Rapports relatifs au fonctionnement de la Cour administrative (année civile 2024) et du tribunal administratif (année judiciaire 2023-2024)

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

Rapport de la Cour administrative - page 2

Rapport du tribunal administratif - page 13

Rapport relatif au fonctionnement de la Cour administrative au cours de l'année 2024

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

Au cours de l'année 2024, la Cour administrative a été saisie de 230 affaires nouvellement portées au rôle (par rapport à 270 affaires au cours de l'année précédente).

Ventilation par matières	2023	2024
Statut des étrangers	**114** Protection int : 73 Regroupement familial : 12 Rétention adm. : 10 Autor. de séjour : 17 Report/Sursis à éloign. : 2	**111** Protection int : 79 Regroupement familial : 15 Rétention adm. : 9 Autor. de séjour : 4 Report/Sursis à éloign. : 2 Interdiction d'entrée sur le territoire : 1 Expulsion : 1
Urbanisme et aménagement du territoire	**32**	**33**
Matière fiscale	**37**	**25**
Fonction publique	**33**	**21**
Travail	**3**	**6**
Protection de l'environnement	**5**	**5**
Autorisations d'établissement	**2**	**4**
Echange de renseignements	**9**	**3**
Enseignement	**3**	**3**
Procédure contentieuse	**0**	**3**

Etablissements classés	**5**	**2**
Commissaire spécial	**1**	**2**
Permis de conduire	**1**	**2**
Nationalité	**0**	**2**
Accès à la profession d'avocat	**0**	**1**
Accès aux documents	**0**	**1**
Armes prohibées	**0**	**1**
Aviation civile	**0**	**1**
Commission de Surveillance du Secteur Financier	**6**	**1**
Logement	**0**	**1**
Santé publique	**0**	**1**
Sites et monuments	**3**	**1**
Amende administrative	**3**	**0**
Elections	**3**	**0**
Sociétés	**3**	**0**
Protection des données	**2**	**0**
Accès aux informations	**1**	**0**
Actes administratifs à caractère règlementaire	**1**	**0**
Agriculture et viticulture	**1**	**0**
Associations et fondations sans but lucratif	**1**	**0**
Autorisation d'exercer	**1**	**0**
Total	**270**	**230**

Au 31 décembre 2024, les affaires arrêtées se chiffrent pour l'année 2024 à 264 affaires (248 arrêts en 2023), dont 3 radiations, 7 désistements et 10 appels irrecevables, alors que les affaires en instance s'élèvent à 93 unités.

La durée moyenne d'évacuation des affaires déposées et arrêtées au cours de l'année 2024 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 117,09 jours.

La durée moyenne d'évacuation de toutes les affaires prononcées dans l'année 2024 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 163,45 jours.

Evolution générale

Le nombre total des affaires déposées durant l'année 2024 est en baisse par rapport aux années précédentes et plus particulièrement l'année 2023. Il passe ainsi de 270 à 230 d'une année à l'autre.

Cette différence est due essentiellement à deux séries d'affaires.

Le contentieux fiscal est passé globalement de 46 à 28 affaires, parmi lesquelles les échanges de renseignements ayant représenté 9 unités en 2023 sont tombés à 3 en 2024. La matière fiscale par ailleurs est passée de 33 à 25 unités.

Le second contentieux en baisse, en nombre d'affaires, est celui de la fonction publique qui est passée de 33 à 21.

Pour tous les autres postes, les différences sont minimes.

Ainsi, le poste principal des affaires en matière de statut des étrangers est passé de 114 à 111 et représente en 2024 quasiment la moitié des affaires en nombre.

Le tiercé des postes les plus importants est ainsi mené par les affaires de statut des étrangers. En seconde position se trouvent en 2024 les affaires d'urbanisme (33 unités contre 32 l'année précédente) suivies par les affaires en matière fiscale proprement dite (25 par rapport à 37 en 2023).

Il suit comme quatrième poste celui des affaires de fonction publique (21 par rapport à 33 en 2023). Pour toutes les autres affaires, pareillement à 2023, les différents postes se répartissent largement avec en cinquième position les affaires du droit du travail qui furent de 6 en 2024 (contre 3 en 2023). Tous les autres postes se comptent sur les doigts d'une main.

Il est à noter que, mise à part la diminution globale du nombre des affaires déposées d'une année à l'autre, la structure du contentieux soumis à la Cour administrative est restée sensiblement la même : un bloc représentant quasiment la moitié des affaires en nombre, celui du droit des étrangers, suivi de trois blocs moyens en nombre – urbanisme, fiscalité et fonction publique –, tandis que toutes les autres affaires se comptent par postes de 6 ou moins.

Délai d'évacuation

La Cour est restée essentiellement à jour. Les délais d'évacuation en 2024 sont comparables à ceux de l'année précédente. Le critère essentiel qui mesure pour tous les arrêts rendus en 2024 la durée de la procédure depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au prononcé de l'affaire s'élève à 163,45 jours, soit quasiment 5 mois et demi, comparé à 158 jours pour l'année 2023.

Le nombre des arrêts rendus en 2024 est légèrement supérieur à celui de l'année précédente (264 par rapport à 248). Le stock d'affaires au 31 décembre 2024 a également baissé par rapport à l'année précédente, parallèlement à la baisse du nombre global d'affaires déposé par année. Il est de 93 à la fin de l'année 2024 contre 127 l'année précédente au même moment.

Une année de continuité

Outre la baisse du nombre des affaires déposées, l'année 2024 s'inscrit essentiellement dans la continuité. L'ampleur des écritures n'a point baissé. Le système instauré des audiences comportant des convocations à heure fixe a pu être maintenu et affiné. La Cour a clairement communiqué à plusieurs reprises aux mandataires des parties qu'elle reste largement ouverte aux plaidoiries. Il est possible cependant de constater que dans un grand nombre d'affaires, tous les mandataires se rapportent à leurs écritures, de sorte que l'affaire peut être prise en délibéré sans autres formalités. Si cette mesure est de nature à faire gagner du temps à tout le monde, il n'en reste pas moins que l'évolution du contentieux administratif et fiscal qui tend vers une diminution des plaidoiries, doit d'être mise en exergue et mérite réflexion.

2024 : L'année 1 après les réformes de 2023

Au-delà des réformes de 2023, notamment au niveau de la Constitution révisée, du statut des magistrats, de la mise en place de la procédure numérique pour le référé administratif, du plan pluriannuel d'augmentation des effectifs pour les juridictions administratives (loi du 20 juillet 2023), de la mise en place du Conseil national de la Justice, les activités de la Cour administrative ont pu se dérouler dans une continuité remarquable par rapport à l'année précédente. Des relations stables et efficientes ont pu être engagées avec le nouveau Conseil national de la Justice pour lequel 2024 fut la première année de plein exercice. L'augmentation des effectifs n'a pas touché la Cour administrative.

Les travaux pour la numérisation des procédures ont continué efficacement, de sorte qu'à la fin de l'année 2024, d'un point de vue technique, la phase d'analyse et d'élaboration d'un cahier des charges en vue de la mise en place d'une procédure numérisée également pour les affaires de fond se trouvait quasiment parachevée pour avoir été clôturée en janvier 2025. Pour l'année 2025, l'élaboration des projets de réforme législative et la transposition via un marché public se trouvent à l'ordre du jour.

2024 : De nouveaux locaux en perspective pour les juridictions administratives

En matière d'infrastructures, l'élément majeur de l'année 2024 a été l'annonce qu'un bâtiment nouveau serait érigé dans l'intérêt des juridictions administratives au Plateau du Kirchberg, plus exactement au niveau de la rue Saint-Exupéry, à proximité du siège de la Cour de justice de l'Union européenne et du nouveau bâtiment Jean Monnet 2 dédié à la Commission européenne. Le bâtiment dédié aux juridictions administratives, appelé « bâtiment Luxembourg », se trouvera situé sur un pâté de terrains encore vierge appelé à accueillir également les futurs bâtiments dédiés au ministère des Finances et à l'ESMA – European stability mecanism authority.

Si les responsables des juridictions administratives ont pu accueillir cette nouvelle avec enthousiasme et reconnaissance, il n'en reste pas moins que ce bâtiment quoiqu'ayant déjà été en projet avant ladite annonce, devra encore parcourir toutes les procédures préalables pour se voir ériger et parachever au plus tôt en 2030.

Dès cette annonce, les responsables des juridictions administratives ont contribué ensemble avec les représentants du bureau d'architecture mandaté pour établir des plans d'affectation fonctionnels, le bâtiment étant appelé à accueillir à la fois tous les services de la Cour et ceux du tribunal, de même que le service commun aux deux juridictions administratives. Ces travaux se sont trouvés bouclés dès avant la fin de l'année 2024 et les responsables des juridictions administratives ont également contribué à préparer les éléments nécessités pour l'exposé des motifs du projet de loi appelé à couvrir les coûts de construction afférents.

Il y a lieu de souligner que les juridictions administratives et, plus particulièrement, la Cour ont éminemment apprécié jusque lors la présence symbiotique dans l'immeuble Nouvel Hémicycle, à côté des juridictions administratives nationales, de pas moins de trois juridictions internationales, à savoir, dans l'ordre de leur installation, la Cour de la AELE (EFTA-Court), la Cour BENELUX et la United Patent Court (Cour européenne des Brevets).

Il est vrai que cette situation unique en Europe, où plusieurs juridictions nationales se partagent le même immeuble avec plusieurs juridictions internationales, sera appelée à cesser dans quelques années. Il n'en reste pas moins que le nouveau bâtiment dédié aux juridictions administratives placera celles-ci en tant que voisin quasiment direct de la Cour de justice de l'Union européenne. Ici encore, il s'agira d'une situation unique pour des juridictions nationales.

Dans l'entretemps, il s'agira de gérer la situation difficile engendrée par une augmentation nécessaire des effectifs et la nécessité de place afférente pour installer tous ces nouveaux collaborateurs, sachant qu'au niveau du bâtiment du Nouvel Hémicycle, tous les occupants sont en expansion constante et que la taille limitée de l'immeuble fait en sorte qu'à l'heure actuelle, sa capacité touche à ses limites et qu'une solution provisoire doit être trouvée. Ici, comme dans beaucoup d'autres domaines, les responsables des juridictions administratives se trouvent en contact direct avec les autorités étatiques compétentes et la Cour reste positive et optimiste qu'une solution valable devrait pouvoir être trouvée au courant de l'année 2025.

Les attributions de la Cour

L'attribution principale : L'évacuation du contentieux administratif et fiscal dévolu

Ainsi qu'il vient d'être énoncé ci-avant, la Cour administrative reste essentiellement à jour et arrive, dans la ligne droite des années précédentes, à évacuer le contentieux lui dévolu dans un délai moyen de moins de 5 mois et demi par affaire calculé à partir de l'introduction de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt.

Malgré des soucis de santé certains de plusieurs des 6 membres de la Cour, tous œuvrent en commun pour maintenir ce cap et partager le souci constant d'une prompte évacuation des affaires leur confiées.

Activités accessoires

A côté de cette activité centrale qui constitue le *« core-business »* de la Cour, de nombreuses autres attributions incombent aux membres de la Cour. La tendance est ici encore à la hausse.

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. Un nouveau groupe de préparation de l'informatisation des procédures devant les juridictions administratives a pu être créé en 2024. Il s'agit du groupe JA.GUAR (juridictions administratives gestion uniforme des affaires portées au rôle auquel participent entre autres plusieurs membres de la Cour. 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 1er 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 en 2024.

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 des greffes et du secrétariat commun, de même qu'à celui des informaticiens au service des juridictions administratives.

Dans ce contexte, il y a lieu de signaler la création au sein des juridictions administratives d'un service informatique propre. Jusqu'en 2024, les juridictions administratives disposaient de 2 informaticiens dont l'un était délégué à partir du CTIE. L'engagement d'une troisième personne issue des juridictions de l'ordre judiciaire, qui, de la sorte, a pu être maintenue dans l'intérêt des services de la justice globalement considéré, a rendu possible la mise en place de pareil service propre pour les juridictions administratives, tandis que le membre délégué depuis le CTIE est devenu informaticien à part entière pour les juridictions administratives. La création de ce service et le rassemblement en son sein des personnes impliquées dans l'informatisation de la procédure contentieuse devant les juridictions administratives également pour les affaires de fond – qui a été conçue comme une priorité en la matière – permet évidemment la réunion et le maintien des compétences personnelles et techniques impliquées dans ce vaste projet sous le toit même des juridictions administratives. Deux membres de la Cour assistent activement l'équipe des informaticiens dans les différents projets liés à la digitalisation des procédures devant les juridictions administratives.

Un membre de la Cour a assisté au comité de sélection pour la désignation d'un candidat au poste de juge auprès du Tribunal de l'Union européenne.

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 activités internationales

Comme les années précédentes, la Cour a déployé une activité assidue 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 ainsi au séminaire de Zagreb le 19 février 2024 (« *Mécanismes permettant de pallier les décisions contradictoires de différentes juridictions nationales, de la CJUE et de la CEDH* »), puis à l'assemblée générale avec colloque à Ivalo/Inari en Finlande du 25 au 28 mai 2024 (« *Cartographie de la protection multiniveaux des droits fondamentaux au sein des cours administratives européennes* »), de même qu'au colloque de Versailles les 28 et 29 novembre 2024 (« *La déontologie et le recrutement des membres des cours administratives suprêmes et des conseils d'Etat* »).

Un membre de la Cour assure la liaison avec les organes de l'ACA, notamment au niveau du site de publication Jurifast 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'assemble générale de juin 2022, un membre de la Cour suit de manière plus précise les activités du bureau et de l'association par ailleurs.

Dans ce cadre fonctionne un échange annuel de magistrats qui a rendu possible qu'un membre du Conseil d'Etat de la République démocratique du Congo ait passé une semaine en décembre 2024 au sein de la Cour. L'échange a été très riche dans les deux sens, étant donné que le Conseil d'Etat en question, créé en 2016, a été mis en place en suivant essentiellement les modèles français et belge ayant également largement inspiré le fonctionnement des juridictions administratives luxembourgeoises.

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 2024. Le président de la Cour a participé à l'assermentation du nouveau juge luxembourgeois, Monsieur Stéphane PISANI, à ladite Cour européenne des droits de l'homme au mois de mai 2024, suivie d'une rencontre avec les président et vice-président de ladite Cour fraîchement élus.

En octobre 2024, une délégation de la Cour composée de magistrats et référendaires a participé au premier échange Cour suprême nationale – CEDH organisé par le nouveau juge luxembourgeois Stéphane PISANI à Strasbourg.

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 activités 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. Une bonne vingtaine de 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, l'United Patent Court et la Cour Benelux, dont la séance officielle du cinquantenaire de cette dernière en mai 2024 au siège de la Cour de Justice de l'Union européenne. Il importe en effet de tisser des liens collégiaux avec les membres et le personnel de ces différentes juridictions, dont certaines de leurs *« best practices »* 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 (Pasicrisie bleue).

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.

Un défi prévisible

En application de la loi du 20 juillet 2023, la Cour se verra attribuer un septième membre avec effet au 15 septembre 2025. Ladite loi prévoit la création d'un poste de second vice-président auprès de la Cour. Cette augmentation des effectifs de la Cour, certainement bienvenue, ne devra cependant pas empêcher celle-ci de maintenir, comme jusque lors, l'unité de sa jurisprudence. Ainsi, la création de plusieurs chambres n'est actuellement pas prévue. La Cour entend, jusqu'à nouvel ordre, se composer en formation de trois sans que des chambres prédéterminées ne soient établies.

Il y a cependant lieu de se demander, parallèlement à la réforme intervenue au niveau de la Cour constitutionnelle en 2019, si le moment n'est pas venu de songer à une mini-réforme de la Cour administrative en ce sens que pour des affaires jugées particulièrement importantes, celle-ci puisse se composer à 7 membres, c'est-à-dire tous membres réunis. Cette formation aurait l'avantage d'asseoir avec plus d'autorité encore les arrêts les plus importants à rendre par la Cour. Pour mémoire, la réforme de 2019 a permis à la Cour constitutionnelle de se composer à 9 membres, c'est-à-dire tous membres réunis, du moment que la Cour estimait qu'une affaire avait une importance particulière telle que cette mesure était justifiée.

Il n'est pas trop tôt non plus de prévoir l'avenir en ce sens qu'à partir de l'année 2026, la question d'un renouvellement certain de la Cour va se poser et qu'un soin particulier devra être réservé à une transmission continue et fluide, de la mémoire, du savoir et des expériences afin de garantir la ligne de jurisprudence de la Cour tendant vers les objectifs supérieurs de l'Etat de droit, notamment en termes d'accès au juge et de recours effectif.

Questions de recrutement

Il est constant que sauf les premiers recrutements, les membres de la Cour ont tous été choisis parmi les membres du tribunal qui en est dès lors le réservoir naturel. Il importe dès lors éminemment de soigner le recrutement des membres du tribunal. C'est une question d'autant plus épineuse qu'un nombre élevé – tant en termes absolus qu'en termes relatifs – de postes du tribunal se trouve actuellement non occupé. Au moment de la rédaction du présent rapport 8 postes sur 25 sont non occupés au niveau du tribunal. Il est vrai que 4 attachés à titre provisoire ont pu être délégués début janvier 2025 au tribunal administratif et pourront vraisemblablement être nommés juges au tribunal administratif avec effet au 16 septembre 2025. Cependant à la même date s'ouvriront 4 nouveaux postes de juges au tribunal en vertu de la loi du 20 juillet 2023, précitée. Il restera toujours un contingent de 8 places non occupées, malgré les itératifs appels à candidatures effectués en cours d'année.

Les différents projets de loi mis sur orbite ou à mettre en procédure par le ministère de la Justice concernant d'abord la modification de la loi sur les attachés de justice – possibilité d'équivalence pour les activités juridiques dans la fonction publique, dans le privé et ailleurs par rapport aux années passées au barreau – puis l'avant-projet de loi annoncé devant faciliter le recrutement parallèle pour le tribunal administratif avec passerelle possible dans leur chef doté d'une expérience consistante dont le classement tiendra compte au moment de leur engagement. Ces différentes mesures législatives devraient aider le tribunal administratif à recruter les magistrats qui lui manquent actuellement.

Il a pu être constaté que parmi les nouveaux magistrats, quelques-uns qui ne s'étaient pas effectivement destinés avec priorité au tribunal administratif, mais qui y ont néanmoins été nommés, de leur consentement, l'ont entretemps abandonné et sont retournés dans l'ordre judiciaire parce qu'essentiellement la tâche de rédiger des jugements toute l'année durant ne leur convenait pas durablement. A contrario, ceux des attachés de justice qui, dès l'ingrès, ont déclaré leur préférence pour le tribunal administratif – notamment les 4 attachés délégués au mois de janvier 2025 – se trouvent normalement prédestinés à une carrière durable auprès du tribunal administratif. Les exemples du passé sont là pour le prouver.

Il convient donc éminemment de motiver de jeunes juristes, puis, plus tard, à la Cour, dès leurs études universitaires, en vue d'avoir à l'idée de rejoindre un jour le tribunal administratif. Le soussigné a pu faire l'expérience au niveau du cours de contentieux administratif qu'il est appelé à enseigner dans le cadre du bachelor à l'Université du Luxembourg. Le nombre d'intéressés pour des travaux dirigés annexes à ce cours n'a cessé d'augmenter ces dernières années et s'est trouvé à 14 cette année universitaire 2024/2025. Parmi ces étudiants, plusieurs seraient enclins actuellement à envisager une carrière de juge au tribunal administratif.

Seulement, au niveau de l'Université du Luxembourg aucun Master de Droit public n'est actuellement proposé. Une initiative prise il y a quelques années par plusieurs professeurs de droit public a échoué, sans qu'on ne connaisse les raisons véritables.

Il est urgent que l'Université du Luxembourg mette en place pareil Master de droit public où pourraient se combiner heureusement non seulement droit administratif et droit fiscal, mais également les matières de droit international, dont plus particulièrement les études approfondies du droit européen et de son contentieux pour lesquelles maints spécialistes se trouvent sur place, videant consules.

Mise à profit de l'interlude des délais de fixation

Ces dernières années les délais de fixation du tribunal administratif ont dépassé l'année. Cette période pourrait être mise à profit si un module afférent pouvait être mis en place. Il s'agirait pour les parties qui entendraient y adhérer, de nommer d'un commun accord un spécialiste dans la matière – avocats retirés, anciens magistrats, spécialistes du chiffre en retraite – qui seraient chargés de faire une évaluation neutre et de tâcher de trouver un commun dénominateur pour les parties pouvant soit aboutir à une solution valable, soit amener la partie demanderesse à ne pas poursuivre son affaire, soit amener la partie publique, auteur de la décision administrative ou de l'acte réglementaire posé, de préférer de le retirer plutôt que d'encourir une annulation probable. L'inspiration pourrait être trouvée dans un mécanisme proche de l'ENE – early neutral evaluation – connu en matière de droit des affaires. Ce module ne revêtirait *a priori* que des avantages : soit il aboutirait et l'affaire disparaîtrait ouvrant autant de disponibilités au rôle du tribunal ou alors un rapport succinct de l'évaluateur figurait au dossier de nature à voir amélioré l'instruction de l'affaire et, le cas échéant, faciliter la tâche de la juridiction, sinon, le cas échéant, des parties en appel.

L'engorgement du tribunal administratif continuant et les délais de fixation tendant plutôt à la hausse dans un contexte de recrutement restant essentiellement difficile – en présence de 8 postes de juge ouverts sur 25 – toutes les voies doivent être explorées afin de résorber tant soit peu cette situation dans un avenir aussi proche que possible.

Pacte sur la migration et l'asile et transfert de compétences éventuel

Le nouveau pacte européen sur la migration et l'asile posera certains défis inédits aux juridictions de l'ordre administratif. Dans la mesure où l'appel contre des décisions de première instance serait maintenu, malgré la tendance affichée au niveau européen de raccourcir autant que possible les procédures, une question essentielle consistera à ne pas compliquer de manière inutile les voies de recours.

Si, tel qu'également affiché au niveau européen, l'effet suspensif qui caractérisait jusque lors les voies de recours en matière de protection internationale devant la Cour administrative devait disparaître pour les appels portés devant la Cour, un dédoublement des procédures risquera de se produire. Cet écueil est à éviter coûte que coûte. La Cour a pu prouver par le passé et sur une longue période qu'elle est capable d'évacuer les appels en matière de droit des étrangers dans des délais essentiellement brefs. Il s'agit des affaires qui pour l'essentiel sont traitées endéans l'année. Il vient d'être indiqué en tête de ce rapport que la durée moyenne d'évacuation des affaires déposées et arrêtées au cours de l'année 2024 (depuis le dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt) s'élève à 117,09 jours. En présence d'un pareil délai qui se trouve d'ores et déjà vérifié, l'abandon de l'effet suspensif ne fait guère de sens. Si toutefois le législateur devait aller néanmoins dans ce sens, une procédure à juge unique devrait être mise en place pour que tout au plus un seul des magistrats de la Cour se trouve de la sorte « *éliminé* » pour les affaires de fond. A l'heure actuelle, la Cour siège dans toutes les affaires dans une formation de trois membres et une réforme s'imposerait nécessairement à ce niveau pour rendre possible une procédure à juge unique.

Si toutefois le législateur décidait de ne plus mettre en place la voie de l'appel dans le cadre des affaires faisant partie du paquet asile décidé au niveau européen en 2024, autant de disponibilités nouvelles s'ouvriraient au niveau de la Cour. Même si le principe du double degré de juridiction est un principe essentiel, quoique non obligatoire en matière de contentieux administratif et fiscal, sauf les matières regardées comme étant du droit pénal par la Cour européenne des droits de l'homme, il serait envisageable de saisir, du moins à titre temporaire, la Cour directement d'un certain nombre de recours pour lesquels une urgence particulière se trouve vérifiée quant à leur matière. Un tel exemple est constitué par les nouvelles réglementations européennes en matière d'énergie renouvelable compte tenu de l'urgence climatique ainsi désignée les sous-tendant.

La question de la définition de pareille urgence est éminemment d'ordre politique. Le seul message que la Cour voudrait énoncer à cet endroit est celui qu'elle se trouve entièrement à la disposition de ceux que la chose concerne, la justice étant avant tout un service public, afin de contribuer, le cas échéant via l'attribution de nouvelles compétences en premier et dernier ressort, à un désengorgement du tribunal administratif, dont l'impérative nécessité n'est plus à prouver.

Luxembourg, 12 février 2025

Francis DELAPORTE
Président de la Cour administrative

Rapport
relatif au fonctionnement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 16 septembre 2023 au 15 septembre 2024

Conformément à l'article 64 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, « *(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* ».

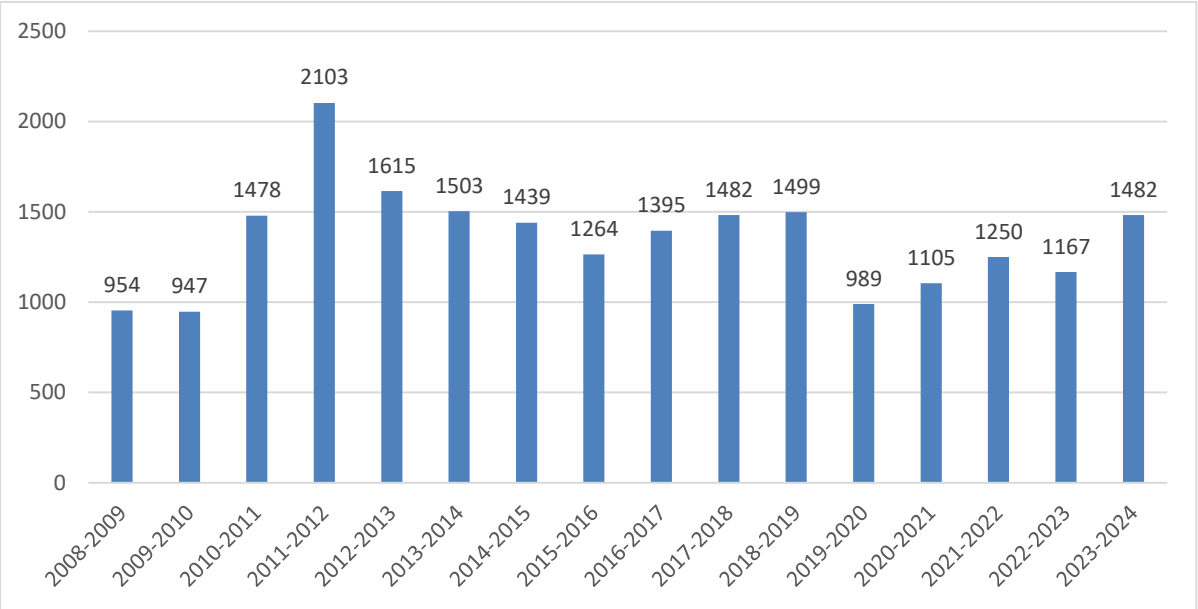
Le présent rapport présente dès lors, conformément à l'article 64 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, l'activité juridictionnelle du tribunal administratif pour l'année judiciaire 2023-2024. Il rassemble les indicateurs d'activité, les dates et chiffres clés ; enfin, conformément à la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice, il relève encore les faits susceptibles de mettre en cause le bon fonctionnement de la justice administrative.

1. Activité juridictionnelle

Au cours de la période entre le 16 septembre 2023 et le 15 septembre 2024, le tribunal administratif a été saisi de **1.482** affaires nouvelles (année judiciaire 2022-2023 : 1.167 affaires ; année judiciaire 2021-2022 : 1.250 affaires ; année judiciaire 2020-2021 : 1.105 affaires ; année judiciaire 2019-2020 : 989 affaires ; 2018-2019 : 1.499 affaires ; 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).

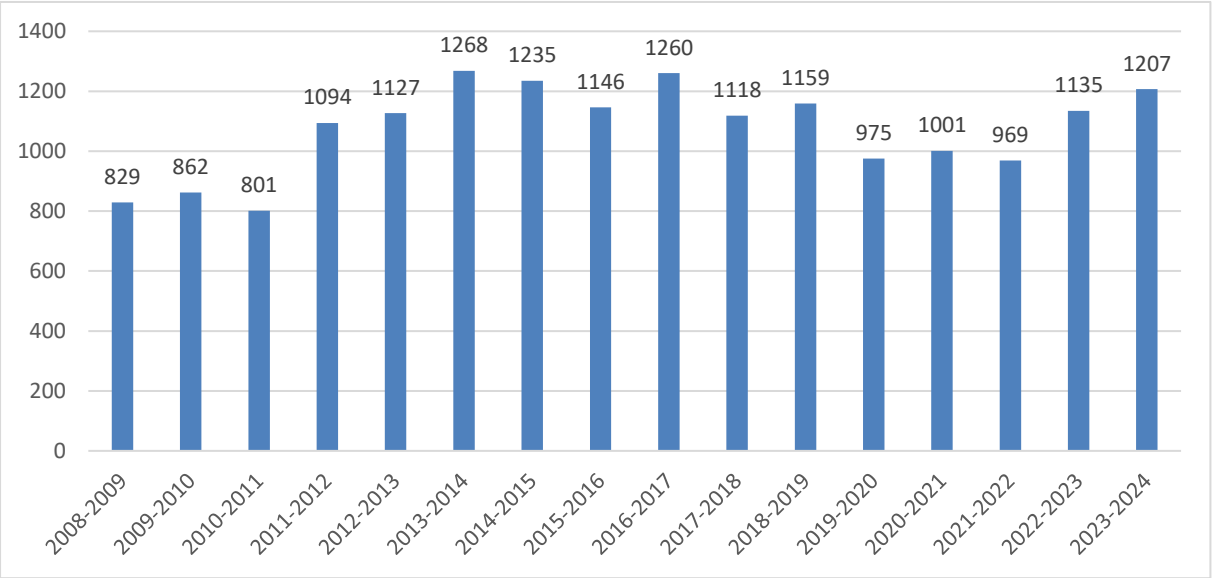
Le premier graphique illustre l'évolution de ces chiffres au fil des dernières années.

Graphique 1. Evolution du nombre d'affaires nouvelles

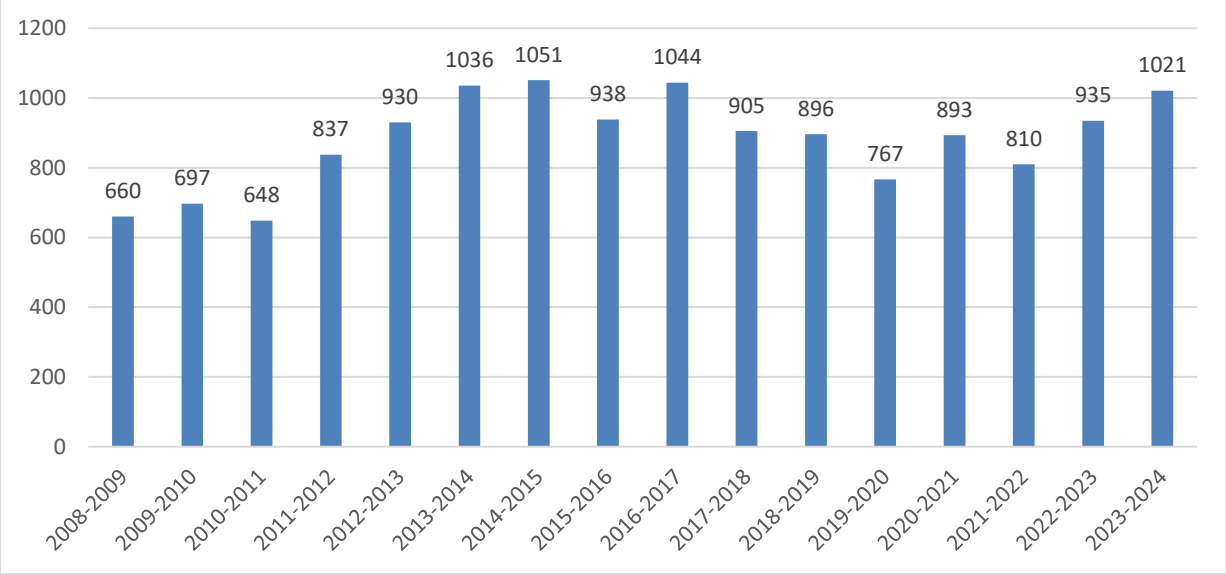


Le nombre d'affaires prononcées par le tribunal durant la période du 16 septembre 2023 au 15 septembre 2024 est en augmentation, les 5 chambres du tribunal ayant rendu au total **1.207** jugements (année judiciaire 2022-2023 : 1.135 jugements ; année judiciaire 2021-2022 : 969 jugements ; année judiciaire 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).

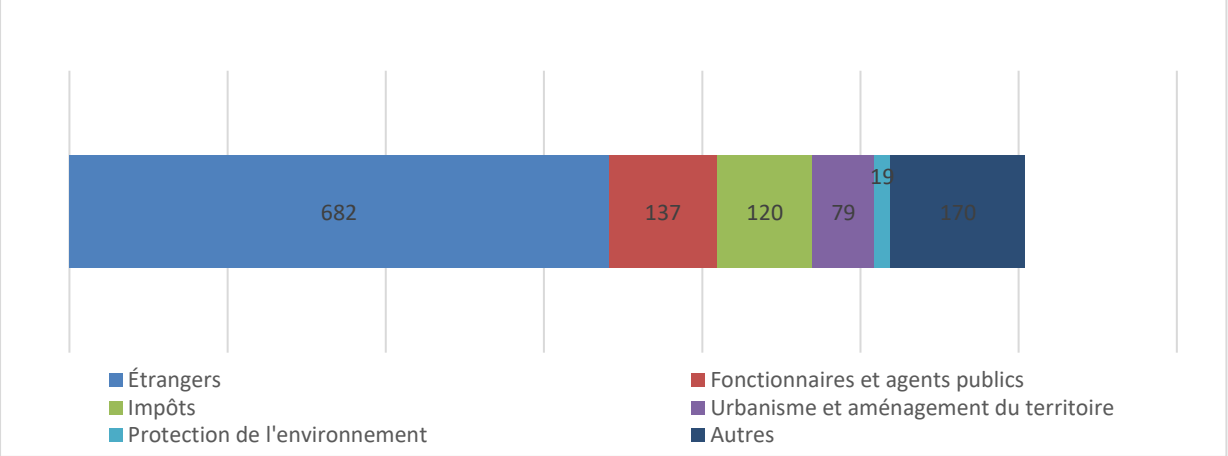
Graphique 2. Evolution du nombre de jugements prononcés (y compris les jugements de désistement)



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

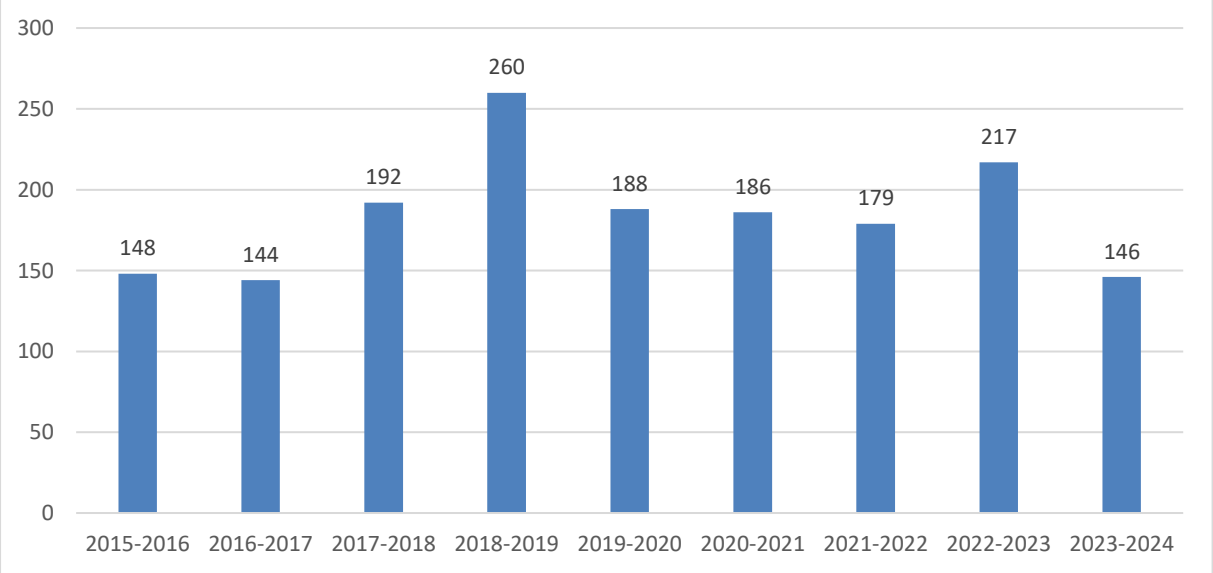


Graphique 4. Proportion des principales matières traitées[1] par les juges du fond



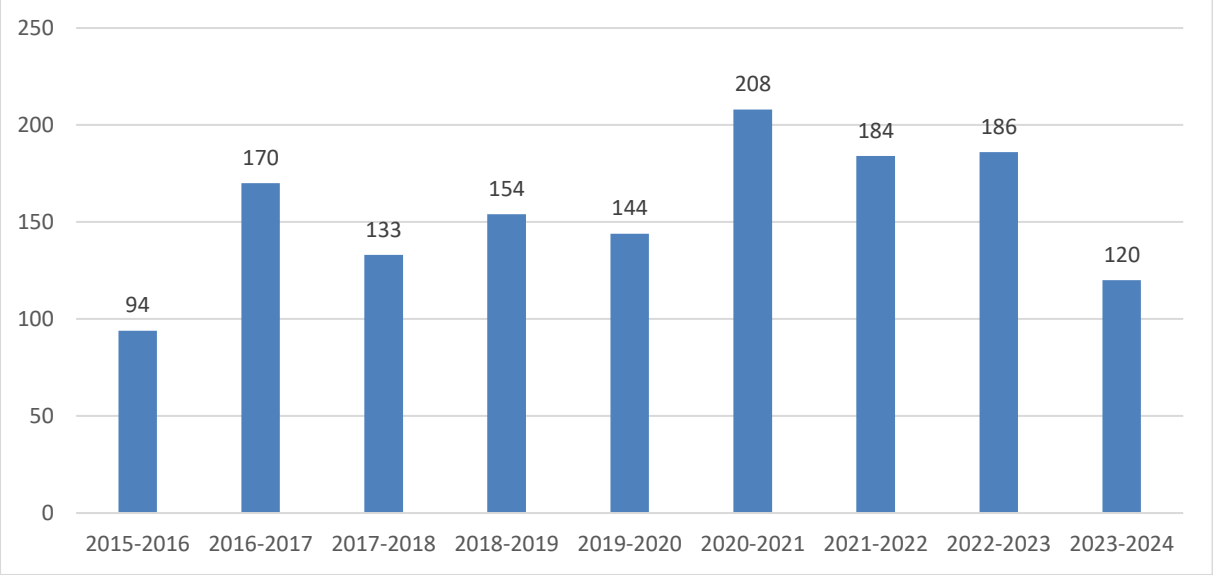
Il importe de relever la part importante du **contentieux fiscal**, laquelle constitue un rappel que conformément à l'article 99 de la Constitution, les juridictions administratives connaissent non seulement dans les cas et conditions prévus par la loi du contentieux administratif, mais également du contentieux fiscal.

Graphique 5. Evolution du nombre d'affaires fiscales enrôlées



[1] Jugements prononcés.

Graphique 6. Evolution du nombre d'affaires fiscales prononcées



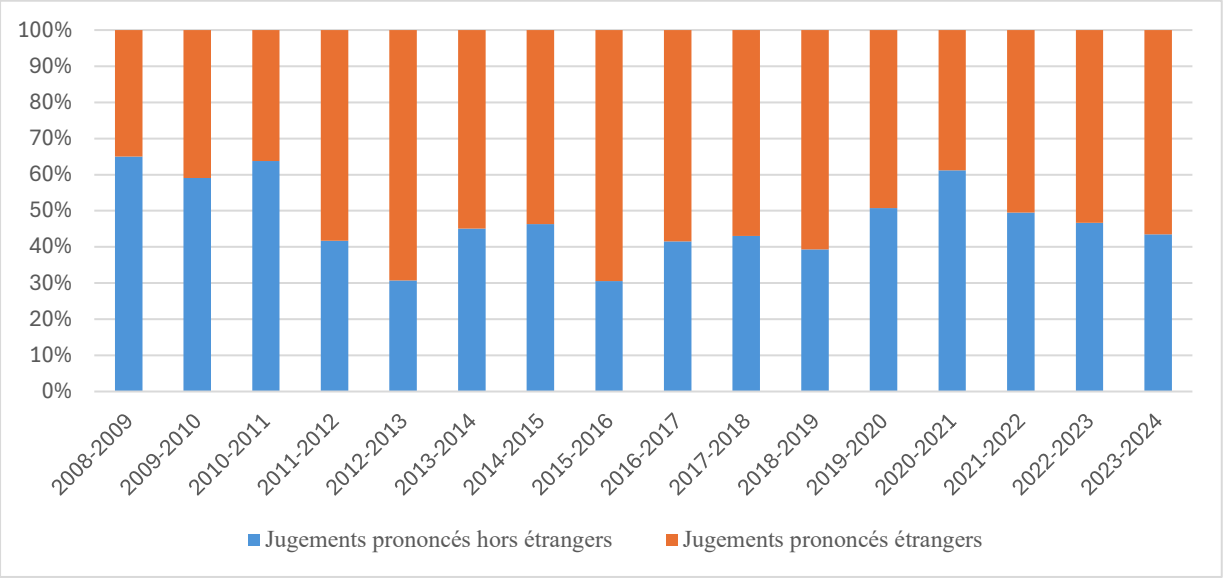
La technicité et complexité de ce contentieux, conjuguée à l'absence de toute formation initiale appropriée[2] à disposition des attachés de justice, et la volonté de rationaliser ce contentieux en vue d'une meilleure efficacité, ont amené le tribunal administratif à créer début de l'année judicaire 2023-2024 dans le cadre de la loi du 20 juillet 2023 ayant adopté un programme pluriannuel de recrutement en faveur des juridictions administratives, une cinquième chambre dédiée principalement au contentieux des contributions directes et dotée de magistrats et de référendaires bénéficiant soit d'une première expérience en droit fiscal, soit d'une affinité avec cette matière.

Les premiers retours d'expérience sont essentiellement favorables, une telle spécialisation permettant de concentrer l'expérience et les connaissances en droit fiscal au sein d'une même chambre et aux magistrats concernés de rechercher le cas échéant une formation spécifique sur le marché privé. En revanche, le défi consiste à ne pas verser dans l'autre extrême et de former des magistrats hyper-spécialisés qui ne seraient plus aptes, que ce soit en fonction de l'évolution de leurs carrières ou des besoins des juridictions administratives, à traiter le contentieux relevant d'autres matières ; dès lors, il est veillé à ce que les magistrats affectés à cette cinquième chambre continuent régulièrement à se voir confier des dossiers relevant du contentieux de droit commun et du contentieux des étrangers.

[2] Il est renvoyé à ce sujet notamment au rapport annuel 2022-23, p.19, ainsi qu'au rapport annuel 2021-2022, p.10.

Le **contentieux des étrangers** (toutes matières confondues, c'est-à-dire immigration et protection internationale) représente actuellement plus de la moitié, à savoir **57 %** (2022-2023 : 53,304 % ; 2021-2022 : 50,4 %), de l'activité juridictionnelle du tribunal.

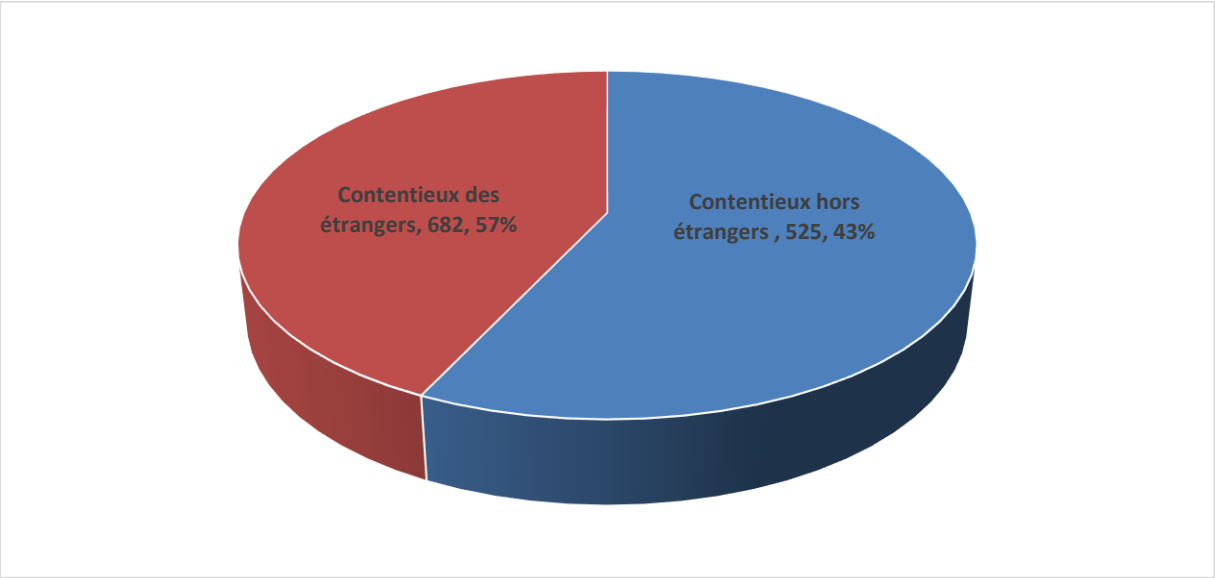
Graphique 7. Evolution de la part du contentieux « étrangers » par rapport au contentieux « hors étrangers »



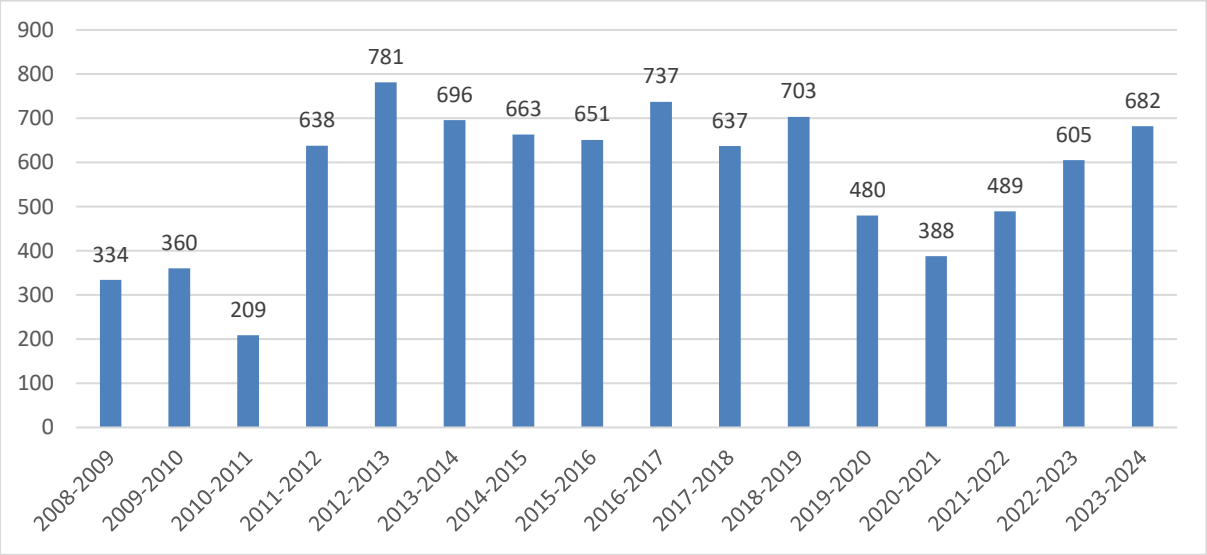
Ainsi, dans le chiffre total des jugements rendus au cours de l'année judiciaire 2023-2024 sont comprises **682** décisions en matière de police des étrangers au sens large (année 2023-2022 : 605 ; année 2021-2022 : 489 ; année 2020-2021 : 388 ; année 2019-2020 : 480 ; 2018-2019 : 703 ; année 2017-2018 : 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 **286** en la matière de la protection internationale (soit 24 % du contentieux global).

Ces 286 jugements prononcés sont à mettre en exergue avec les 402 affaires de protection internationale nouvellement enrôlées entre le 16 septembre 2023 et le 15 septembre 2024.

Graphique 8. Proportion du contentieux « étrangers » par rapport au contentieux « hors étrangers » respectivement du contentieux global



Graphique7. Evolution du nombre de décisions en la matière des étrangers (y compris les jugements de désistement)

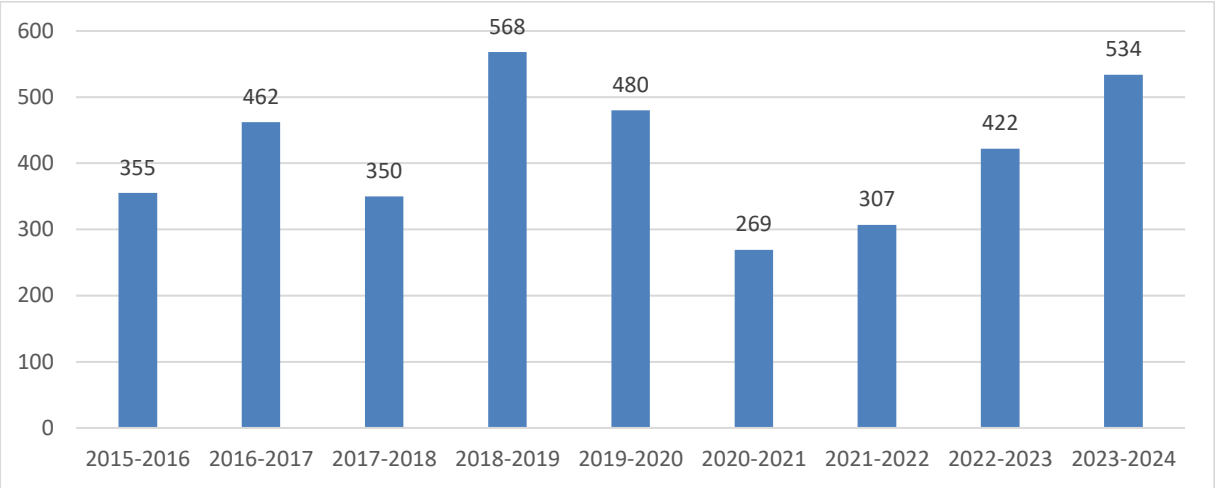


Par ailleurs, **534** recours, toutes matières confondues, ont dû être traités au cours de l'année 2023-2024 conformément à une **procédure « accélérée »** : 210 dossiers ayant trait à des procédures sur base des articles 35 (2), (3) et (4) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, 317 dossiers en matière de rétention administrative, ainsi que 7 recours en matière d'échanges d'informations[3].

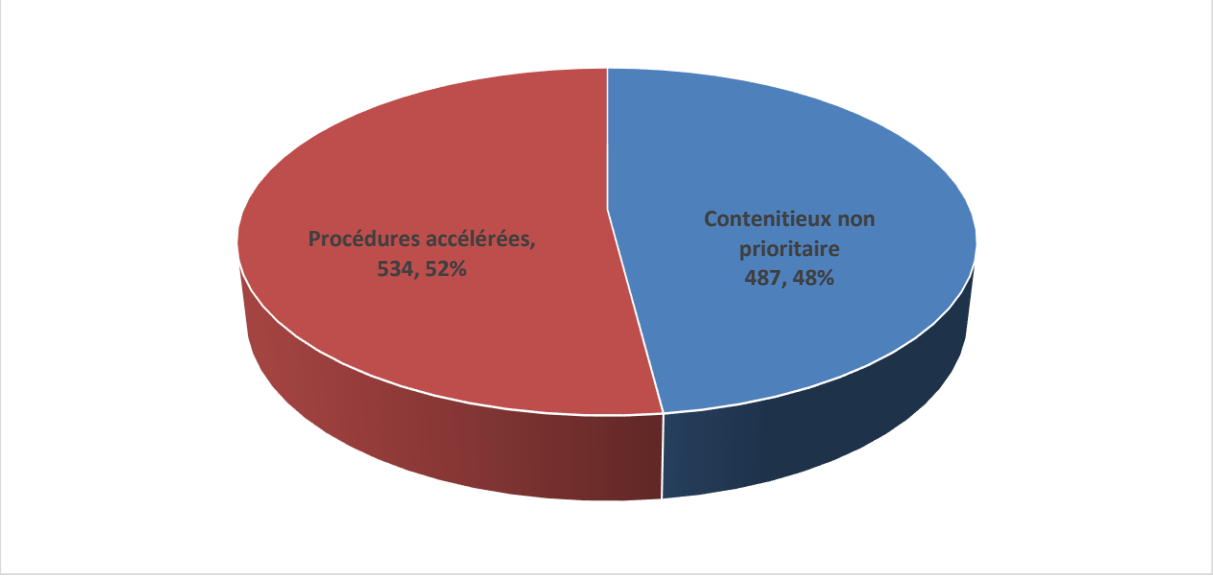
[3] Essentiellement suite à l'entrée en vigueur de la loi du 1er mars 2019 portant modification de la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale.

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 2022-2023 : 422), de sorte que le volume des affaires devant être traitées prioritairement par rapport au reste du contentieux (actuellement **52 %**) devient de plus en plus important (année 2023-2024 : 37,18 % ; année 2021-2022 : 25 %).

Graphique 9. Evolution du nombre des procédures accélérées



Graphique 10. Proportion du contentieux relevant de procédures accélérées par rapport au contentieux de droit commun, non légalement prioritaire.



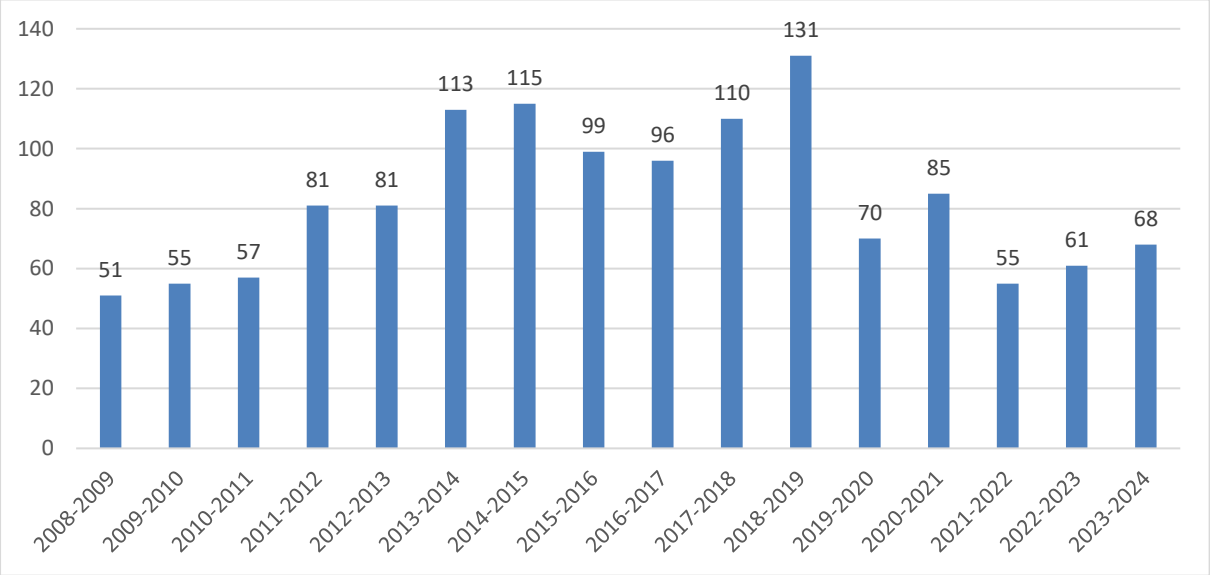
A cela s'ajoute le **contentieux du contrôle d'office** de la rétention, introduit par la loi du 4 décembre 2019 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, dans le cadre duquel le président du tribunal administratif est appelé à statuer 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 ; ainsi **42** jugements ont été prononcés durant l'année 2023-2024 (2022-2023 : 17 jugements ; 22 jugements ; 2022-2023 : 9 jugements).

L'effet d'éviction[4], itérativement dénoncé[5], de ces affaires prioritaires a pour conséquence de retarder d'autant le traitement des autres contentieux dont il est saisi (litiges en matière fiscale, d'urbanisme ou de fonction publique, notamment). 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.

Le nombre des affaires de **« référé » administratif** (demandes en sursis à exécution et en institution de mesures de sauvegarde) est demeuré pareillement stable avec **68** ordonnances (année judiciaire 2022-2023 : 61 ordonnances).

Le graphique 11 illustre l'évolution des chiffres du « référé » au cours des dernières années.

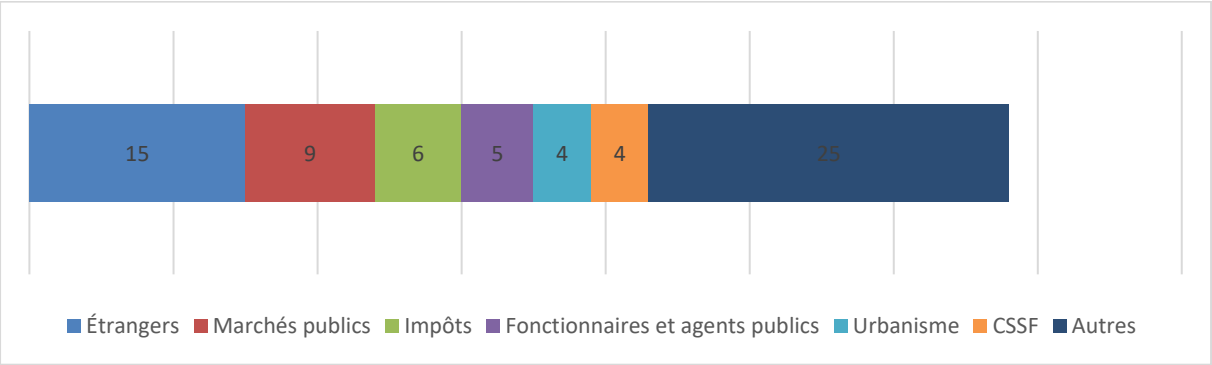
Graphique 11. Evolution du nombre d'ordonnances de « référé » administratif, abstraction faite des ordonnances de radiation



[4] Les affaires non soumises au respect de délais spécifiques viennent augmenter le stock du tribunal, actuellement de **2289** affaires, et sont jugées en fonction de leur ancienneté, dans un temps forcément plus long

[5] Voir à ce sujet notamment : Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif, 2017-2018, p.6 ; Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif, 2018-2019, p.6 ; Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif, 2021-2022, p.5 ; Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif, 2022-2023, p.4.

Graphique 12. Proportion des principales matières traitées au contentieux du provisoire



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 2024, durant laquelle des permanences sont assurées, les juges prenant leurs vacances par roulement, a à nouveau été prolifique.

Ainsi 88 affaires, toutes matières confondues, ont été plaidées, prises en délibéré et prononcées pendant cette période par le tribunal siégeant en composition collégiale, auxquelles s'ajoutent 11 ordonnances de référé, tandis que les magistrats du tribunal administratif, qu'ils soient officiellement en service de vacation ou non, ont encore évacué 31 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, pendant ces prétendues « *vacances judiciaires* ».

Il convient de souligner la véritable explosion du nombre des affaires soumises à un traitement prioritaire durant cette période de service réduit, soit **99**, dont le nombre oscillait les années précédentes autour de 50 (2022-23 : 59 ; 2021-22 : 49 et 2020-21 : 41). Cette explosion, cumulée aux efforts des magistrats d'évacuer durant cette période les affaires encore en délibéré et dont le prononcé a, souvent, dû être postposé du fait du traitement prioritaire réservé aux procédures accélérées, a pour conséquence de réduire de plus en plus le temps de récréation dont doivent pouvoir bénéficier les magistrats durant cette période.

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 accélérée[7] - sont en moyenne de 17 mois à 23 mois, les

[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 1er mars 2019 portant modification de la loi du 25 novembre 2014

délais maximaux de fixation des affaires instruites s'échelonnant en automne 2024 d'octobre 2025 à septembre 2026.

En d'autres termes, une affaire introduite actuellement devra patienter largement plus de deux ans avant d'être prise en délibéré.

Le rallongement de la durée de traitement des procédures n'est admissible ni pour les particuliers, ni pour l'Etat et les autres collectivités, ni pour le personnel judiciaire, quel que soit son statut. Son impact négatif sur la confiance de la population dans la justice, et plus généralement dans les institutions, n'est pas négligeable.

Par ailleurs, si l'article 5, paragraphe 8, de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives[8] prévoit certes la possibilité de solliciter, dans les affaires urgentes, une abréviation des délais, cette possibilité doit de plus en plus être considérée comme devenue lettre morte, le seul octroi d'une abréviation des délais d'instruction, sans possibilité d'obtenir également la fixation de l'affaire à une date (très) rapprochée, au vu de l'engorgement du tribunal administratif par les affaires légalement prioritaires, n'apportant guère de satisfaction aux justiciables concernés.

Enfin, selon l'article 6, paragraphe 1er, de la Convention européenne des droits de l'homme, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable. Les États contractants doivent ainsi organiser leur système judiciaire afin que leurs cours et tribunaux puissent remplir leur rôle avec efficacité et célérité : il s'agit là pour la Cour européenne des droits de l'homme de veiller « *à ce que la justice ne soit pas rendue avec des retards propres à en compromettre l'efficacité et la crédibilité* »[9].

Il n'est pas non plus inutile de citer un arrêt de la Cour de cassation de Belgique selon lequel l'Etat, en ayant « *omis de légiférer afin de donner au pouvoir judiciaire les moyens nécessaires pour lui permettre d'assurer efficacement le service public de la justice dans le respect notamment de l'article 6, § 1er de la Convention européenne des droits de l'Homme* » engage sa responsabilité délictuelle[10].

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 ; 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] « *Dans les affaires urgentes, les délais peuvent être abrégés par ordonnance du président du tribunal. La demande en abréviation des délais est signifiée ou notifiée aux autres parties. Le président rend une ordonnance non susceptible de recours après avoir entendu les parties ou les avoir dûment appelées* ».

[9] CEDH, 24 oct. 1989, *H. c. France*, n° 10073/82, par. 58.

[10] Cass. b., 28 septembre 2006, JT, 2006, p.595.

2. Considérations générales

2.1. Perspectives

Il est essentiellement renvoyé aux rapports relatifs au fonctionnement du tribunal administratif des années judiciaires précédentes[11] et à l'énumération y figurant des problématiques auxquelles le tribunal administratif est confronté.

Le tribunal administratif a eu l'occasion, à d'itératives reprises, de mettre les autorités responsables en garde par rapport à l'effet pernicieux d'éviction qu'implique le recours, par le législateur, à toujours plus de procédures accélérées, impactant de plus en plus les délais d'évacuation des dossiers non légalement prioritaires : « *réduire les délais de jugement dans un domaine du contentieux conduit nécessairement, toutes choses égales par ailleurs, à allonger les délais de jugement dans les autres domaines du contentieux* »[12].

Deux réflexions supplémentaires s'imposent toutefois à ce sujet :

- Les difficultés de traitement et d'évacuation des dossiers sont des difficultés qui ne sont pas propres au tribunal administratif, mais qui se retrouvent également à tous les niveaux de l'appareil étatique du fait, notamment, d'un engorgement des diverses administrations et de la difficulté, généralisée, de recruter suffisamment de personnel qualifié.

  Ce qui distingue en revanche les administrations, étatiques et communales, du tribunal administratif, est le fait que le législateur s'évertue, sous couvert de la simplification administrative, de décharger les administrations concernées, notamment par une application plus large des principes « *silence vaut accord* » ou « *silence vaut refus* », principes qui en substance ne signifient pas autre chose qu'une administration peut se décharger d'un dossier sans devoir le traiter et sans devoir prendre de décision, que ce soit une autorisation, un accord ou un refus.

  Incidemment, il convient de relever que le juge administratif, juge de la légalité de l'action administrative n'a pas besoin que l'administration instruise vite, mais mieux ; or, de telles mesures, si elles permettent certes d'accélérer l'action administrative, auront pour conséquence directe de reporter l'instruction et l'analyse des dossiers concernés sur le tribunal administratif, alors que le contrôle contentieux ne devrait porter que sur des questions préalablement instruites et appréciées par l'administration.

  Le tribunal administratif, victime du même engorgement et des mêmes problèmes de recrutement, ne dispose par ailleurs pas de la possibilité de passer outre à l'examen des requêtes lui soumises et se trouve obligé de traiter tous les recours lui soumis, sous peine de verser dans le déni de justice et de violer l'article 6 de la Convention

[11] Disponibles sous :https://justice.public.lu/fr/publications.html

[12] « *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous* », Conseil d'Etat, France, 2020, p.12.

européenne des droits de l'homme, et ce, en sus, dans des délais restreints lui imposés de plus en plus fréquemment par le législateur.

Aucune administration ne supporterait de telles contraintes sans courir le risque d'imploser.

- Le recours de plus en plus fréquent par le législateur à des procédures accélérées semble soit reposer sur l'ignorance de ce que comporte le métier de juger, soit sur la volonté d'industrialiser l'acte de juger.

Si le fait qu'une décision soit rendue dans un délai raisonnable au sens de l'article 6 de de la Convention européenne des droits de l'homme doit certes être considéré comme un élément important de la qualité de la justice, il convient toutefois de souligner que la « qualité » de la justice ne saurait être assimilée à de la simple « productivité »[13]. L'approche qualitative doit également prendre en compte la capacité du système judiciaire à traiter la demande de justice conformément aux objectifs généraux de ce système dont la célérité de la procédure ne constitue qu'un aspect.

Or, le droit est dit par des hommes et des femmes, pour des hommes et des femmes, lesquels ont besoin de temps, de sérénité et de solennité, pour que le litige soit bien jugé et que la décision s'impose, et ce d'autant plus lorsque que nombre de dossiers présentent une technicité et une complexité sans précédent dont il doit être tenu compte.

Dès lors, si le rendement est un élément à prendre en compte pour une bonne administration de la justice, il n'est pas souhaitable qu'il devienne une stratégie, laquelle, par conséquent, constituerait le principal facteur de détermination des méthodes de travail des magistrats.

En effet, en voulant accorder une place trop importante au rendement, on risque, à plus ou moins longue échéance, de transformer les juridictions en « usines » de traitement des dossiers, et à faire des magistrats les acteurs soumis d'une justice bureaucratique et non plus des juges, mais simples rédacteurs au contentieux[14], les magistrats soumis constamment à l'obligation de juger dans des délais contraints ne disposant plus du temps nécessaire à diversifier leur culture, à enrichir leurs connaissances juridiques, à se tenir au courant des évolutions de la société dans laquelle ils vivent.

Par ailleurs, le risque que, confrontés à cette pression continue, les membres du corps administratif puissent être tentés de trouver assez rapidement des solutions pour échapper, du moins en partie, à cette surcharge ou pour la rejeter sur l'instance d'appel est bien réel.

[13] Avis n°11 (2008) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la qualité des décisions de justice.

[14] Pierre-Olivier Parguel, Le président du tribunal administratif, EPU, 2008, p.92

De même, si cette attitude n'intervient encore actuellement qu'à la marge, la nocivité de ses effets peut finir par porter atteinte à la qualité des prestations fournies. L'obligation de travailler dans la hâte peut créer peu à peu chez les magistrats concernés un état psychologique particulier qui peut déterminer très largement leur comportement face aux dossiers qu'ils ont à examiner. Ils en viennent à étudier une affaire en se demandant surtout combien elle va leur prendre de temps et comment ils pourront en traiter d'autres dans le délai qui leur est imparti, sans être obligés d'y consacrer une partie de leur repos hebdomadaire, par exemple en ne se montrant pas très exigeant sur la formulation des normes et la qualité du style, en recherchant systématiquement des irrecevabilités, ou encore en ne remettant plus en cause la jurisprudence en vigueur, ce qui constitue également une solution de facilité, puisque l'attitude contraire, qui est cependant la seule à pouvoir favoriser l'adaptation du droit à l'évolution sociale, demande plus de recherches et de réflexion, et donc nécessite plus de temps. Aussi, la course au rendement incite au conformisme qui finit par conduire au conservatisme[15].

Dès lors, si l'imposition de délais contraints contribue certes à l'amélioration de la situation statistique et, en ce qui concerne les dossiers en bénéficiant, d'un raccourcissement des délais d'instruction et de prononcé, et si elle aboutit dès lors à une justice un peu moins lente, elle contient toutefois tant un danger pour la qualité des jugements - la volonté de statuer avec diligence est une bonne chose, à condition toutefois que juger vite ne devienne pas synonyme de juger mal - que pour l'avenir des juridictions administratives, les jeunes magistrats ne bénéficiant plus du recul et du temps nécessaires qui permettront à de jeunes juristes de devenir des juges indépendants et critiques.

Le recours de plus en plus fréquent à des procédures prioritaires risque dès lors, à terme, d'hypothéquer l'avenir des juridictions administratives.

Mais ce risque ne vise pas les seuls magistrats en début de carrière, mais également les magistrats expérimentés, à savoir les présidents de chambre.

La charge de travail des présidents de chambre, confrontés à la gageure de veiller à l'évacuation des procédures accélérées dans les délais impartis et au jugement des affaires plus complexes, a augmenté de façon exponentielle, le temps de correction et de relecture consacré à certaines affaires absorbant en pratique une part importante de leur temps de travail, de sorte qu'ils sont de moins en moins en capacité de consacrer du temps à l'essence de leur métier, à savoir le travail de révision et de formation, l'organisation de la chambre, la « dynamisation » du collectif de magistrats et du greffe mais aussi la connaissance du stock et son instruction active et dynamique, alors que les présidents de chambre ont un rôle essentiel à jouer dans la vie juridictionnelle.

[15] Idem, p.94

2.2. Effectifs

Il convient de rappeler que le tribunal administratif a pu bénéficier à travers 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, d'un renforcement théorique considérable, destiné à lui permettre d'évacuer le contentieux actuel dans de meilleurs délais, mais non de faire face à la réforme imposée par le règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.

Il convient encore de souligner qu'en dépit du renforcement théorique concédé par la prédite loi du 20 juillet 2023, le tribunal administratif compte actuellement un nombre record de places vacantes, puisque sur un effectif théorique de 25 magistrats, seules 19 places sont occupées[16], tandis que 6 places, soit près d'un tiers des effectifs théoriques, ne sont pas pourvues, et ce sans tenir compte des différents congés légaux (congés de maternité, congés parentaux etc) en cours[17].

Effectifs théoriques :

- Au 16.9.2023 : 21 magistrats

  un président, deux premiers vice-présidents, cinq vice-présidents, six premiers juges et sept juges

- Au 16.9.2024 : 25 magistrats

  un président, trois premiers vice-présidents, six vice-présidents, sept premiers juges et huit juges

Cette situation a eu pour effet direct qu'une sixième chambre spécialisée *a priori* en protection internationale, dont la création avait été prévue par le législateur pour le 15 septembre 2024, n'a pas pu être créée, tandis que la création d'une septième chambre, également spécialisée, prévue pour le 15 septembre 2025, doit à ce jour et compte tenu de ces circonstances, être considérée purement et simplement comme irréalisable.

[16] Le tribunal administratif bénéficiant à cette date en sus d'un attaché de justice en service provisoire.

[17] A noter que le tribunal administratif peut bénéficier depuis le 15 janvier 2025 de l'appoint de 4 attachés de justice en service provisoire ; en revanche 2 magistrats ont décidé de quitter le tribunal administratif pour rejoindre l'ordre judiciaire.

Il convient enfin de relever que le tribunal administratif peine depuis des années à recruter des magistrats du point de vue quantitatif, le contentieux administratif étant manifestement rébarbatif du fait de sa technicité et de la profusion de procédures accélérées, circonstance que la réforme imposée par le règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE ne fera qu'accentuer.

Le tribunal administratif peine encore à recruter des magistrats du point de vue qualitatif, les candidats disposés à rejoindre l'ordre administratif et disposant d'une expérience effective en la matière étant, du fait d'un système de recrutement inadapté, voire dysfonctionnel, excessivement rares, tandis que les jeunes magistrats du tribunal administratif ne bénéficient d'aucune possibilité de formation appropriée et adaptée, leur formation devant être assurée « sur le tas », par les magistrats plus expérimentés.

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, tandis que le tribunal administratif ne peut même plus rendre ses propres besoins et son recrutement publics, puisque les candidats intéressés ne peuvent plus postuler directement pour une place de magistrat de l'ordre administratif, mais pour une place d'attaché de justice indistinctement rattaché à la commission de recrutement, attaché devant pouvoir être indifféremment affecté à l'un ou l'autre ordre.

Une gestion efficace des ressources humaines, impliquant un recrutement ciblé, est dès lors devenue impossible, et le recrutement de candidats intéressés par le contentieux administratif et, si possible, disposant d'une certaine expérience, relève du pur hasard ou de la chance. Le tribunal administratif a d'ores et déjà, à d'itératives reprises, eu l'occasion de commenter ce problème[18].

[18] Voir notamment : Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif, 2018-2019, p.11 ; Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif, 2019-2020, p.11 ; Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif, 2020-2021, p.6 ; Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif, 2017-2018, p.6 ; Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif, 2021-2022, p.9 ; Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif, 2022-2023, p.11.

2.3. Locaux

2.3.1. Santé et sécurité

Les locaux du tribunal administratif ont malheureusement été le lieu en début de l'année 2024 d'un incident majeur suite à une campagne de dératisation comportant la distribution massive d'appâts et de rodenticide et à la manipulation de faux plafonds, incident ayant causé plusieurs arrêts de maladie et, de manière documentée, des symptômes d'intoxication respectivement d'irritation chez quatre magistrats et un greffier, ayant nécessité l'intervention de l'Administration des bâtiments publics, de l'Administration des services médicaux du secteur public et du Laboratoire national de santé, plusieurs bureaux n'ayant pu être utilisés pendant des jours, voire des semaines, la situation ne s'étant complètement normalisée qu'en juin 2024 après une décontamination des bureaux principalement touchés.

Il est apparu à cette occasion que les prescriptions de la loi du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'Etat, dans les établissements publics et dans les écoles et du règlement grand-ducal du 13 juin 1979 concernant les directives en matière de sécurité dans la fonction publique n'étaient pas, sinon très incomplètement, appliquées au tribunal administratif.

2.3.2. Disponibilités

Au 15 septembre 2024, 28 personnes se partageaient 21 bureaux à l'étage alloué au tribunal administratif[19] et ce pour 5 chambres, tandis que sans autres aménagements, une seule place de bureau était encore disponible.

Depuis lors, le tribunal administratif a accueilli en sus quatre attachés de justice, ce qui a imposé de regrouper jusqu'à trois magistrats ou attachés de justice dans des bureaux prévus initialement pour accueillir une seule personne, situation qui ne saurait qu'être provisoire alors qu'imposant aux juristes concernés des conditions de travail suboptimales.

Il convient à cet égard de souligner que les « *Lignes directrices sur l'organisation et l'accessibilité des tribunaux (bâtiments)* » adoptées le 12 décembre 2014 par la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) préconisent que compte tenu du travail de réflexion sur dossier mené particulièrement par le juge, il conviendrait de prévoir « *un aménagement en bureaux individuels bien isolés les uns des autres* ».

Le tribunal administratif n'a plus les possibilités matérielles d'accueillir les deux chambres supplémentaires prévues par le programme pluriannuel de recrutement et encore moins de faire face au recrutement qu'imposera l'implémentation du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.

[19] En sus de 5 personnes occupant des bureaux à l'étage +1 de l'Hémicycle.

A cela s'ajoute un problème de disponibilité de la salle d'audience allouée au tribunal administratif qui doit être partagée avec la **Unified Patent Court**, alors que le tribunal administratif doit pouvoir bénéficier de plages d'audiences libres afin d'accueillir le contentieux de 5 chambres, le contentieux du référé et celui du contrôle d'office.

Le tribunal administratif n'a plus les capacités matérielles d'absorber un contentieux prioritaire (procédures accélérées), voire urgent (référé) supplémentaire en termes d'audiences publiques.

Il convient de souligner que le tribunal administratif continue de faire les frais de diverses tergiversations et d'un manque flagrant de coordination des autorités étatiques concernées relatifs au maintien de la **Unified Patent Court** dans le bâtiment également occupé par les juridictions administratives, alors qu'il importe, de toute urgence, que le tribunal administratif soit fixé à très court terme sur ses possibilités d'expansion au sein même de l'Hémicycle ou par la mise à disposition d'un autre bâtiment.

Quitte à se répéter, sans locaux et salle d'audience supplémentaire, ni le programme annuel de recrutement, ni la réforme imposée le règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE ne pourront être implémentés.

La prévision de nouveaux bâtiments, spécifiquement dédiés aux juridictions administratives à l'horizon 2030-2031, constitue certes une perspective éminemment positive saluée par l'ensemble du personnel du tribunal administratif dans la mesure où les demandes et avertissements répétés du tribunal administratif semblent avoir été (enfin) pris en compte.

Cette perspective, toute réjouissante qu'elle soit, ne saurait toutefois exonérer le gouvernement de trouver dans de très courts délais une solution au problème strident de place que connaît le tribunal administratif, sous peine de le condamner à péricliter.

2.4. 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.

Il convient toutefois de relever que la digitalisation de la procédure, si elle permettra l'accélération du traitement des actes de procédure émanant des diverses parties et, par la dématérialisation dans le cadre du traitement interne des dépôts, de renforcer l'efficacité des équipes des greffes, la digitalisation de la procédure n'aura pas d'incidence sur le travail de réflexion, d'analyse et de conception des magistrats, et contrairement à ce qui est parfois avancé, ne permettra pas d'accélérer la durée de traitement des dossiers par les magistrats.

Cette nouvelle procédure électronique, non obligatoire, n'a malheureusement guère eu le succès escompté ou espéré, très peu d'avocats n'ayant eu recours durant la période sous examen à cette procédure électronique[20], malgré les démarches entreprises par le tribunal pour les sensibiliser à cet outil.

Dans cette optique, le tribunal administratif avait organisé en date du 14 mai 2024 conjointement avec la Conférence du Jeune Barreau de Luxembourg une conférence intitulée « *L'entrée dans l'ère numérique du contentieux administratif* », destinée à familiariser les acteurs judiciaires avec le « E-référé » administratif.

Il conviendrait, le cas échéant, de renouveler de telles manifestations de sensibilisation.

2.5. Le règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE

Le tribunal administratif a pris connaissance du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE ainsi que des premières propositions de la Direction Générale de l'Immigration du ministère des Affaires intérieures relatives à la transposition de ce règlement et, plus particulièrement, relatives aux nouvelles procédures contentieuses prévues devant les juridictions administratives.

Le tribunal administratif avait déjà, en amont de l'adoption de ce règlement européen, attiré l'attention des autorités gouvernementales concernées, à savoir la Direction Générale de l'Immigration et le ministère de la Justice, sur le fait que ledit règlement européen impactera de manière très importante sur le fonctionnement du tribunal administratif.

[20] 2 référés électroniques.

Sans entrer dans des détails techniques, le texte adopté, ainsi que les premières réflexions de la Direction Générale de l'Immigration entraineront, du fait notamment et en particulier, de l'abrogation de l'effet suspensif, de l'instauration d'une intervention d'office du juge administratif dans le contentieux de la protection internationale et de la multiplication des procédures accélérées, une augmentation très importante du contentieux au provisoire (référé) ainsi que la nécessité pour le tribunal administratif de statuer dans encore plus de cas dans des délais restreints, voire très restreints, tout en lui imposant de réorganiser de fond en comble ses méthodes de travail, la nécessité d'une mise en état de la plupart des dossiers de protection internationale, ainsi que la nécessité de l'intervention d'un juge au fond pour décider, dès le dépôt d'un recours, de la nécessité de maintenir ou non un requérant sur le territoire luxembourgeois.

Les conséquences directes de ces changements seront, d'une part, vraisemblablement la nécessité d'affecter la majorité des magistrats du tribunal administratif au seul contentieux de la protection internationale, lequel, du fait des délais restreints nécessitera une très grande disponibilité et rapidité de réaction des magistrats y affectés, excluant que ceux-ci se consacrent encore à d'autres types de contentieux.

L'activité juridictionnelle du tribunal administratif devra dès lors se recentrer sur les dossiers de protection internationale au détriment des autres matières.

Par ailleurs, les efforts actuellement consentis par le tribunal administratif en exécution de son programme pluriannuel de recrutement - adopté avant que ne se profilent à l'horizon les incidences néfastes du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE - et notamment sa réorganisation en chambres plus ou moins spécialisées en vue d'une rationalisation du traitement des dossiers et d'une meilleure évacuation, risquent d'être réduits à néant, les capacités du tribunal devant vraisemblablement être largement réorientées vers l'évacuation du seul contentieux de la protection internationale.

L'implémentation de ce règlement par le tribunal administratif constitue dès lors un défi majeur qui risque d'influencer très lourdement sur la question de la survie du tribunal administratif en tant que juridiction fonctionnelle.

Le règlement (UE) 2024/1348 étant d'application directe et les réductions temporelles imposées emportant nécessairement des conséquences opérationnelles (organisation des services, moyens humains alloués) pour le tribunal administratif, il ne saurait être suffisamment insisté sur la nécessité à ce stade d'un examen réaliste des besoins effectifs de la juridiction, lesquels ne sauraient être rencontrés par de simples adaptations procédurales, et, ensuite, d'un suivi gouvernemental rapide et régulier en vue d'identifier toute difficulté rencontrée par le tribunal administratif, de trouver les moyens de la surmonter et de prévenir tout dysfonctionnement, et ce afin de permettre d'envisager une mise en œuvre pleine et entière des nouvelles dispositions du Pacte dans les délais impartis.

A cet égard, le tribunal administratif se doit à souligner l'obligation pesant sur chaque Etat membre.

En effet, le règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 prévoit pourtant dans son article 4, paragraphes 7 et 8, que « *7. Chaque État membre fournit* […] *aux autres autorités compétentes désignées en vertu du présent article les moyens appropriés, y compris le personnel compétent en nombre suffisant, pour accomplir leurs tâches en vertu du présent règlement. 8. Les États membres veillent à ce que le personnel des autorités compétentes appliquant le présent règlement possède les connaissances appropriées et ait reçu une formation, y compris la formation pertinente visée à l'article 8 du règlement (UE) 2021/2303, ainsi que des orientations pour s'acquitter de ses obligations lors de l'application du présent règlement* ».

Le tribunal administratif, tel qu'actuellement organisé, n'est dès lors pas outillé pour traiter un tel contentieux accéléré, voire urgent, supplémentaire induit par la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024, de sorte que son évacuation impliquera, malheureusement et en l'état, que le contentieux de droit commun, non soumis à des délais contraignants, sera très largement phagocyté par le contentieux, prioritaire, de la protection internationale.

Le tribunal administratif avait, par le passé, toujours été hostile à la création d'une juridiction spécialisée.

Toutefois, les retombées actuellement prévisibles de la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 militent fortement pour la création d'une juridiction dédiée au seul contentieux de la protection internationale, voire de l'immigration, les moyens, tant humains que matériels et procéduraux, du tribunal administratif ne semblant, manifestement, plus adéquats pour traiter ce type de contentieux sans impacter de manière inacceptable sur l'évacuation du reste des dossiers.

L'inflation du contentieux prioritaire risque par ailleurs d'avoir une incidence directe sur le droit au congé des magistrats du tribunal administratif. En effet, il appert que prévisiblement, ce contentieux prioritaire ne permettra plus de se contenter d'un service réduit durant la période du 15 juillet au 16 septembre, période qui à l'origine correspondait à une période forfaitaire au cours de laquelle les magistrats non tenus par un quelconque service pouvaient prendre leur congé de récréation annuel, mais ledit contentieux prioritaire imposera aux magistrats de première instance concernés d'assurer un service continu, sans que la législation applicable, que ce soit celle relative aux juridictions administratives ou celle relative au statut des magistrats, ne prévoit d'autre possibilité légale pour récupérer le congé dû (sans parler de possibilités matérielles compte tenu de la pression continuelle imposée par le contentieux prioritaire).

Il importe dès lors que le législateur ne se contente pas seulement d'implémenter le règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 au niveau institutionnel et procédural, mais qu'il procède rapidement à des adaptations statutaires afin de garantir aux magistrats visés leur plein et effectif droit au congé, et ce, le cas échéant, en dehors de la traditionnelle mais désuète période du 15 juillet au 16 septembre, droit auquel

les magistrats doivent pouvoir prétendre au même titre que tous les autres agents publics et qui est garanti notamment par les articles 28 et suivants du statut général des fonctionnaires de l'Etat, le temps de travail et les congés des magistrats ne pouvant devenir une zone de non droit.

L'année judiciaire 2024-2025 constituera une année charnière pour l'avenir du tribunal administratif. Si le personnel du tribunal administratif, magistrats et agents du greffe, est prêt à relever les défis exposés ci-avant, et continuera à se remettre en question et à œuvrer dans le sens d'une meilleure efficacité, tout atermoiement supplémentaire par rapport aux réponses à apporter à ses besoins spécifiques n'est toutefois plus admissible, sauf à menacer le fonctionnement du tribunal administratif et à engager la responsabilité de l'Etat.

Luxembourg, le 13 février 2025

s. Marc Sünnen
Président