

## **Commission de la Justice**

### **Procès-verbal de la réunion du 19 septembre 2024**

#### Ordre du jour :

1. Echange de vues avec M. Francis Delaporte, Président de la Cour administrative
2. Divers

\*

Présents : M. André Bauler (remplaçant M. Guy Arendt), Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Alex Donnersbach, M. Dan Hardy, Mme Carole Hartmann, M. Laurent Mosar, M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, M. Charles Weiler, Mme Stéphanie Weydert, M. Laurent Zeimet

M. Francis Delaporte, Président de la Cour administrative

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, M. Sven Clement, Mme Paulette Lenert

M. Marc Baum, observateur délégué

\*

Présidence : M. Laurent Mosar, Président de la Commission

\*

#### **1. Echange de vues avec M. Francis Delaporte, Président de la Cour administrative**

En guise d'introduction, M. Laurent Mosar (Président de la Commission de la Justice, CSV) souhaite la bienvenue à M. Francis Delaporte, Président de la Cour administrative. Il précise que la réunion de ce jour vise à permettre aux Députés de se forger une image du fonctionnement quotidien des juridictions administratives ainsi que des défis auxquels ces juridictions font face.

M. le Président de la Cour administrative explique de prime abord le champ de compétence matériel des juridictions de l'ordre administratif, tel que défini par la loi<sup>1</sup>, et retrace les

---

<sup>1</sup> cf. Loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

cf. Loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives et modifiant a) la loi générale des impôts, b) la loi modifiée du 1<sup>er</sup> mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts

événements historiques ayant abouti à la création des juridictions administratives, telles que nous les connaissons aujourd'hui. Quant aux délais applicables en matière de contentieux administratif, il convient de noter que ces derniers sont nettement plus stricts que ceux devant les juridictions de l'ordre judiciaire, et ce, en raison des délais imposés aux parties par la loi pour prendre position sur les arguments soulevés par la partie adverse. Jusqu'aux années 2010, ces délais stricts ont pu être respectés et les affaires de contentieux ont pu être évacuées rapidement. Or, au fil des années, le Tribunal administratif a de plus en plus fait face à des encombrements, ce qui a pour conséquence, qu'à l'heure actuelle, pour les affaires nouvellement introduites, les audiences de plaidoiries auront lieu au début de l'année 2026. Les responsables de la Cour administrative se sont penchés sur la problématique et au cours de l'année 2022, ils ont, de concert avec les magistrats du Tribunal administratif, esquissé plusieurs solutions possibles pour remédier à ces encombrements. Ainsi, une des solutions possibles serait la création d'une juridiction à part, qui serait compétente pour les affaires de contentieux des étrangers. Cette matière du droit représente actuellement soixante pour cent des affaires pendantes devant le Tribunal administratif.

L'orateur adopte une approche de droit comparé et signale que la Belgique a fait face à une problématique similaire dans les années 2010, ce qui a amené le législateur belge à créer le Conseil du Contentieux des Etrangers, qui constitue une juridiction administrative indépendante et qui peut être saisie de recours contre les décisions individuelles en matière du droit d'asile et d'immigration. La voie choisie par le législateur belge a porté ses fruits et le Conseil d'Etat belge a pu être désencombré. À noter qu'une telle juridiction spécialisée pourrait recruter des magistrats *ad hoc*, c'est-à-dire des spécialistes dans ce domaine du droit, sans que ce recrutement ne soit soumis aux dispositions de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice. Cette façon de procéder ferait écho au recrutement effectué dans les années 1990 auprès des juridictions de l'ordre administratif et permettrait d'attirer des juristes spécialisés dans une matière spécifique du droit en leur proposant un défi professionnel nouveau et une évolution de carrière à part.

Il y a lieu de signaler que le contentieux en matière du droit d'asile est assorti de délais stricts et les juridictions saisies sont obligées de statuer endéans de brefs délais, et ce, également durant les vacances judiciaires. Cette spécificité procédurale a pour conséquence que d'autres affaires, qui n'ont aucun lien avec le contentieux d'asile, ne peuvent pas être évacuées aussi rapidement que souhaité.

Quant à la composition du Tribunal administratif, il y a lieu de relever que ces magistrats n'ont pas tous la même ancienneté et par conséquent, ils n'ont pas le même degré d'expertise dans les différentes branches du droit dont le Tribunal administratif peut être saisi par un requérant. A cela s'ajoute que le droit devient de plus en plus complexe, ce qui se reflète également dans les affaires à traiter.

Quant au projet de loi n°8433<sup>2</sup> portant sur le recrutement des attachés de justice et ayant pour objectif de recruter et former un nombre beaucoup plus important de candidats dans la magistrature, l'orateur indique que plusieurs éléments y contenus sont louables. Il y a cependant lieu de garder en tête que des attachés de justice, ayant une grande expertise dans une matière du droit et qui a été accumulée au fil d'une carrière professionnelle au sein d'une administration publique ou d'une entreprise privée, bénéficient du même traitement que

---

directs c) la loi du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'institutions internationales d) la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat e) la loi modifiée du 13 mars 1993 relative à l'exécution en droit luxembourgeois de la Directive n° 89/665 du Conseil du 21 décembre 1989 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de marchés publics f) la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

<sup>2</sup> Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de réviser les conditions d'accès à la magistrature

tout autre attaché de justice. Cela peut avoir pour conséquence que ces attachés de justice développent des sentiments de frustration. L'orateur plaide en faveur de la mise en place d'un cadre légal spécifique permettant aux attachés de justice ayant une grande expertise professionnelle dans des matières particulièrement recherchées, comme le droit fiscal, de bénéficier de perspectives de carrières spécifiques. Il signale d'ores et déjà qu'une telle réforme du cadre légal suscitera une levée de boucliers parmi certains membres de la magistrature, néanmoins, il s'agit de la piste de réflexion privilégiée pour attirer des profils recherchés et de renforcer l'expertise des juridictions. Un précédent en la matière a existé jusqu'en 2012, ce qui a permis aux juridictions administratives de recruter des nouveaux juges au tribunal administratif issus du monde juridique et qui disposaient d'une expertise particulière dans une branche du droit. L'avantage de ce système réside également dans le fait que ces nouvelles recrues pourraient immédiatement entrer en fonction et apporter une grande plus-value aux chambres auxquelles elles seraient affectées.

En ce qui concerne les défis futurs, l'orateur souhaite attirer l'attention des Députés sur deux éléments. Un premier point concerne le pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile, qui a été adopté au niveau européen et devra être transposé en droit interne par le législateur national pour être pleinement applicable au cours de l'année 2026. Ce cadre légal nouveau modifie les procédures administratives actuelles en matière du droit d'asile et les recours y relatifs affecteront directement les juridictions administratives. Le législateur européen impose des délais assez courts aux juridictions nationales pour statuer sur des recours éventuels, ce qui affectera particulièrement les magistrats du Tribunal administratif, comme il s'agit de la juridiction de première instance compétente en matière du droit d'asile et d'immigration.

Un autre point d'attention consiste dans une tendance constatée au fil des dernières années et qui affecte directement l'État de droit. Il s'agit du fait que certaines administrations publiques refusent, par crainte de violer le droit dérivé de l'Union européenne, d'exécuter les décisions de justice coulées en force de chose jugée. L'orateur cite un exemple concret où la Cour administrative a dû intervenir auprès d'une administration publique pour qu'une décision de justice, coulée en force de chose jugée et ayant réformé une décision ministérielle portant sur le refus d'accorder à un administré des subsides, soit réellement exécutée par les agents de l'administration en question.

M. Laurent Mosar (Président de la Commission de la Justice, CSV) renvoie au contentieux en matière du droit fiscal qui a connu un essor considérable. L'orateur signale que l'Administration des contributions directes a fait face, dans le passé, à un manque de moyens humains, ce qui a eu pour conséquence que de nombreuses réclamations introduites par des contribuables et visant des décisions prises par cette administration sont restées lettre morte. Il rappelle qu'une spécificité en matière du contentieux fiscal réside dans le fait que la loi impose au contribuable qui s'estime lésé dans ses droits d'introduire un recours hiérarchique formel auprès du directeur de l'administration fiscale, avant de pouvoir saisir les juridictions compétentes. Le nombre de contribuables qui ont, en l'absence de réponse à leur recours hiérarchique, introduit un recours devant les juridictions administratives est considérable. Aux yeux de l'orateur, la complexité du droit fiscal, la particularité du tissu économique luxembourgeois et l'accroissement de la population auront pour conséquence que ce type de contentieux accroîtra dans le futur, de sorte que la question du recrutement de magistrats spécialisés se pose.

M. le Président de la Cour administrative confirme que le recrutement de magistrats spécialisés en matière du droit fiscal constitue un point important pour doter les juridictions des moyens humains nécessaires pour traiter les affaires qui relèvent d'une branche du droit qui devient de plus en plus complexe. Une autre piste de réflexion consiste à créer une juridiction nouvelle et spécialisée en matière du contentieux fiscal, disposant de magistrats recrutés *ad hoc*. À noter que la disposition de l'ancien article 86 de la Constitution, ayant énoncé que « *Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une*

*loi*. », n'a pas été reprise dans la Constitution actuelle, telle qu'applicable depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2023. Par conséquent, une telle juridiction nouvelle devrait être rattachée à une juridiction existante.

Mme Carole Hartmann (DP) renvoie aux difficultés rencontrées par les responsables des cours et tribunaux dans le recrutement de magistrats et signale que la Police grand-ducale a procédé à des recrutements hors cadre, ce qui permet d'attribuer à des agents recrutés une rémunération qui diffère de la grille de salaire ordinaire de la Fonction publique, sans nécessairement accorder à ces agents le rang ou le titre qui donne lieu à cette rémunération particulière. Par analogie, il serait envisageable de procéder à des recrutements hors cadre au sein de la magistrature pour attirer des candidats spécialisés dans une branche du droit particulièrement recherchée. Si cette voie était mise en place, il se pose la question de savoir si un tel magistrat pourrait par la suite demander un changement de poste et être affecté à une juridiction différente, qui traite des affaires qui n'ont aucun lien avec la spécialisation acquise par ce magistrat.

M. le Président de la Cour administrative esquisse l'idée que la loi fixant les modalités d'une telle passerelle pourrait interdire temporairement à ce magistrat spécialisé de bénéficier d'une mobilité professionnelle au sein de la magistrature et prohiber un changement de poste pendant un certain nombre d'années et de créer ainsi un cadre légal qui autoriserait un tel changement de poste uniquement après plusieurs années de service au sein de la juridiction qui l'a recrutée en premier lieu.

M. Gérard Schockmel (DP) souhaite connaître le point de vue de M. le Président de la Cour administrative sur des réformes procédurales éventuelles à adopter et visant particulièrement les matières qui sont à qualifier de « contentieux de masse ». L'orateur se pose la question de savoir si des réformes procédurales pourraient avoir pour effet que les ressources humaines à disposition des juridictions soient libérées de certaines charges administratives et leur permettraient de se focaliser davantage sur leurs missions principales, ce qui réduira le délai d'attente pour les justiciables. À ce sujet, il s'enquière sur le cadre légal applicable en Belgique évoqué dans le cadre du droit d'asile et souhaite savoir si M. le Président de la Cour administrative considère ce modèle étranger comme potentielle source d'inspiration pour le Luxembourg.

Mme Liz Braz (LSAP) souhaite avoir des informations additionnelles sur les efforts menés en matière de digitalisation et s'interroge si le recours à des technologies innovantes pourrait accélérer le traitement des affaires.

M. le Président de la Cour administrative renvoie aux délais procéduraux stricts qui sont applicables devant les juridictions administratives. Ainsi, il n'est pas possible de raccourcir davantage les délais applicables aux parties. La problématique actuelle réside dans le fait que les magistrats font face à une accumulation d'affaires introduites dans le passé et un retard dans le traitement de celles-ci. La digitalisation constitue un élément innovatif et depuis la loi du 20 juillet 2023, le requérant peut recourir à une procédure numérisée pour des demandes urgentes. À noter que cette procédure dématérialisée ne rencontre actuellement pas encore un grand succès, mais elle constitue néanmoins une étape importante dans les efforts de digitalisation de la Justice. La digitalisation ne change pas le métier de juge qui consiste à rendre la justice, cependant elle permet de faciliter les processus de travail comme la communication avec les mandataires des parties.

En outre, l'orateur regarde d'un œil critique les outils d'intelligence artificielle dans le domaine de la Justice, étant donné qu'un logiciel ne peut aucunement se substituer à la prise de décision par un être humain, surtout si on est dans un domaine hautement sensible où les droits fondamentaux et les libertés publiques des justiciables sont directement impactés. Ainsi, dans des affaires de contentieux portant sur le droit d'asile et le droit de séjour, il est

inimaginable de recourir à des outils d'intelligence artificielle qui analysent la véracité et la crédibilité des déclarations faites par un requérant. Dans certains « contentieux de masse », qui sont soumis à des règles procédurales par la loi, comme les requêtes standardisées en matière d'ordonnance de paiement, il serait imaginable de recourir à de tels outils d'intelligence artificielle qui assistent le juge saisi dans sa prise de décision, sans pour autant se subsister à ce dernier.

M. Alex Donnersbach (CSV) souligne l'importance de maintenir des délais fixes en matière de contentieux administratif pour que le justiciable puisse obtenir une décision de justice le concernant dans un délai raisonnable. Le fait que des justiciables attendent parfois plusieurs années jusqu'à ce qu'une décision de justice soit rendue est source de frustration et renforce la position des administrations publiques par rapport aux administrés qui contestent une telle décision administrative.

L'orateur souhaite savoir si une réorganisation interne des juridictions administratives et la création de chambres spécialisées, qui a fait l'objet de discussions entre magistrats dans le passé, constitue une piste de réflexion à explorer. Selon l'orateur, une telle réorganisation interne ne nécessite pas la création de juridictions nouvelles, ce qui se heurte actuellement à la Constitution.

En outre, l'orateur constate que de multiples efforts sont menés par les responsables des juridictions, ainsi que le législateur, pour effectuer un désengorgement des juridictions de l'ordre administratif. Il s'interroge néanmoins sur le cadre temporel et souhaite connaître la position de M. le Président de la Cour administrative quant au moment précis à partir duquel ce désengorgement déploiera pleinement ses effets.

Mme Sam Tanson (déi gréng) estime que l'avis exprimé par M. Alex Donnersbach est à nuancer en ce qui concerne la position dans laquelle les administrations publiques se trouveraient face à l'administré, en cas de litige. L'oratrice renvoie à son expérience professionnelle et signale qu'en cas de litige opposant une administration publique à un administré, les administrations se trouvent dans une position peu enviable. En effet, dans le cadre de la réalisation de projets environnementaux ou de travaux de construction en lien avec le développement durable, ces derniers vont souvent de pair avec un coût non-négligeable pour l'État ainsi que l'octroi de subsides en faveur des communes participantes. La réalisation de ces projets risque dès lors d'être retardée de plusieurs années jusqu'à ce que ce litige soit tranché.

En outre, l'oratrice estime qu'il y a lieu de prêter une attention particulière à ne pas créer dans les futures lois davantage de voies de recours qui relèveront exclusivement de la compétence matérielle des juridictions administratives, et ce, afin de ne pas encombrer davantage ces juridictions.

M. le Président de la Cour administrative explique que l'engorgement des juridictions est une problématique complexe qui revêt de multiples facettes. Ainsi, le recrutement de magistrats a été considéré comme une solution miracle face à ce désengorgement. Cependant, la difficulté pratique réside dans le fait qu'il est difficile de trouver suffisamment de candidats qui remplissent des conditions de recrutement et qui souhaitent briguer un poste de magistrat auprès du Tribunal administratif. Une autre difficulté réside dans le fait que les locaux des juridictions administratives ne sont pas suffisamment spacieux pour accueillir convenablement des magistrats additionnels. Si le Gouvernement a décidé de construire un nouveau palais de justice pour les juridictions de l'ordre administratif, force est de relever que le nouveau bâtiment ne sera finalisé qu'en 2031. Dans un scénario optimiste, le désengorgement des juridictions sera pleinement réalisé à l'horizon de l'année 2028.

M. Dan Biancalana (LSAP) renvoie au contentieux en matière du droit d'urbanisme et de la mise en place d'un plan d'aménagement général (ci-après « PAG ») par les communes. L'orateur souhaite savoir si le nombre de litiges a augmenté, comme la loi prévoit dorénavant des délais fixes endéans lesquels les responsables communaux doivent se prononcer sur les réclamations introduites par les citoyens, et qui peuvent saisir par la suite le Tribunal administratif au cas où ils s'estiment lésés dans leurs droits.

En outre, l'orateur souhaite avoir des informations additionnelles sur le recrutement de référendaires, ayant pour mission d'assister les magistrats.

M. le Président de la Cour administrative explique que parmi les 250 affaires introduites en moyenne chaque année auprès de la Cour administrative, environ une trentaine portent sur le droit d'urbanisme. Au niveau du Tribunal administratif, ce nombre est plus élevé. Les juridictions administratives ont été impactées par la réforme de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui a obligé les communes à adopter un PAG. À titre d'exemple, 51 affaires ont été portées en appel devant la Cour administrative et visant le PAG de la Ville de Luxembourg et 66 recours contre ce PAG ont été introduits devant le Tribunal administratif.

En ce qui concerne le recrutement de référendaires, l'orateur signale que les juridictions administratives ont été les premières à disposer de référendaires et leurs expériences recueillies ont été partiellement reprises dans la loi du 23 décembre 2022 sur les référendaires de justice. En vertu de la loi précitée, les juridictions administratives peuvent recruter un total de six référendaires. A l'heure actuelle, le nombre maximal de référendaires n'a pas encore été recruté.

M. Charles Weiler (CSV) souhaite avoir des informations additionnelles sur la mobilité professionnelle des magistrats et renvoie au fait que des magistrats sont susceptibles de changer de juridiction et de développer leur carrière professionnelle auprès d'une autre juridiction que celle qui les a recrutés en premier.

M. le Président de la Cour administrative confirme que dans le passé, certains magistrats ont pris la décision de quitter les juridictions de l'ordre administratif. Quant au recrutement de magistrats additionnels pour les juridictions administratives, il s'agit d'une mission difficile à réaliser. Une piste de réflexion additionnelle consiste à scinder le recrutement des attachés de l'ordre judiciaire de celui des attachés de l'ordre administratif.

## **2. Divers**

Les membres de la Commission de la Justice décident d'annuler la réunion du 26 septembre 2024 en raison de la visite officielle de Sa Sainteté le Pape François.

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**