

**PARTIE III - RAPPORTS D'ACTIVITE DES JURIDICTIONS
ADMINISTRATIVES**

Cour Administrative

Année judiciaire 2008-2009

**Rapport relatif au fonctionnement de la Cour administrative
du Grand-Duché de Luxembourg
du 16 septembre 2008 au 15 septembre 2009**

établi conformément à l'article 17 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Après les changements importants dans la composition de la Cour administrative qui ont eu lieu en janvier et février 2008, l'année judiciaire 2008-2009 a été marquée par la stabilité à ce niveau, ce qui a facilité le travail d'évacuation des affaires dans des délais essentiellement brefs.

Au cours de l'exercice 2008-2009, la Cour administrative a été saisie de 309 affaires nouvellement portées au rôle (par rapport à 377 affaires au cours de l'année judiciaire précédente).

Ventilation par matières :	2007-2008	2008-2009
Matière fiscale	16	36
Urbanisme:	36	16
Etablissements classes	7	3
Etrangers	233	171
<i>Statut de réfugiés:</i>	55	12
<i>Protection internationale:</i>	95	80
<i>Rétentions administratives:</i>	6	9
<i>Autres:</i>	77	70
Fonction publique	20	22
Transports	4	4
Travail	2	4
Autres matières	59	53

La rubrique « autres matières » comprend entre autres des affaires relatives aux autorisations d'établissement, aux marchés publics, à la protection de l'environnement et de la nature.

Les affaires arrêtées se chiffrent pour l'année judiciaire 2008/2009 à 347, dont 23 radiations et 16 affaires déclarées irrecevables, alors que les affaires en instance s'élèvent à 109 unités, dont 30 figurent au rôle général.

Le taux de réformation des jugements de première instance a été de 21 %, un chiffre qui apparaît comme peu élevé.

La Cour a rejoint le tribunal dans l'effort de tenir à jour et d'améliorer le site internet des juridictions administratives qui permet de consulter les jugements – et désormais également les arrêts – rendus et qui connaît un franc succès parmi le public intéressé. Un index alphabétique régulièrement mis à jour facilite les recherches. La tâche afférente, ainsi que celle d'éditer annuellement un bulletin présentant de manière synthétique la jurisprudence des juridictions administratives, est très fastidieuse et effectuée par les magistrats en plus de leur tâche normale consistant à tenir audience et à rédiger des décisions.

La Cour administrative s'est activement impliquée dans les contacts internationaux. Elle était représentée à des manifestations qui se sont déroulées en Allemagne, en Belgique, au Canada, en France et en Grèce. Elle a accueilli pour des séances de travail communes les juridictions administratives du Land de la Sarre ainsi que celles du Land de Rhénanie-Palatinat. Depuis juin 2008 et pour une durée de deux ans, le Luxembourg assure la présidence de l'Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne a.i.s.b.l., ce qui a impliqué l'organisation d'une assemblée générale en 2009, tâche qui a mobilisé toutes les forces de la Cour administrative aux effectifs très modestes et a nécessité un effort budgétaire conséquent de la part de l'Etat. En 2010, le Luxembourg organisera le Colloque biennuel de l'Association qui drainera vers Luxembourg quelque 150 magistrats administratifs des différents Etats membres de l'Union européenne. Le thème sera consacré aux moyens à mettre en œuvre pour accélérer le cours de la procédure devant les juridictions administratives. Le questionnaire à envoyer à toutes les juridictions suprêmes de l'Union européenne sera élaboré en collaboration avec l'Université du Luxembourg et le rapport final sera également dressé par l'Université. Il s'agira d'une manifestation de grande envergure dont l'organisation posera un vrai défi à la Cour administrative, aux effectifs extrêmement réduits pour des tâches pareilles.

Les très bons contacts avec le Conseil d'Etat français ont permis l'organisation, par celui-ci, d'une formation initiale spécifique des quatre magistrats les plus jeunes du tribunal administratif. Dans le cadre de cette formation, un conseiller d'Etat français a fait deux conférences au Luxembourg destinées à l'ensemble des magistrats de l'ordre administratif. Ceux-ci ont exprimé le souhait d'une poursuite de telles séances de formation dans le cadre d'une formation continue.

Finalement, comme il a été souligné à maintes reprises, depuis un certain temps déjà, les locaux mis à la disposition des juridictions administratives se sont révélés trop exigus. Le souhait exprimé par les juridictions administratives, de pouvoir bénéficier de la mise à la disposition de l'ancien Palais de justice, entre-temps libéré par les juridictions judiciaires qui se sont vu mettre à leur disposition les bâtiments de la nouvelle Cité judiciaire, dans une optique de maintien de son affectation précédente avec dispense parallèle d'une rénovation structurelle en profondeur, autrement coûteuse, n'a pas trouvé d'écho favorable au gouvernement qui a eu d'autres priorités. Il ne serait cependant certainement pas inutile que les responsables gouvernementaux envisagent concrètement et rapidement une solution de relogement des juridictions administratives.

Luxembourg, le 14 octobre 2009

Georges RAVARANI
président

Tribunal Administratif

Année judiciaire 2008-2009

**Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif
du Grand-Duché de Luxembourg du 16 septembre 2008 au 15 septembre 2009**
établi conformément à l'article 64 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant
organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Dans sa douzième année de fonctionnement, le tribunal administratif a connu, en pleine année judiciaire, des changements substantiels au niveau de son organisation interne.

Une modification législative de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif intervenue à travers la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 a permis le recrutement d'un magistrat supplémentaire et la création d'une troisième chambre au sein du tribunal administratif.

Dans une première phase, cette nouvelle chambre a fonctionné sous la présidence du soussigné et, depuis le 22 avril 2009, la présidence est assurée par Madame Catherine Thomé, premier juge.

La création du poste d'un deuxième vice-président, comme indiqué dans le rapport de l'année 2007-2008 semble toujours de mise, une chambre d'un tribunal n'étant traditionnellement pas dirigée par un premier juge.

Si cette chambre a travaillé pendant les premiers mois en alternance avec les greffiers de la 1ère chambre et de la 2e chambre, elle a pu s'adjoindre à partir du 1er juillet 2009 son propre greffier.

Parallèlement à l'introduction de cette chambre supplémentaire, il a été décidé de prévoir une répartition de « socles de compétences » entre les 3 chambres, étant entendu que notamment les affaires en matière de police des étrangers, y compris les affaires de protection internationale et les affaires fiscales sont réparties équitablement entre toutes les chambres.

Il convient encore de relever que quatre magistrats en début de carrière ont pu bénéficier d'une formation spécifique mise en place en collaboration avec le Conseil d'Etat français.

Malgré ces modifications substantielles, accompagnées d'un certain nombre de mutations internes, le tribunal administratif a su maintenir un niveau d'évacuation avoisinant celui des années judiciaires précédentes.

Au total les trois chambres du tribunal ont rendu, entre le 16 septembre 2008 et le 15 septembre 2009, 829 jugements (année 2007-2008: 945) dont 169 jugements de radiation (année 2006-2007: 107). Dans ce chiffre sont comprises 334 décisions rendues en matière de police des étrangers (chiffre en diminution par rapport aux 507 unités de l'année judiciaire précédente).

La diminution sensible au niveau des décisions rendues en matière de police des étrangers est notamment provoquée par l'article 19 de la loi modifiée du 5 mai 2006 prévoyant que les deux recours contre les décisions de refus de la demande de protection internationale et contre l'ordre de quitter le territoire doivent faire l'objet d'une seule requête introductive d'instance. Si le nombre de dossiers est en baisse, il n'en demeure pas moins qu'ils causent un volume de travail plus important tant du point de vue de l'examen des moyens en droit, que de l'analyse de la

situation de fait, alors qu'au vu des nouvelles législations, ils ont tendance à devenir plus complexes, ce qui est également dû au fait que certains avocats se sont spécialisés dans cette matière.

Par ailleurs, les affaires fiscales commencent à engorger le tribunal : 106 décisions ont été rendues dans ce domaine (chiffre ayant augmenté de façon assez sensible par rapport à l'année 2007 (75) et par rapports aux autres années précédentes dont la moyenne a vacillé en dessous des 50 unités).

Le nombre des ordonnances rendues en matière de sursis à exécution ou en matière d'institution de mesures de sauvegarde a été de 51, chiffre en légère régression par rapport au nombre d'ordonnances rendues au courant de chacune des trois années précédentes.

Comme relevé dans les rapports des années judiciaires précédentes, il devient de plus en plus difficile de maintenir l'objectif que les membres du tribunal se sont fixés.

L'extrait suivant du rapport d'activité interne de la présidente de la première chambre reflète parfaitement les sensibilités actuelles des magistrats du tribunal administratif :

Il me paraît par exemple tout à fait concevable, au vu du nombre des dossiers introduits devant les juridictions administratives, de faire fonctionner une section spécialisée en droit des étrangers, renforcée le cas échéant par un documentariste qui pourrait assister les magistrats dans l'instruction très spécifique de ces dossiers qui repose, est-il besoin de le rappeler, sur la prémisses de connaissances plus ou moins poussées sur les différents pays d'origine des demandeurs d'asile, et qui à l'heure actuelle est sujette à de vives critiques, à mon sens non sans fondement, de la part du UNHCR. Une section entièrement vouée au droit des étrangers aurait les moyens de se spécialiser réellement dans cette matière et d'acquérir par exemple des connaissances professionnelles en matière d'audition des personnes, étant entendu que le droit des étrangers et plus particulièrement le droit d'asile repose très fréquemment sur une appréciation de la crédibilité des déclarations, appréciation qui au niveau des juridictions spécialisées des autres pays membres de l'Union européenne se fait très largement au moyen d'une audition des personnes concernées par le juge.

Je me permets de relever dans ce même contexte que le nombre de dossiers à traiter dans de très brefs délais évoluera vraisemblablement à la hausse au cours des années à venir avec la mise en place du Centre de rétention ainsi qu'avec l'entrée en vigueur de la loi afférente qui prévoit notamment un recours spécial contre les mesures disciplinaires à prendre par le directeur du Centre, recours qui devra être toisé dans les trois jours (!) par le tribunal administratif.

A côté du droit des étrangers, le nombre des affaires fiscales actuellement déferées au tribunal administratif me semble également justifier la mise en place d'une section fiscale, entièrement sinon très largement vouée à cette matière, disposée le cas échéant à suivre une formation continue structurée dans cette manière et partant susceptible de combler nos déficits actuels à cet égard.

Je donne enfin à considérer que si la taille de notre pays ne permet certes pas l'institution de juridictions administratives dotées en personnel et outillées à l'instar de leurs homologues étrangers, il faudrait néanmoins revendiquer les moyens pour assurer un minimum de professionnalisme afin de mettre les magistrats en mesure d'aborder la charge qui leur est confiée avec un minimum de sérénité; compte tenu du large éventail législatif auquel nous sommes confrontés au quotidien et qui n'est en rien comparable au cadre légal par rapport auquel sont appelés à opérer en règle générale les magistrats de l'ordre judiciaire, il semble par exemple d'autant plus indispensable de mettre en place auprès de notre juridiction une

bibliothèque tant soit peu professionnelle qui serait gérée par une personne spécialement formée à cette tâche et qui pourrait le cas échéant assister les magistrats dans leurs recherches et alléger ainsi la charge de travail quotidienne à laquelle nous sommes tous confrontés.

Enfin, compte tenu encore du nombre restreint de magistrats composant le tribunal administratif, je donne à considérer qu'il serait opportun de prévoir la possibilité d'affecter des attachés de justice à nos services, étant donné que la moindre indisposition inopinée d'un ou de plusieurs magistrats risque en l'état actuel de compromettre sérieusement le bon fonctionnement du service.

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, je me permets d'insister en guise de conclusion sur le besoin urgent et persistant de repenser le fonctionnement structurel du tribunal dans le sens d'une spécialisation accrue telle que mise à l'essai sous forme de projet pilote depuis le mois de mars 2009, ainsi que d'un renforcement des rangs du tribunal par des magistrats supplémentaires, voire par un minimum de personnel d'encadrement.

Le nombre d'affaires nouvellement introduites en 2008-2009 a connu une légère diminution: 954 (année précédente :1.020), les rubriques les plus notables relevant du domaine du droit des étrangers (393), des fonctionnaires (122) et des impôts (87).

Si les fixations des affaires se font toujours à un rythme assez serré, certaines décisions n'ont pas été rendues dans des délais souhaitables. Il y a lieu de relever dans ce contexte que la deuxième chambre a notamment été chargée de l'évacuation de quatre dossiers concernant la réglementation du secteur des télécommunications, matière dans laquelle aucun juge n'a disposé d'une compétence spécifique, de sorte qu'au-delà de la complexité des affaires en elles-mêmes, les juges de cette chambre ont dû se familiariser avec ce domaine du droit.

Le tribunal s'efforce de tenir à jour et d'améliorer son site internet qui permet de consulter les jugements rendus et qui connaît un franc succès parmi le public intéressé. Un index alphabétique régulièrement mis à jour facilite les recherches. La tâche afférente, ainsi que celle d'éditer annuellement un répertoire présentant de manière synthétique la jurisprudence des juridictions administratives, est très fastidieuse et effectuée par les magistrats en plus de leur tâche normale consistant à tenir audience et à rédiger des jugements.

Finalement, depuis un certain temps déjà, les locaux mis à la disposition des juridictions administratives sont trop exigus, le tribunal ayant même dû abandonner une salle antérieurement destinée à ses réunions de travail, étant par ailleurs à souligner que les juridictions administratives ne disposent que d'une seule salle d'audience commune ce qui oblige notamment le président de devoir fixer ses audiences en fonction de la disponibilité de cette salle et non en fonction de l'urgence de l'affaire.

Marc Feyereisen
président