

VI. Rapports d'activité des juridictions administratives

Disposant depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, le rapport d'activité 1997 est le premier à disposer d'une partie relative aux réflexions de la Cour et du Tribunal Administratifs.

Rapport d'activité de la Cour administrative

Article 17 de la loi du 7 novembre 1996

L'article 17 de la loi du 7 novembre 1996 fait obligation au président de la Cour administrative de présenter annuellement à Monsieur le ministre de la Justice un rapport relatif au fonctionnement de la Cour pendant l'année judiciaire écoulée.

La courte durée de la période faisant l'objet du rapport ainsi que l'absence de toute possibilité de référence à des données reprises d'exercices précédents, empêchent des examens, analyses et développements étoffés. La partie statistique des rapports, tant de la Cour que du Tribunal, ne peut dès lors qu'être fort sommaire, laissant de la place pour joindre aux données statistiques un compte-rendu plus général sur la mise en place des juridictions de l'ordre administratif.

L'installation des juridictions administratives :

Voulant fournir de l'évolution de la juridiction administrative un aperçu qui ne soit ni trop superficiel, ni trop technique, le présent rapport rappellera à l'attention du lecteur non-juriste certains éléments qui sont évidemment connus des autorités destinataires de la présente.

La chronologie de la procédure législative ayant abouti à la création des juridictions de l'Ordre administratif montre qu'un véritable tour de force a été réalisé par l'ensemble des instances intervenues dans l'élaboration de la loi du 7 novembre 1997. Un bref relevé des dates de quelques éléments importants sous ce rapport ne peut que confirmer cette affirmation.

17 mai 1994 Dépôt du projet de loi 3940 portant réforme du Conseil d'Etat créé par l'Ordonnance Royale Grand-Ducale du 27 novembre 1856 portant révision de la Constitution

28 septembre 1995 Dans son arrêt « PROCOLA » la Cour des Droits de l'Homme constate que le seul fait que certaines personnes (Membres du Comité du contentieux) exercent successivement à propos des mêmes décisions les deux types de fonctions est de nature à mettre en cause l'impartialité structurelle de ladite institution

- 2 avril 1996 Le projet de loi 3940 est scindé en un projet de loi 3940 portant réforme du Conseil d'Etat et un projet de loi 3940 A portant organisation de l'ordre judiciaire administratif et fiscal
- 9 juillet 1996 Vote de la révision constitutionnelle ajoutant un nouvel article 95 bis qui introduit la juridiction administrative
- 10 juillet 1996 Vote par la Chambre des députés
-du projet de loi 3940 portant réforme du Conseil d'Etat
-du projet de loi 3940 A portant organisation de l'ordre judiciaire administratif
-du projet de loi 3940 B modifiant la loi du 27 octobre 1995 (sur le Conseil d'Etat)
- 12 juillet 1996 Refus de dispense du second vote constitutionnel pour le projet 3940A
- 15 octobre 1996 Deuxième vote constitutionnel
- 7 novembre 1996 Promulgation de la loi portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

L'entrée en vigueur de la loi étant fixée au 1^{er} janvier 1997 l'autorité compétente a réussi à parfaire dès le 9 décembre la procédure de nomination des douze magistrats des juridictions nouvellement créées.

Le 2 janvier 1997 tous les magistrats et fonctionnaires étaient assermentés; le 6 du même mois tant la Cour que le tribunal se réunirent en leurs premières assemblées générales respectives lors desquelles il fut notamment procédé à la fixation des audiences publiques.

Le 8 janvier 1997 le tribunal administratif a tenu sa première audience publique en travaillant sur des fixations faites avant le 1^{er} janvier 1997 par le Conseil d'Etat. Depuis cette date les deux degrés de juridiction sont pleinement opérationnels.

Il convient de signaler que la rapidité de la mise en place des structures ne s'explique que par le fait que dès leur nomination les magistrats de la Cour et du Tribunal ont eu de multiples réunions préparatoires en dehors de leur travail normal, ce qui a permis d'élaborer et de respecter une chronologie rigoureuse.

Dès la mi-décembre 1996 un, puis deux membres du secrétariat-greffe ont surveillé l'installation dans les futurs locaux. Les acquisitions des consommables bureautiques les plus indispensables ont elles aussi pu être effectuées dès cette date.

Cependant, même ainsi préparé, le démarrage n'aurait pu se faire dans les mêmes conditions si les fonctionnaires du Ministère de la Justice n'avaient, d'une part trouvé les localités qui se révèlent fort adaptées dans la pratique, et d'autre part soigneusement élaboré le budget des frais d'installation et de fonctionnement.

Les services techniques de l'administration des bâtiments publics ont réussi dans un temps record à achever les transformations indispensables et ce en y investissant des efforts considérables. Ainsi l'équipement de la salle d'audience a pu être achevé une dizaine d'heures avant que la première audience publique du tribunal n'y fut ouverte le 8 janvier 1997 à 15 heures.

Grâce à un budget correctement évalué les juridictions administratives peuvent travailler dans des locaux bien équipés du point de vue bureautique, informatique et de techniques de communication. Dans ce contexte il faut relever le mérite du Centre informatique de l'Etat qui a élaboré pour le réseau informatique du greffe des juridictions administratives un logiciel de gestion du rôle des affaires qui est d'une très grande utilité.

Le fonctionnement de la Cour administrative :

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 novembre 1996 cent dix-huit affaires ont été portées au rôle de la Cour administrative. Il est intéressant de ventiler ces affaires suivant leur objet.

51 affaires ont trait à des questions d'urbanisme (autorisations de plans d'aménagement ; extensions de périmètres d'agglomération ; permis de construire).

Cette catégorie d'affaires comprend des dossiers soumis à la Cour sur appel interjeté contre des jugements du tribunal administratif, aussi bien que des recours contre des actes à caractère réglementaire dont la Cour est saisie en premier et dernier ressort.

26 dossiers se rapportent à des appels contre des décisions de première instance en matière de statut des étrangers (statut de réfugié ; expulsion ; autorisation de séjour).

Parmi les autres matières figurant au rôle de la Cour il est intéressant de relever quatre demandes d'arbitrage entre des organes de l'Etat introduites sur base de l'article 9 de la loi du 7 novembre 1996.

6 dossiers se rapportent à des expropriations pour cause d'utilité publique et 4 à des questions spécifiques au monde agricole (quotas laitiers et aides agricoles).

Il est intéressant de relever que moins de la moitié des affaires portées au rôle sont des appels contre des décisions du tribunal administratif. Légèrement plus de la moitié des dossiers sont soumis à la Cour sur base des articles 7, 9 et 100 (2) de la loi du 7 novembre 1996.

Un cinquième des affaires introduites devant la Cour administrative sont dorés et déjà vidées par un arrêt définitif.

Le présent rapport ne devrait pas laisser de doute sur le fait que la mise en place des juridictions administratives s'est opérée dans des délais étonnamment brefs. Mais, surtout, il permet de conclure que la transition vers le nouveau système juridictionnel s'est effectuée dans d'excellentes conditions, sans le moindre heurt et sans aucune perte d'énergie.

Les nouvelles juridictions ont été acceptées sans problème par le justiciable. Bien plus, elles semblent plutôt bien appréciées par leurs usagers. Il n'en est que moins compréhensible qu'elles aient à vivre avec les sentiments de méfiance, sinon d'hostilité, que lui portent certains membres des juridictions ordinaires. Les magistrats administratifs devront avoir à coeur de persuader, notamment par une qualité irréprochable du service presté, les collègues critiques de l'autre ordre que la coexistence des deux juridictions est enrichissante pour toutes les parties en cause.

Pour l'avenir la Cour doit s'attendre à ce que la proportion entre les affaires d'appel et les affaires lui soumises en première et dernière instance change fortement en faveur des appels. Avancer une proportion ou un chiffre relèverait de la pure conjecture et je m'en dispenserai en conséquence.

J'aimerais conclure sur l'avertissement que, du point de vue budgétaire, on ne doit succomber à la tentation de croire que l'installation est faite et que par conséquent il suffirait des crédits de fonctionnement normaux dès la deuxième année. En guise d'explication il me suffira de citer l'exemple frappant du crédit pour la bibliothèque. Il est évident que celle-ci nécessitera encore plusieurs années d'efforts budgétaires avant de pouvoir être qualifiée de « convenablement équipée ».

L'excellente expérience faite pendant la période d'introduction et de rodage me laisse optimiste et confiant dans l'avenir de la nouvelle Justice administrative du Grand-Duché.

Luxembourg, le 10 novembre 1997

Le Président de la Cour administrative



[Handwritten signature]



TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 1er janvier au 15 octobre 1997

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

Le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, créé par l'article 95 bis de la Constitution et organisé par la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, a commencé à fonctionner dès le 2 janvier 1997, date d'assermentation de ses membres.

Successeur du Comité du contentieux du Conseil d'Etat qui lui avait fixé certaines audiences qu'il a assumées dès le 8 janvier 1997, le tribunal administratif a depuis lors tenu ses audiences aux dates fixées lors d'une assemblée générale du 6 janvier 1997. Chacune de ses deux chambres tient en principe trois audiences hebdomadaires en vue d'une prompte expédition des affaires.

Il n'y a pas eu, jusqu'à présent, des retards dans l'expédition des affaires qui seraient dus au tribunal. Dès qu'une affaire est entièrement instruite par l'échange des mémoires prévus par la loi, elle est fixée à un délai de huitaine ou de quinzaine pour plaidoiries.

Le délai mis par le tribunal pour rendre ses jugements est bref. Ainsi, abstraction faite des jugements de radiation qui sont en principe prononcés à l'audience même où la radiation est demandée, 49 % des jugements ont été prononcés dans la quinzaine de la prise en délibéré de l'affaire.


Au total les deux chambres du tribunal ont rendu, entre le 10 janvier et le 15 octobre 1997, 306 jugements, dont 53 jugements de radiation.

Actuellement, 77 affaires instruites sont fixées à différentes audiences en vue d'être plaidées.

184 affaires supplémentaires se trouvent au rôle en vue d'être fixées en attendant leur instruction définitive sous le contrôle du tribunal.

De plus, 288 affaires introduites en 1997 sont en cours d'instruction, aucune des parties au litige n'ayant jusqu'à présent demandé leur mise au rôle en vue de leur fixation.

Luxembourg, le 15 octobre 1997


Georges RAVARANI
président