Rapport relatif au fonctionnement de la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg du 16 septembre 2010 au 15 septembre 2011

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

A la différence du tribunal administratif, la Cour connaît, depuis plus de deux ans, la stabilité au niveau de ses membres, ce qui lui permet de travailler dans la sérénité et d'évacuer les affaires dans des délais essentiellement brefs.

Au cours de l'année judiciaire 2010-2011, la Cour a été saisie de 293 affaires nouvellement portées au rôle (par rapport à 268 affaires au cours de l'année judiciaire précédente), se répartissant comme suit:

Ventilation par matières :	**2009-2010**	**2010-2011**
Matière fiscale	21	39
Urbanisme:	20	24
Etablissements classés	7	3
Autorisation d'établissement	7	6
Etrangers	113 prot. int. : 71 rétentions adm.: 4 autres : 38	131 prot. int. : 86 rétentions adm.: 9 aut. séjour : 29 autres : 7
Fonction publique	8	39
Travail	1	/
Marchés publics	4	4
Bulletin de cotisation	38	/
Autres matières	49	47

La rubrique « autres matières » comprend entre autres des affaires relatives à l'aide à l'embauche des chômeurs, à l'enseignement, à la protection de la nature.

Les affaires jugées se chiffrent pour l'année judiciaire 2010/2011 à 273 affaires (par rapport à 258 affaire pour l'année 2009-2010), dont 16 radiations et 5 affaires déclarées irrecevables. Les affaires en instance s'élèvent à 129 unités et 33 affaires 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 légèrement inférieur à 30 % dans les autres matières.

Comme depuis un certain nombre d'années, 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. – Il a été insisté mais sans succès, depuis quelques années, 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, et les demandes insistantes tendant à voir renforcer la Cour d'un collaborateur scientifique qui pourrait assister les magistrats, entre autres, dans cette tâche, n'ont pas eu d'écho positif. Ce ne sera probablement qu'au moment de l'arrêt de la publication du bulletin, concrètement envisagé cette année-ci, que les choses vont bouger, trop tard évidemment.

La Cour administrative s'est activement impliquée dans les contacts internationaux, avant tout dans le cadre de l'Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives (AIHJA) et de l'Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA-Europe). Elle a accueilli pour des séances de travail communes les juridictions administratives des Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre. Elle a participé à différentes manifestations à l'étranger où les membres de la Cour administrative ont, chaque fois, collaboré aux travaux et présenté un rapport.

Comme il est souligné par le soussigné de rapport annuel en rapport annuel, les locaux mis à la disposition des juridictions administratives sont trop exigus. On en est arrivé à un stade où un juge du tribunal administratif ne dispose pas de bureau du tout et a été installé dans la chambre du conseil qu'il doit évacuer dès qu'une réunion s'y déroule. Il s'agit à proprement parler d'une situation indigne qui, malheureusement, n'entraîne, de la part des responsables, aucune réaction concrète, si ce n'est de la compréhension qui n'engage à rien. Le style du soussigné n'est pas de crier publiquement au scandale, mais l'impression se dégage de plus en plus que seule une action publique de ce genre aurait des chances de faire bouger les choses.

Luxembourg, le 19 octobre 2011

Georges RAVARANI
président

Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 16 septembre 2010 au 15 septembre 2011

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

Dans sa quatorzième année de fonctionnement, le tribunal administratif, pourvu entretemps de trois chambres, a fonctionné en sous-effectifs à partir du mois de février 2011 étant à relever que le recours à un juge suppléant ne s'est malheureusement pas révélé comme une opération fructueuse, le président ayant par ailleurs été sollicité à de nombreuses reprises aux fins de parfaire les différentes compositions.

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 2010 et le 15 septembre 2011, 801 jugements (année 2009-2010: 862 jugements ; année 2008-2009 : 829 jugements) dont 155 jugements de radiation (année 2009-2010 : 165 jugements, année 2008-2009: 169 jugements).

Dans ce chiffre sont comprises 290 décisions en matière de police des étrangers au sens large (année 2009-2010: 360 décisions; année 2008-2009: 334 décisions).

La diminution au niveau des décisions rendues en cette matière constatée en 2009-2010 a persisté en 2010-2011 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.

Il ne faut néanmoins pas perdre de vue que le recours prévisible à la procédure accélérée telle que prévue à l'article 20 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection en vue d'évacuer au niveau administratif l'afflux de demandes de protection internationale d'origine Rom - évacuation qui semble bénéficier d'une priorité politique – risquera d'imposer au tribunal de refixer d'office des affaires concernant d'autres matières prévues initialement pour plaidoiries dès que le personnel supplémentaire engagé au niveau de la direction de l'Immigration sera opérationnel.

Le nombre des ordonnances rendues en matière de sursis à exécution ou en matière d'institution de mesures de sauvegarde a été de 57 (à augmenter de 18 radiations), chiffre en légère augmentation par rapport au nombre d'ordonnances rendues au courant de l'année judiciaire précédente (55).

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 2010-2011 a été de 1478 (2009-2010: 947; 2008-2009: 954 ; 2007-2008: 1.020).

Cette augmentation considérable est notamment due à l'introduction de deux « *recours en série* », l'un dans le domaine de l'aide financière à attribuer aux étudiants, l'autre en matière de fixation de la rémunération des enseignants, étant à relever que le tribunal n'est pas forcément outillé pour face à un tel afflux de dossiers qui devront pourtant être tous traités séparément.

Le tribunal n'arrive actuellement plus à fixer les affaires instruites à un rythme antérieurement qualifié « *d'assez serré* », les délais de fixation se situant depuis la rentrée 2011 aux alentours de 4 mois au sein des trois chambres, étant à relever que les retards antérieurement accumulés au niveau des prononcés ont pu être résorbés.

Ces délais s'allongeront certainement dans un avenir très proche du fait du départ imminent de deux magistrats en congé de maternité respectivement en congé parental.

Il paraît intéressant de faire figurer dans ce contexte au présent endroit des réflexions émises par le président de la première chambre qui semblent bien reprendre la situation telle qu'elle est actuellement ressentie par l'ensemble des magistrats du tribunal administratif:

« D'une manière générale, il y a encore lieu de regretter que les itératives mises en garde - qu'elles aient été émises par le soussigné, son prédécesseur ou les présidents des deux autres chambres au travers des divers rapports annuels - n'aient guère retenu l'attention du pouvoir politique, de sorte que la situation actuelle du tribunal administratif doit être considérée comme hautement alarmante, le tribunal devant ainsi, d'un côté, faire face à divers congés (au moins 3 de ses membres seront absents pour des durées plus ou moins longues au cours de l'année judiciaire en cours) qui ne sauraient être valablement compensées par le récent recrutement d'un seul magistrat, et de l'autre côté, de l'accroissement effectif et prévisible, tant en quantité qu'en complexité, des affaires déférées au tribunal, le tout, comme déjà relevé dans mon rapport de l'année dernière, sur la toile de fond d'un rajeunissement considérable du tribunal.

Pour mémoire, il y a lieu de rappeler notamment l'impact de 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, ainsi que celui des recrutements en cours ainsi que ceux prévus au niveau de la direction de l'Immigration et de l'administration des Contributions directes, qui, s'ils permettront d'accélérer l'évacuation des dossiers au niveau administratif, ne manqueront pas, à défaut de mesure similaire au niveau des juridictions administratives, de créer un engorgement du tribunal administratif.

Il y a encore lieu de relever le recours de plus en plus fréquent par le législateur à des procédures d'urgence par-devant le tribunal, lesquelles, en faisant l'impasse sur les délais de procédure légaux et en faisant fi du mode de fonctionnement normal du tribunal, impose au tribunal de traiter des affaires endéans des délais préfixes, à évacuer par priorité et en sus des affaires fixées au calepin du tribunal, de sorte à désorganiser le travail quotidien des chambres et à imposer souvent au juge à prononcer des jugements dans des délais tels qu'il y a lieu de s'interroger dans de telles conditions sur l'effectivité du recours et la sérénité de la justice.

…

Enfin, il y a lieu de noter que l'introduction récente de ce qu'on peut désigner comme des recours de masse - notamment en matière d'aides financières - , outre de confronter le tribunal au problème réel de la gestion matérielle d'un nombre aussi important de recours (près de 700 !) - aboutira, au cas où les plaideurs insisteraient à obtenir pour chaque rôle un jugement séparé - ce qui ne saurait leur être refusé sous peine de commettre un déni de justice - à un blocage de la chambre concernée, ou à tout le moins de l'un de ses membres, pour plusieurs mois.

Dès lors, et encore que le soussigné ne se fasse plus guère d'illusions à ce propos, il conviendrait enfin de revendiquer avec force 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 rapide des rangs du tribunal par des magistrats supplémentaires ou provisoires, voire par un minimum de personnel d'encadrement. »

Finalement, 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 la seule salle antérieurement destinée à ses réunions de travail, qui se déroulent actuellement dans une cafeteria publique, étant par ailleurs à soulever 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