

**Rapport relatif au fonctionnement de la Cour administrative  
du Grand-Duché de Luxembourg  
du 16 septembre 2009 au 15 septembre 2010**

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 2009-2010, la Cour administrative a été saisie de 268 affaires nouvellement portées au rôle (par rapport à 309 affaires au cours de l'année judiciaire précédente).

<b>Ventilation par matières :</b>	<b>2008-2009</b>	<b>2009-2010</b>
Matière fiscale	36	21
Urbanisme:	16	20
Etablissements classés	3	7
Autorisation d'établissement	/	7
Etrangers	171	113
<i>Statut de réfugiés:</i>	12	<i>statut de réfugiés :</i> 1
<i>Protection internationale:</i>	80	<i>prot. int. :</i> 70
<i>Rétentions administratives:</i>	9	<i>rétentions adm.:</i> 4
<i>Autres:</i>	70	<i>autres :</i> 38
Fonction publique	22	8
Transports	4	0
Travail	4	1
Marchés publics	/	4
Bulletin de cotisation	/	38
Autres matières	53	49

La rubrique « autres matières » comprend entre autres des affaires relatives à la santé publique, à l'énergie, à la protection de l'environnement et de la nature.

Les affaires arrêtées se chiffrent pour l'année judiciaire 2009/2010 à 258, dont 5 radiations et 4 affaires déclarées irrecevables, alors que les affaires en instance s'élèvent à 112 unités, dont 32 figurent au rôle général.

Le taux de réformation des jugements de première instance a été de moins de 10 % en matière de police des étrangers et d'environ 35 % dans les autres matières.

La Cour, assistée d'un certain nombre de membres du tribunal administratif, a maintenu l'effort fastidieux d'éditer annuellement un bulletin présentant de manière synthétique la jurisprudence des juridictions administratives et d'améliorer le site internet des juridictions administratives qui permet de consulter les décisions rendues. Les deux instruments connaissent un franc succès parmi le public intéressé. L'on ne saurait trop insister sur ce que ces tâches sont effectuées par les magistrats en plus de leur tâche normale consistant à tenir audience et à rédiger des décisions. Les demandes insistantes tendant à voir renforcer la Cour d'un collaborateur scientifique qui pourrait assister les magistrats, entre autres, dans cette tâche, n'a pas eu de suites concrètes jusqu'à présent.

La Cour administrative s'est activement impliquée dans les contacts internationaux, avant tout dans le cadre de l'Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives. Elle a accueilli pour des séances de travail communes les juridictions administratives du Land de la Sarre. En juin 2010, elle a organisé le Colloque biennuel de l'Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne a.i.s.b.l., «ACA-Europe», ce qui a mobilisé toutes les forces de la Cour administrative aux effectifs très modestes. Le thème du Colloque était la prévention des arriérés dans la justice administrative. Le rapport général a été établi en collaboration avec l'Université du Luxembourg. La manifestation, qui a attiré quelque 120 présidents et hauts magistrats des juridictions administratives suprêmes de l'intégralité des Etats membres de l'Union européenne, de Turquie, de Croatie et de Norvège, a été un succès.

Comme il est souligné par le soussigné de manière récurrente, les locaux mis à la disposition des juridictions administratives sont 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. La Cour administrative a la nette impression que pour d'autres locaux devenant disponibles, elle figure régulièrement en bas de la liste des priorités du gouvernement.

Luxembourg, le 12 octobre 2010

Georges RAVARANI  
président

**Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif  
du Grand-Duché de Luxembourg du 16 septembre 2009 au 15 septembre 2010**  
établi conformément à l'article 64 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant  
organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Dans sa treizième année de fonctionnement, le tribunal administratif, venant à peine d'être pourvu d'une troisième chambre, a été confronté à deux demandes de congés sans traitement de la part de magistrats confirmés ce qui a perturbé son flux d'évacuation des affaires, étant par ailleurs entendu que son président a été sollicité à de nombreuses reprises aux fins de parfaire les différentes compositions.

L'absence de création du poste d'un deuxième vice-président, comme indiqué dans les rapports des années 2007-2008 et 2008-2009, est de plus en plus mal ressentie par les premiers juges confrontés à une charge supplémentaire de travail, allant jusqu'à déclarer de ne plus vouloir assurer une telle présidence, n'étant même pas à relever qu'une chambre d'un tribunal n'est traditionnellement pas dirigée par un premier juge.

Le tribunal administratif a néanmoins 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 2009 et le 15 septembre 2010, 862 jugements (année 2008-2009 : 829) (année 2007-2008: 945) dont 165 jugements de radiation (année 2008-2009 :169) (année 2006-2007: 107). Dans ce chiffre sont comprises 360 décisions en matière de police des étrangers (année 2008-2009 : 334 décisions; 2007-2008 : 507 unités).

La diminution sensible au niveau des décisions rendues en matière de police des étrangers constatée en 2008-2009 a persisté en 2009-2010 et 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.

Au niveau des affaires fiscales, 74 décisions ont été rendues (106 décisions en 2008-2009, 75 en 2007-2008).

Le nombre des ordonnances rendues en matière de sursis à exécution ou en matière d'institution de mesures de sauvegarde a été de 55 (à augmenter de 29 radiations), chiffre en augmentation par rapport au nombre d'ordonnances rendues au courant de l'année judiciaire précédente (51).

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.

Le nombre d'affaires nouvellement introduites en 2009-2010 a été de 947 (954 en 2008-2009, 1.020 en 2007-2008:), les rubriques les plus notables relevant du domaine du droit des étrangers (383), des impôts (105) et des fonctionnaires (65).

Des affaires traditionnellement complexes et encombrantes relèvent de l'urbanisme (53), de la protection de l'environnement (39) et des marchés publics (18).

Si les fixations des affaires se font toujours à un rythme assez serré, il y a lieu de relever que le tribunal a réussi à résorber au 16 septembre 2010 un certain nombre de retards qui s'étaient accumulés essentiellement au sein de la deuxième chambre.

Il paraît intéressant de faire figurer dans ce contexte au présent endroit des réflexions émises par le président de cette chambre:

*« En ce qui concerne ensuite les méthodes à adopter pour qu'à l'avenir des délais qui peuvent être considérés comme étant déraisonnables puissent être évités, je crois qu'au vu des structures actuelles du tribunal, la seule méthode consistera dans la fixation des affaires instruites, notamment par l'écoulement des délais de procédure contentieuse, à des audiences plus lointaines. Cela permettra aux chambres de pouvoir instruire et juger les affaires dans de meilleures conditions que cela n'a pu être le cas jusqu'à présent, et cela vaut, je crois, pour toutes les chambres du tribunal. Une autre solution consisterait bien évidemment au recrutement — et à la formation !! — de nouveaux juges et à une plus grande spécialisation de ceux-ci. A cet égard, il faut constater que nous fonctionnons actuellement avec un minimum de moyens, notamment humains, et dès qu'un juge tombe malade, quitte le tribunal et doit être remplacé, le système risque de se bloquer, puisque les charges de travail des autres juges ne leur permettent que très difficilement de prendre le relai d'un juge absent, surtout s'il s'agit d'une période d'absence de longue durée. Disposer d'un juge « rouleur », peut être encore en formation dans le cadre d'une carrière d'attaché de justice propre au tribunal, serait déjà une solution possible à ce type de problème.*

*En résumé, je crois qu'il y aurait lieu de procéder d'urgence à toute une série de planifications pour le futur, pour tenir compte des problèmes ci-avant évoqués, du fait que d'un jour à l'autre l'une ou l'autre « grosse » affaire ou plusieurs affaires de ce type, telles celles que nous avons connu de la part de l'ILR voire des centaines d'affaires de PAG qui vont avec un très haut degré de certitude nous parvenir, sous peu, risquent de bloquer assez rapidement le fonctionnement du tribunal sans issue de secours, sans parler des incertitudes qui planent encore sur le nombre d'affaires portant sur l'échange d'informations en matière fiscale, matière dans laquelle aucun de nous ne dispose de connaissances particulières et qui doivent de surcroît être jugées dans des délais très courts, toutes autres affaires cessantes, et qui auront une très grande importance, aussi politique, pour notre pays et sa place financière.*

*Dans l'intérêt d'une bonne gestion de notre tribunal, il y aurait donc lieu de se préparer à temps à ces évolutions prévisibles, sachant que certaines solutions à y apporter nécessiteront des modifications législatives, partant des délais assez substantiels pour leur mise en place. »*

Le soussigné, devant constater que le tribunal, au vu du nombre croissant d'affaires nouvellement enrôlées, risque d'être confronté à un arriéré d'affaires non résorbées, tient à rejoindre les développements suivants faits par le premier juge, président encore actuellement la première chambre :

*« Il convient par ailleurs, sans vouloir verser dans un alarmisme exagéré, de constater que l'évolution négative qui se dessine ne saurait qu'aller de pis: à ce sujet force est encore une fois de rappeler les effets pervers de l'inflation législative, qui fait que les juridictions administratives se voient confier un nombre de plus en plus important de domaines (par*

*exemple la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande), et ce sans aucun renforcement des effectifs, et ce alors que les collègues de l'ordre judiciaire bénéficient de plans pluriannuels de recrutement. A titre d'exemple, il y a lieu de citer la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention, qui prévoit en son article 20 (9) un recours contre les sanctions disciplinaires devant le tribunal administratif qui devra impérativement statuer endéans les 3(!) jours de l'introduction de la requête, ce qui imposera aux magistrats de statuer toutes autres affaires cessantes, le cas échéant dans le cadre d'audiences extraordinaires, ce qui ne manquera pas de perturber gravement le fonctionnement normal du tribunal.*

*Si tous les projets de lois et de règlements doivent actuellement obligatoirement faire l'objet d'une fiche d'évaluation de leur impact sur les charges financières et les procédures administratives, et en particulier sur les conséquences de la mise en oeuvre de ces mesures sur l'Administration, notamment en terme de personnel supplémentaire, les conséquences directes sur la charge de travail des magistrats semblent être systématiquement oubliées!*

*Le soussigné se doit dès lors de réitérer les itératifs appels de son prédécesseur, en ce sens qu'il y a lieu de 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, sous forme d'un renforcement des rangs du tribunal par des magistrats supplémentaires ou provisoires (attachés de justice), voire par un minimum de personnel d'encadrement, et ce compte tenu du large éventail législatif auquel les juridictions administratives sont confrontées 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 ainsi que de repenser le fonctionnement structurel du tribunal.*

*S'il est regrettable que ces souhaits n'ont à l'heure actuelle pas trouvé d'écho auprès du gouvernement, il n'est pas 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, § 1<sup>er</sup> de la Convention européenne des droits de l'Homme » engage sa responsabilité délictuelle. »*

Enfin, il y a lieu de rappeler que depuis quelques années 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