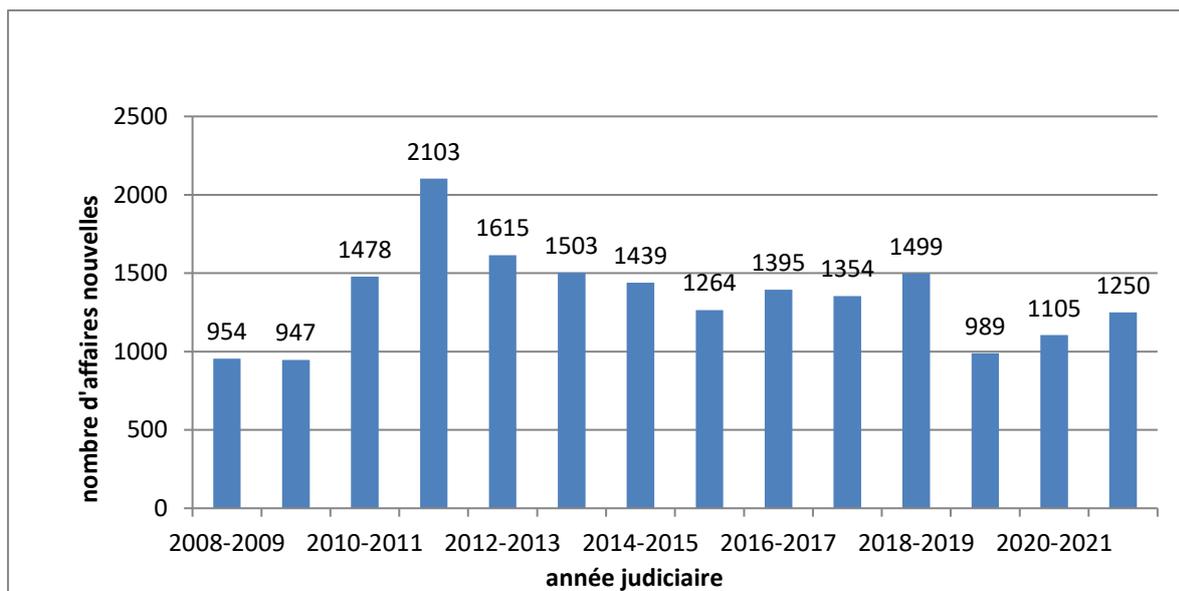
établi conformément à l'article 64 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

1. Activité juridictionnelle

Au cours de la période entre le 16 septembre 2021 et le 15 septembre 2022, le tribunal administratif a été saisi de **1.250** affaires nouvelles (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.

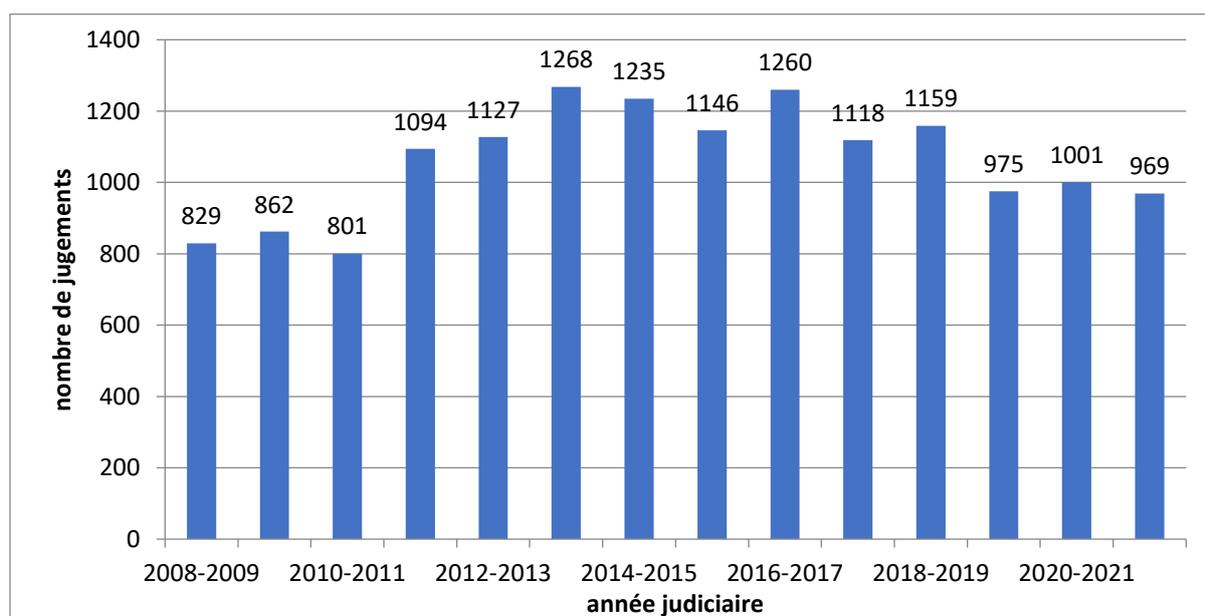
Graphique 1. Evolution du nombre d'affaires nouvelles



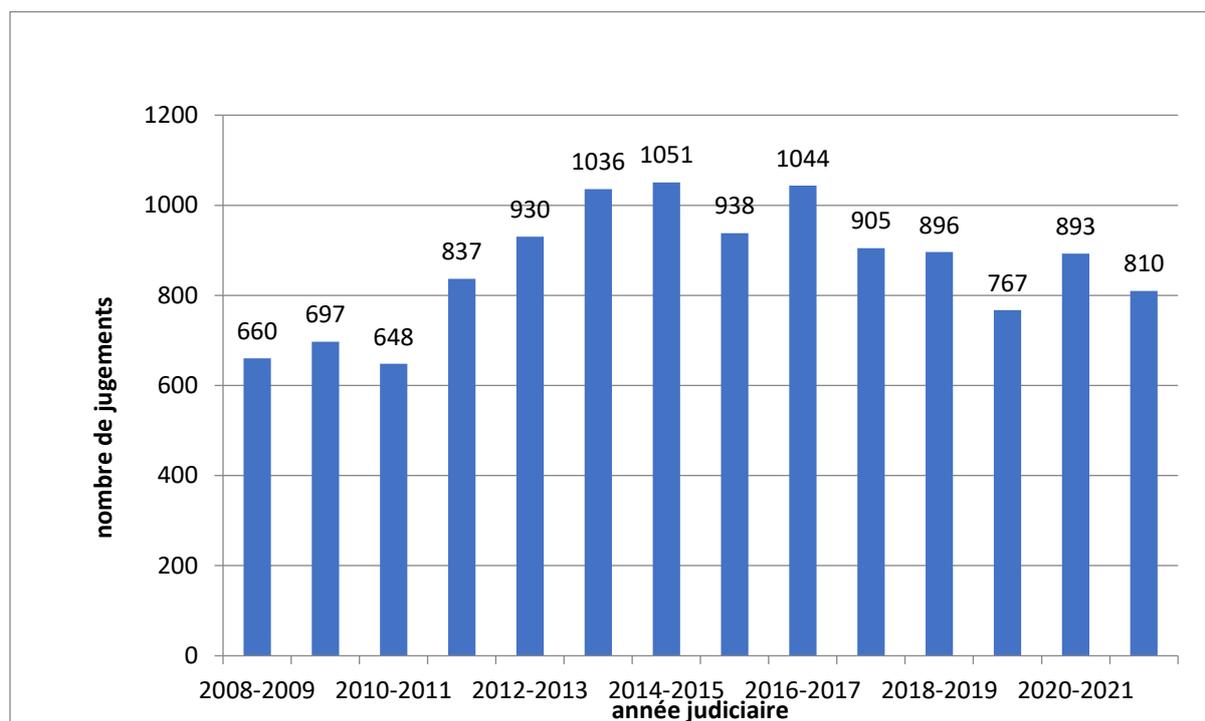
Le nombre d'affaires prononcées par le tribunal a toutefois, pour sa part, connu une diminution, puisque durant la période entre le 16 septembre 2021 et le 15 septembre 2022, les 4 chambres du tribunal ont rendu au total **969** jugements (année judiciaire 2020-2021 :1.001 jugements ; année judiciaire 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), dont 108 jugements de radiation (année judiciaire 2019-2020 : 208).

Le stock d'affaires en souffrance, soit la différence entre les affaires évacuées et les affaires nouvellement enrôlées, marque dès lors également une nette augmentation, laquelle a nécessairement un impact sur les délais de fixation.

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)



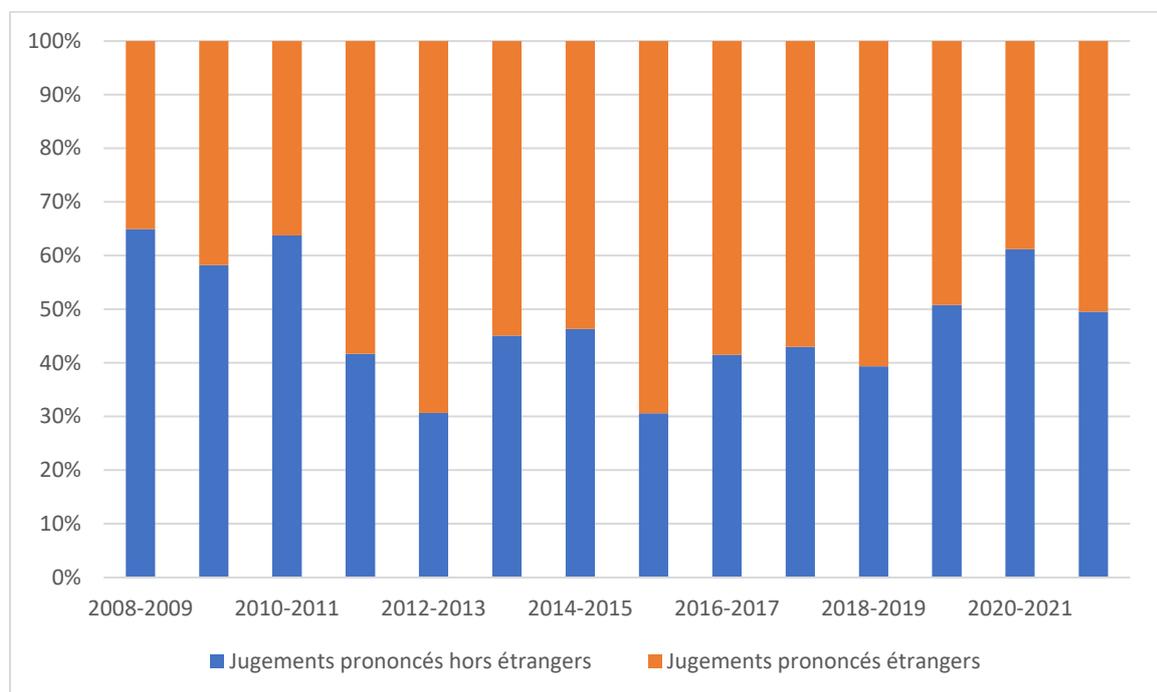
Il convient de noter que si le contentieux des étrangers (toutes matières confondues) se trouvait l'année judiciaire précédente à un niveau historiquement bas (voir graphique 4), puisqu'il fallait remonter à l'année judiciaire 2010-2011 pour retrouver un nombre moins important, ce contentieux semble, tel que pressenti dans le cadre du rapport d'activités 2020-2021, connaître une reprise, puisqu'il représente actuellement la moitié (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 la fonction publique et à la fiscalité, qui représentent respectivement environ 5 % et 18,7 % des affaires évacuées par le tribunal. Or, le droit des étrangers est un droit, en large partie dérogatoire 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 Sénat⁶ estime que les juridictions administratives françaises se retrouvent de ce fait « *au bord de l'embolie* »...

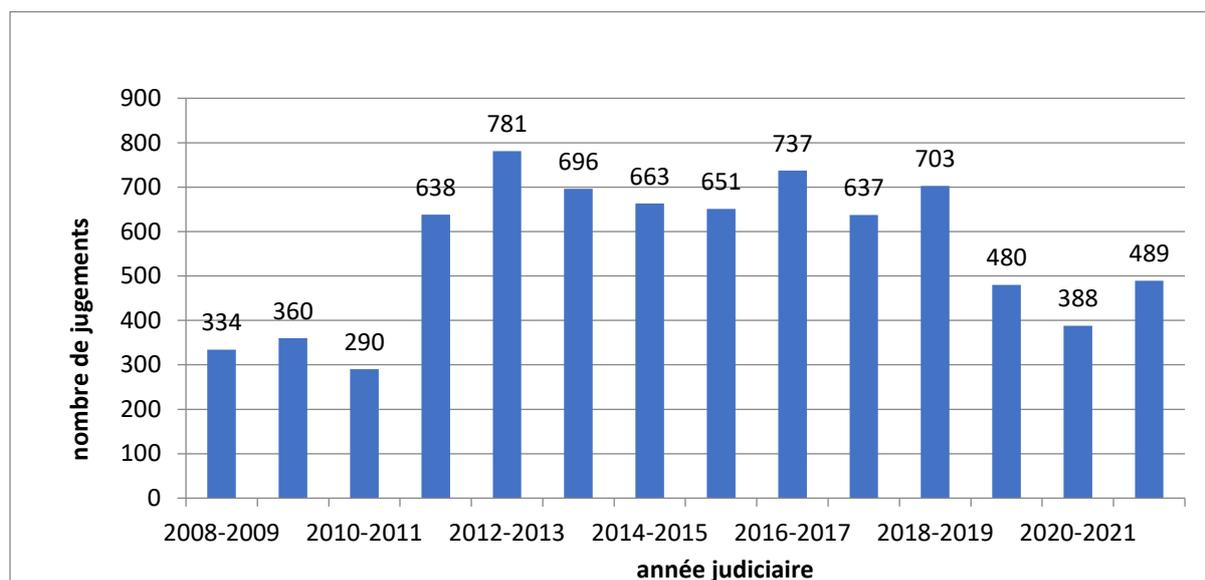
⁶ « *Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité* », Rapport d'information n° 626 (2021-2022) de M. François-Noël BUFFET, fait au nom de la commission des lois, 10 mai 2022, p. 59.

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 2021-2022 sont comprises **489** décisions en matière de police des étrangers au sens large (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 **282** 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 désistement)



Par ailleurs, **307** recours ont dû être traités au cours de l'année 2021-2022 conformément à une procédure « accélérée » : 149 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, 133 dossiers en matière de rétention administrative et 25 en matière d'échanges d'informations⁷.

Il s'agit en chiffres absolus d'une augmentation en comparaison avec les chiffres de l'année judiciaire antérieure (année judiciaire 2020-2021 : 269), sans que l'importance de ce contentieux n'atteigne (encore) le volume des années précédentes : 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 est très important (25 %).

Le tribunal relève qu'une hausse beaucoup plus importante est à pressentir pour les mois à venir. En effet, tel que résultant des chiffres publiés par la Direction de l'Immigration, ministère des Affaires étrangères et européennes⁸, 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 importants pré-pandémiques, notamment ceux de

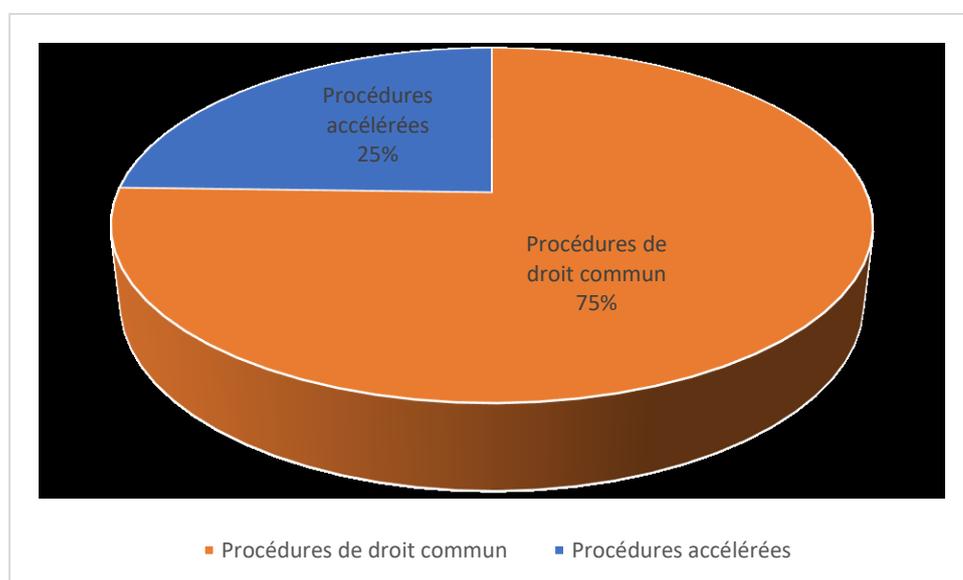
⁷ Essentiellement suite à l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} mars 2019 portant modification de la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale.

⁸ Statistiques concernant la protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg, Mois d'août 2022, 12 septembre 2022.

2018, de sorte que l'activité juridictionnelle à moyen terme du tribunal administratif se recentrera vraisemblablement sur les dossiers d'immigration (au sens large du terme), et ce au détriment des autres matières.

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 cette injonction faite au juge 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.

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 augmentation substantielle, puisque durant l'année 2021-2022 22 jugements ont été prononcés, à comparer aux 9 jugements prononcés durant l'année 2020-2021, ce qui reflète à nouveau la réactivation post-pandémique du contentieux des étrangers.

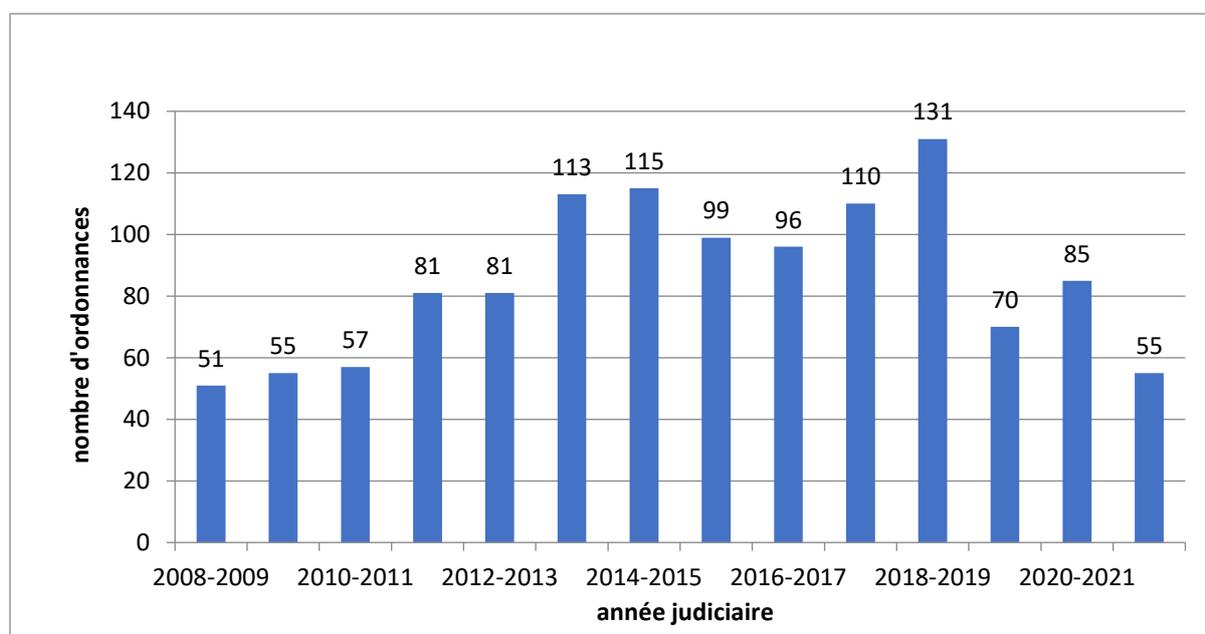
Enfin, suite à l'introduction des différentes lois portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, 4 recours (4 affaires relatives à une mesure de quarantaine ou

d'isolation) ont encore été introduits et ont donné lieu à 4 jugements (en matière de quarantaine ou d'isolation).

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) a accusé une baisse avec **63** ordonnances (55 ordonnances motivées et 8 ordonnances de radiation), alors que l'année judiciaire 2020-2021 avait connu 93 ordonnances (85 ordonnances motivées et 8 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 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 connaît toujours une baisse 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 : 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 pré-citée, les référés « Dublin » sont passés de 70 (année 2018-2019) à 1 pour l'année judiciaire passée.

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

	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022
Etrangers				
- <i>Transfert</i>	70	13	19	1
- <i>Police des étrangers</i>	13	13	4	1
- <i>Rétention adm.</i>	2	2	3	2
- <i>Proc. normale 35 (1)</i>	1	0	0	
- <i>Protection temporaire</i>	0	0	0	13
Total étrangers	86	28	26	17
Permis de conduire	5	3	4	2
Licence de taxis/transport	0	1	1	1
Marchés publics	7	3	11	6
CSSF	1	1	1	0
Urbanisme - décisions individuelles	5	11	8	11
Echange de renseignements	1	5	1	1
Protection des données	0	0	0	1
Protection de la nature	0	1	1	1
Santé – mise sur le marché de médicaments / vaccins	1	0	2	0
Fonctionnaires et agents publics	3	1	6	7
Etablissements classés	1	0	1	0
Impôts	1	6	9	3
Aides financières	1	0	0	0
Agrément crèche	1	3	3	0
Enseignement	1	0	0	1
Stage judiciaire	0	1	0	0

Législation sur le secteur des assurances	0	1	0	0
Armes prohibées	0	1	1	0
Autorisation d'établissement	0	2	0	0
Autorisation d'exercer	0	0	0	1
Droit de préemption	0	0	3	0
Accises	0	1	1	1
Enregistrement	0	0	1	0
Règlement grand-ducal	0	0	1	0
Représentativité syndicale	0	0	1	0
Cultes	0	0	1	0
Immatriculation d'aéronefs	0	0	1	0
Occupation privative de la voie publique	0	0	0	1
Législation relative à l'eau	0	0	0	1
Total	116	70	85	55

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 2022, a à nouveau été prolifique.

Si certes seulement **49** 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 3 ordonnances de référé, les magistrats du tribunal administratif, qu'ils soient officiellement en service de vacation ou non, ont encore évacué 33 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 de sous-effectifs (voir ci-dessous), les délais de fixation⁹ - exception faite évidemment des affaires à traiter dans le cadre d'une procédure accélérée¹⁰ - sont en moyenne de 12 mois à 15 mois, alors qu'ils se situaient au cours

⁹ 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.

¹⁰ 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 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 à nouveau essentiellement renvoyé aux rapport relatifs au fonctionnement du tribunal administratif des années judiciaires 2019-2020 et 2020-2021 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.

2.2. Effectifs

Tel que les années précédentes, le tribunal administratif a à nouveau dû fonctionner en sous-effectifs, situation aggravée par le fait qu'à l'instar de l'année judiciaire 2020-2021, deux magistrats ont à nouveau quitté le tribunal administratif au cours de l'année judiciaire écoulée, tandis que deux places de magistrats demeurent toujours vacantes en dépit de plusieurs appels à candidature.

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

	<i>16 septembre 2021</i>		<i>15 juillet 2022</i>	
	Postes théoriques	Unités de travail	Postes théoriques	Unités de travail
Magistrats	18	12,25	18	14,25
Référendaires	1	1	2	2
Greffiers	7	6	7	6,5
Total	26	19,25	27	21,75

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

	<i>16 septembre 2021</i>	<i>15 juillet 2022</i>	<i>Total théorique</i>
Rang supérieur ¹¹	5,75	5,75	6

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.

¹¹ Président, premier vice-président et vice-présidents.

Rang inférieur ¹²	6,5	8,5	12
Total	12,25	14,25	18

Le départ des deux magistrats relevé ci-avant a heureusement été compensé par l'affectation au tribunal de deux attachés de justice en service provisoire début janvier 2022, lesquels ont pu prétendre, une fois leur stage achevé, à leur nomination au 15 septembre 2022 en qualité de juge au tribunal administratif.

Cet apport est important, dans la mesure où la place que les jeunes occupent au sein du tribunal administratif est essentielle. Ce sont eux qui bousculent parfois les magistrats expérimentés en amenant le vent frais d'une société en évolution permanente et qui font souvent bouger les lignes sur les sujets les plus actuels, comme l'environnement ou encore le numérique, ou encore en questionnant des habitudes ou jurisprudences séculaires, amenant les magistrats depuis plus longtemps en fonction à se remettre en question.

Enfin, toujours du côté positif, le tribunal administratif a pu engager en date du 18 janvier 2022 un référendaire supplémentaire dans le cadre d'un contrat à durée déterminée, arrivant à échéance le 14 septembre 2023.

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 et de procéder à la régularisation du référendaire bénéficiant seulement d'un contrat à durée déterminée.

2.3. Formation

De manière évidente, la qualité de la justice est un enjeu politique 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 public est un « droit tentaculaire », qui présente la même diversité que le droit civil ou pénal, le régime actuel de recrutement et de formation des futurs magistrats ne réserve, sur 8 semaines de formation, 2 (!) jours de formation réservés aux juridictions administratives, de sorte

¹² Premiers juges et juges.

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 a dû organiser, pour la seconde année consécutive, ses propres formations, sans que ses magistrats ne puissent bénéficier du congé-formation au sens de l'article 28-9 du statut général, 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 des formations suivantes, dispensées notamment par des intervenants provenant de l'Université du Luxembourg, du Conseil d'Etat français, du Tribunal administratif de Paris ou encore du Conseil d'Etat belge :

- Introduction générale au droit fiscal luxembourgeois (3 h)
- Récentes évolutions en droit fiscal (9 h)
- Introduction générale à la comptabilité/ Droit comptable (6 h)
- Les fondamentaux du droit administratif (6 h)
- Déontologie du magistrat administratif (6 h)

Enfin, les membres du tribunal ont pu accueillir au cours de l'année judiciaire écoulée durant plusieurs semaines un magistrat du *Tribunale di Milano, Sezione Specializzata per l'Immigrazione*, ainsi qu'un étudiant en première année de Master en Droit, tous deux désireux de se faire une image concrète du fonctionnement du tribunal administratif et des défis du contentieux administratif luxembourgeois.

Luxembourg, le 10 octobre 2022

s. Marc Sünnen

Président