Rapport relatif au fonctionnement de la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg du 16 septembre 2011 au 15 septembre 2012

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

Au cours de l'année judiciaire 2011-2012, la Cour administrative a été saisie de 269 affaires nouvellement portées au rôle (par rapport à 293 affaires au cours de l'année judiciaire précédente et 268 au cours de l'année judiciaire 2009-2010), se répartissant comme suit:

Ventilation par matières :	**2010-2011**	**2011-2012**
Matière fiscale	39	32
Urbanisme:	24	7
Etablissements classés	3	3
Autorisation d'établissement	6	3
Etrangers	131 prot. int. : 85 rétentions adm.: 9 aut. séjour: 29 autres : 7	140 prot. int. : 96 rétentions adm.: 11 aut. séjour : 26 autres : 7
Fonction publique	39	21
Permis de construire	14	14
Marchés publics	4	2
protection de la nature	2	6
Autres matières	31	41

La rubrique « autres matières » comprend entre autres des affaires relatives à l'aide au logement, à l'échange de renseignements, à la mise à la retraite et aux permis de conduire.

Les arrêts prononcés se chiffrent pour l'année judiciaire 2011/2012 à 302 affaires, (273 arrêts rendus en 2010/2011 et 258 en 2009/2010), dont 29 radiations et 11 affaires déclarées irrecevables, alors que les affaires en instance s'élèvent à 91 unités, et 37 affaires figurent au rôle général.

Comme l'année précédente, le taux de réformation des jugements de première instance a été légèrement supérieur à 10 % en matière de police des étrangers et légèrement supérieur à 30 % dans les autres matières.

Inutile de mentionner qu'en dépit d'une progression constante du nombre d'arrêts rendus, la Cour administrative ne connaît aucun retard dans l'évacuation des affaires, les fixe dans un délai inférieur à un mois à partir de l'expiration des délais d'instruction et rend son arrêt en principe dans le mois de la prise en délibéré de l'affaire.

Comme depuis un certain nombre d'années, la Cour a maintenu l'effort fastidieux de faire 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 en ligne les décisions rendues. Les deux instruments connaissent un franc succès parmi le public intéressé. – Qu'il soit permis de citer, à ce sujet, un extrait du compte-rendu de l'année dernière, puisqu'aucune évolution positive n'a été constatée au cours de l'année écoulée: *"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 participé à différentes manifestations à l'étranger où les membres de la Cour administrative ont, chaque fois, collaboré aux travaux et présenté un rapport. Elle a accueilli des délégations de juges de différents pays et il a chaque fois été procédé à un exposé du système juridictionnel des juridictions administratives luxembourgeoises, suivi d'un échange de vues.

Elle a également accueilli, au cours de l'année, des stagiaires qui ont été encadrés par les membres de la Cour.

Il avait été insisté, dans le rapport d'activités de l'année dernière, de manière assez incisive, sur la situation intenable concernant les locaux dans lesquels les juridictions administratives fonctionnent. Il n'y a pas lieu de répéter une itérative fois ce qui a été écrit à maintes reprises. Qu'il soit seulement permis de souligner qu'au courant de l'année écoulée, une nouvelle Justice de Paix a été inaugurée à Esch-sur-Alzette et la construction d'un nouveau Palais de justice à Diekirch a été annoncée. Par ailleurs, les autres juridictions judiciaires sont logées dans la nouvelle Cité judiciaire. Il ne reste que les juridictions administratives qui s'entassent dans un étage loué dans un grand immeuble. Il s'agit d'ailleurs beaucoup moins d'une question de prestige que, tout simplement, d'un problème de disponibilité de bureaux: une fois certains congés de maternité terminés, l'on ne pourra plus jongler avec les bureaux devenus temporairement disponibles et il sera impossible d'attribuer un bureau à chaque magistrat. Lorsqu'à partir de janvier 2013, l'ensemble des attachés de justice effectueront une partie de leur stage auprès des juridictions administratives, et, plus tard, une partie d'entre eux y seront affectés de manière définitive, celles-ci ne disposeront pas de locaux pour les accueillir.

Mais il y a plus grave encore. A très court terme, la Cour administrative risque de se trouver quasiment au chômage technique, avec, comme contrepartie, une situation intenable pour les justiciables.

L'augmentation du contentieux des étrangers, le renforcement du personnel traitant des dossiers des étrangers au niveau gouvernemental sans augmentation correspondante du personnel des juridictions administratives, et l'obligation – compréhensible – de traiter ces dossiers de manière prioritaire (en plus d'autres raisons, il est vrai), ont provoqué un

allongement intolérable – on sera sous peu à un délai de fixation de plus de 12 mois – des délais d'évacuation des affaires par le tribunal administratif dans les autres matières. Comme certains nouveaux contentieux des étrangers sont jugés sans possibilité d'appel et que les affaires autres que celles relatives aux étrangers ne sont évacuées qu'à un rythme de plus en plus lent, de moins en moins d'affaires remontent vers la Cour administrative.

La conséquence la plus dramatique en est que dans des matières autres que celles relatives au statut des étrangers mais également urgentes par nature – on n'a qu'à penser aux contentieux relatifs aux marchés publics et aux modifications de plans d'aménagement – les justiciables devront attendre désormais, le cas échéant, plus de deux ans après la décision administrative attaquée pour avoir une décision finale.

Tout ceci devant la toile de fond de la préoccupation constante d'un certain nombre de magistrats, y compris du soussigné, depuis la création des juridictions administratives, de ne pas accumuler des retards dans l'évacuation des affaires (en contrepartie, en quelque sorte, des délais d'instruction très brefs imposés par la loi aux avocats). Que cela sonne pathétique ou non, il semble qu'on doive répéter ici qu'une justice trop lente est une justice absente.

Sans mesures urgentes et incisives à prendre à l'initiative du gouvernement, la justice administrative ne sera plus rendue de manière convenable.

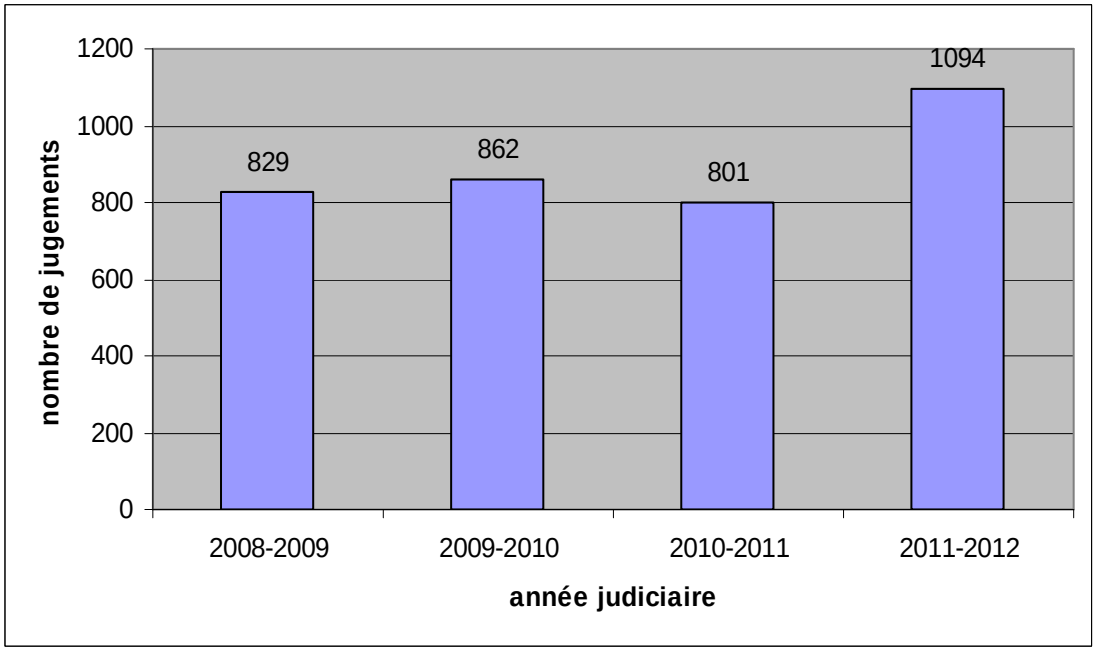
Luxembourg, le 1er octobre 2012

Georges RAVARANI
président

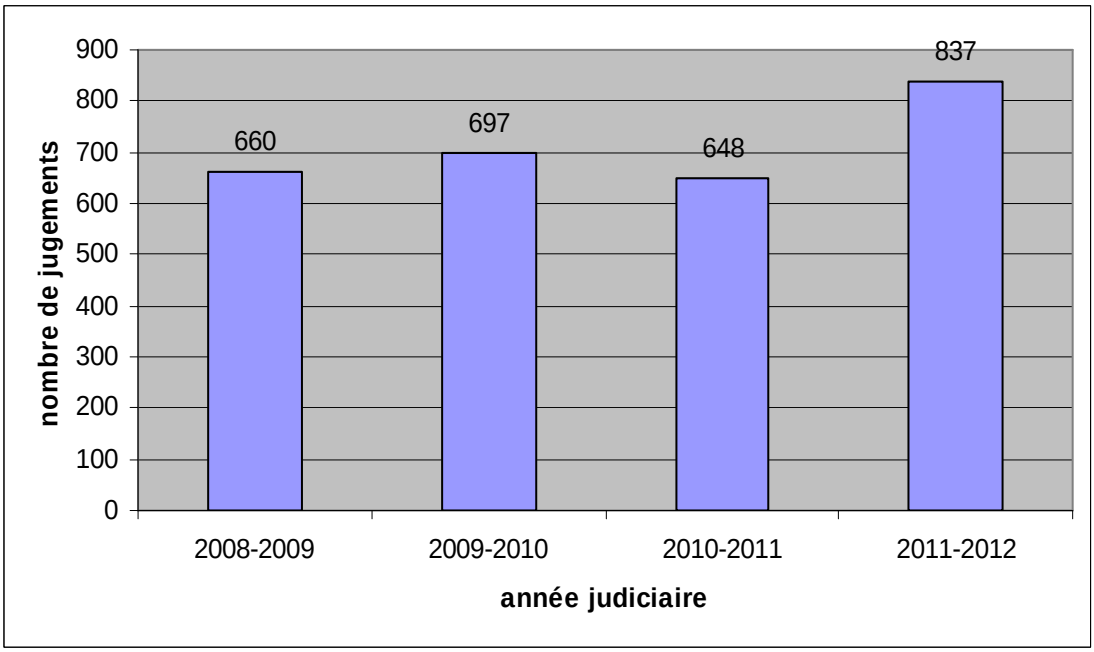
Rapport
relatif au fonctionnement du tribunal administratif
du Grand-Duché de Luxembourg du 16 septembre 2011 au 15 septembre 2012
établi conformément à l'article 64 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

Les trois chambres du tribunal ont rendu au total, entre le 16 septembre 2011 et le 15 septembre 2012, 1.094 jugements (année 2010-2011 : 801 jugements ; année 2009-2010 : 862 jugements ; année 2008-2009 : 829 jugements), dont 257 jugements de radiation (année 2010-2011 : 155 jugements ; année 2009-2010 : 165 jugements ; année 2008-2009 : 169 jugements). Les graphiques 1. et 2. illustrent la hausse significative du nombre des jugements qui ont été prononcés au cours de l'année judiciaire 2011-2012.

Graphique 1. Evolution du nombre de jugements prononcés (y compris les jugements de radiation)

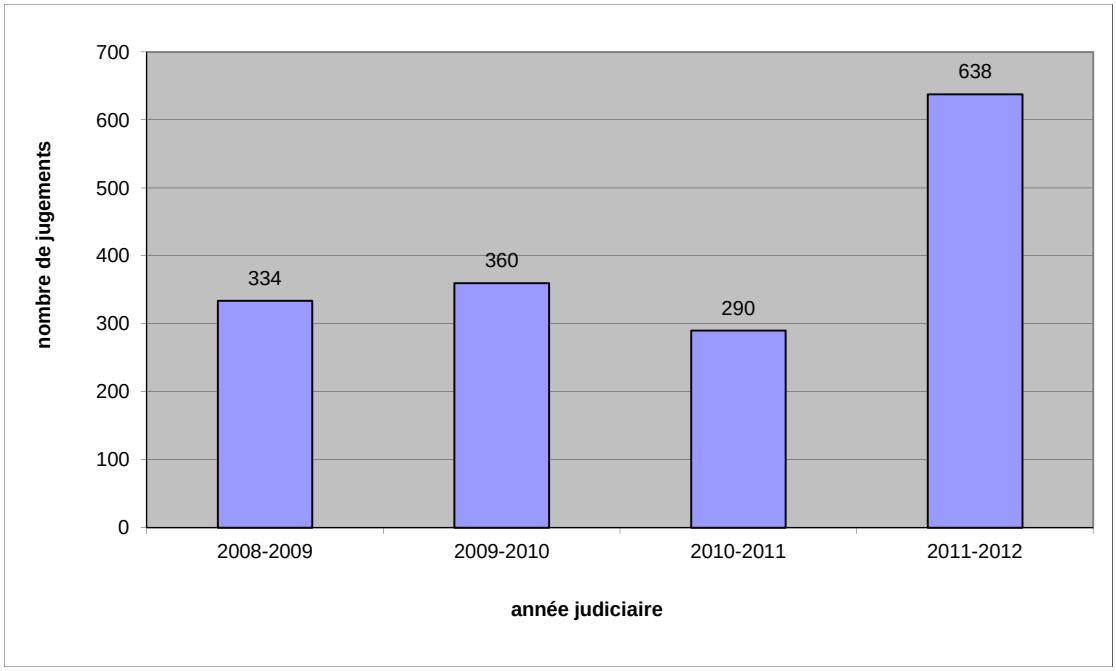


Graphique 2. Evolution du nombre de jugements prononcés (abstraction faite des jugements de radiation)



Dans le chiffre total des jugements rendus au cours de l'année judiciaire 2011-2012 sont comprises 638 décisions en matière de police des étrangers au sens large (année 2010-2011 : 290 décisions ; année 2009-2010 : 360 décisions ; année 2008-2009 : 334 jugements), l'augmentation étant illustrée par le graphique 3.

Graphique 3. Evolution du nombre de décisions en matière de police des étrangers (y compris les jugements de radiation)



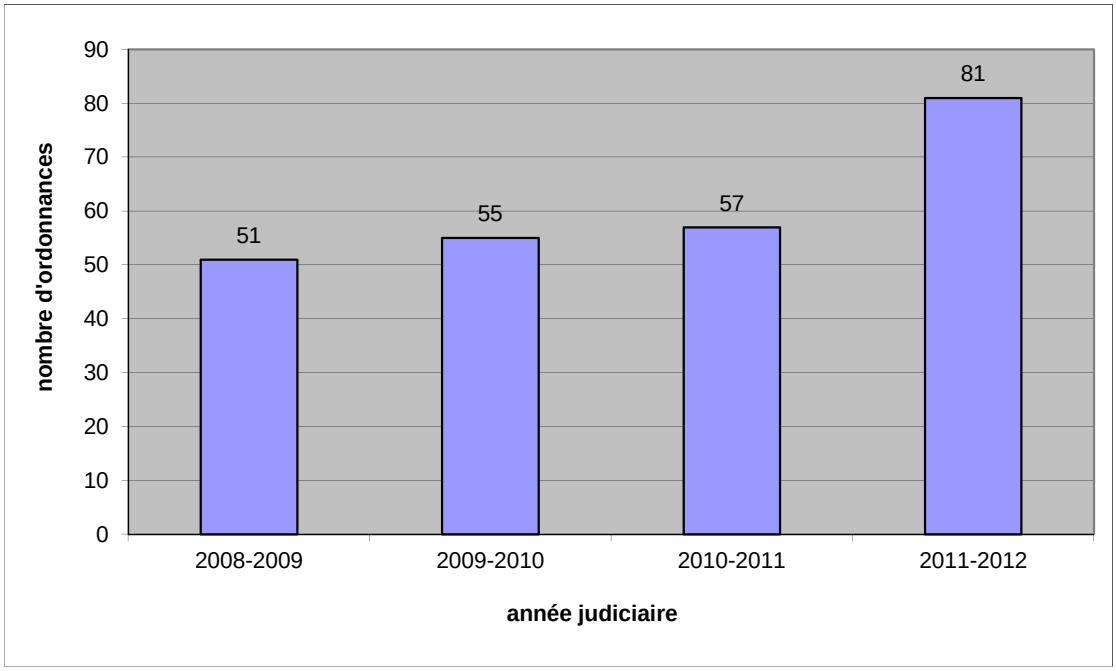
L'augmentation du nombre des jugements rendus en matière de police des étrangers est d'autant plus édifiante que durant les deux années judiciaires précédentes, une diminution a pu être notée au niveau des décisions rendues.

Mais qui plus est, il convient de remarquer plus spécialement que le nombre des décisions rendues en matière de droit des étrangers s'élève à 347 décisions qui ont dû être évacuées en procédure accélérée (218 dossiers ayant trait à des procédures sur base des articles 15, 16, 20 et 23 de la loi modifiée du 5 mai 2006 et 129 dossiers en matière de rétention administrative).

Il convient encore de relever qu'au cours de l'année judiciaire 2011-2012, le tribunal a été appelé à connaître des premières affaires lui soumises dans le cadre des procédures d'échange de renseignements en matière fiscale (7), également à traiter en procédure accélérée, lesquelles présentent pour le surplus un degré de technicité élevé.

Le nombre d'ordonnances rendues en matière de « référé » administratif (dont essentiellement les demandes en sursis à exécution et en institution de mesures de sauvegarde) sont à leur tour en nette hausse atteignant 81 unités, à augmenter de 18 radiations, (année 2010-2011 : 57 ordonnances ; année 2009-2010 : 55 ordonnances ; année 2008-2009 : 51 ordonnances). Le graphique 4. illustre l'évolution des chiffres au cours des quatre dernières années.

Graphique 4. Evolution du nombre d'ordonnances de « référé » administratif



La progression la plus marquante se situe au niveau des procédures accélérées, spécialement celles en matière de droit d'asile et des formes complémentaires de protection, où l'on ne comptait encore au cours des premiers mois de l'année judiciaire qui vient de s'achever que quelques affaires isolées (8 jugements pour la période du 15 septembre au 30 novembre 2011), ce chiffre atteignant à la fin de l'année judiciaire un total de 218.

Cette évolution est inquiétante, car elle risque d'ébranler sérieusement le fonctionnement normal, c'est-à-dire l'évacuation dans des délais normaux des autres contentieux, i.e. celles n'ayant pas de rang prioritaire.

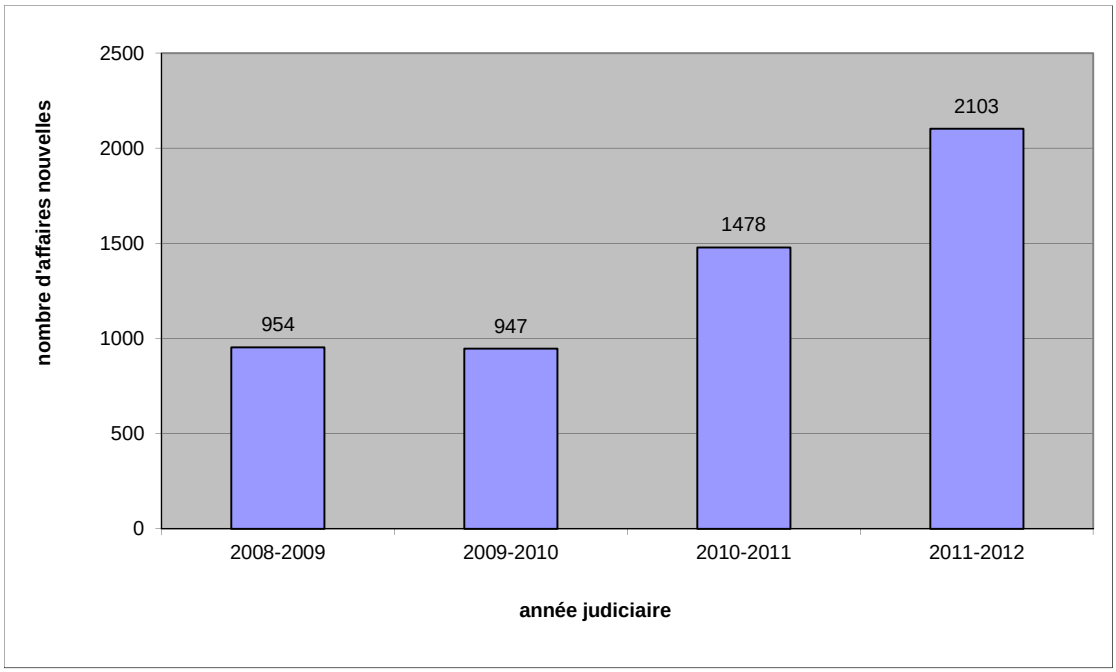
Et la tendance est à la nette hausse ! En effet, il appert que l'évolution ci-avant relevée ne semble pas uniquement être due au fait que le nombre des demandes de protection internationale introduites au Luxembourg est en forte hausse, mais encore et surtout paraît-elle directement être liée à l'augmentation des effectifs dont le service des réfugiés auprès du ministère des Affaires étrangères et à l'Immigration a pu bénéficier au cours du deuxième semestre de l'année 2011. Dès lors, le fait que lesdits effectifs viennent encore une fois d'être renforcés au mois de juin 2012, avec le recrutement de six universitaires, pour renforcer spécialement l'équipe chargée de la rédaction des décisions et du suivi des dossiers au niveau contentieux, entraînant quasiment un doublement de l'équipe des rédacteurs de décisions, va certainement accentuer le phénomène.

Or, pour louable que soit l'initiative de tout faire pour garantir une évacuation rapide des dossiers de demandes de protection internationale au niveau de l'administration, il conviendrait aussi en parallèle de faire le nécessaire pour prévenir un engorgement au niveau des juridictions administratives qui seront appelées à connaître de recours quasi automatiques par l'effet de l'assistance judiciaire lorsque le justiciable se trouve confronté à une décision négative.

Le tribunal, qui n'a pas été renforcé pour l'heure au niveau de ses effectifs, mais au contraire, qui a dû fonctionner pendant de nombreux mois en sous-effectifs (du fait de congés de maternité et parentaux) a tout fait, les chiffres des jugements prononcés en témoignent, et fera aussi à l'avenir tout son possible pour assurer une prompte évacuation de toutes les procédures urgentes. Cependant, la conséquence *a priori* inévitable et dramatique est celle d'un allongement considérable des délais de fixation des autres affaires se situant actuellement déjà vers la mi-mars 2013, et la situation va inévitablement empirer avec un quasi blocage pour ce qui concerne les affaires « normales ».

Le risque d'engorgement du tribunal est d'autant plus réel lorsque l'on prend encore en considération le nombre d'affaires nouvellement introduites devant le tribunal administratif en 2011-2012, lequel est passé à 2103 affaires (année 2010-2011 : 1478 affaires ; année 2009-2010 : 947 affaires ; année 2008-2009 : 954 affaires). L'évolution des chiffres est illustrée par le graphique 5. – Si cette augmentation est entre autres due à l'introduction de plusieurs centaines de recours dans le domaine de l'aide financière à attribuer aux étudiants, l'on ne saurait guère relativiser l'état des choses, dès lors que les différents dossiers de la série en question doivent néanmoins être traités individuellement.

Graphique 5. Evolution du nombre d'affaires nouvelles



Il n'est nullement dans les intentions du soussigné de se plaindre outre mesure, mais il se doit de signaler que l'objectif principal de tout juge de veiller à ce qu'il n'y ait pas de retards dans l'évacuation des affaires – tout en préservant un haut niveau de qualité des jugements rendus – risque pour le moins d'être compromis dans un proche avenir.

Reste enfin le problème récurrent des locaux dont l'exiguïté (insuffisance du nombre de bureaux ; besoin d'une salle d'audience supplémentaire) est signalée depuis de nombreuses années. Les revendications afférentes ne sont pas nouvelles et elles peuvent paraître lassantes, mais les problèmes sont bien réels et restent d'actualité et une augmentation – indispensable – des effectifs les accentuera bien encore.

Luxembourg, le 28 septembre 2012

Henri CAMPILL
président