LA PROCEDURE D'ELABORATION DES ACTES ADMINISTRATIFS EN DROIT LUXEMBOURGEOIS (*)

par

MM. FELIX WELTER, ALBERT GOLDMANN, ROGER MAUL, FRANK BADEN

I. — 1. - Le présent rapport se propose d'étudier les principes consacrés par la jurisprudence luxembourgeoise en matière de contrôle de la régularité formelle des actes administratifs par le juge. Préalablement à cet exposé, on mentionnera certaines règles établies par les lois et les règlements qui se rapportent à, la procédure d'élaboration des actes administratifs.

D'autre part, du fait que le droit luxembourgeois ne connaît pas de voie d'annulation des actes réglementaires, mais que les juridictions de l'Ordre judiciaire, au voeu de l'article 95 de la Constitution, n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois, il sera nécessaire de citer, pour ce qui concerne la procédure d'élaboration des actes réglementaires, à côté des arrêts du Conseil d'Etat, l'une ou l'autre décision émanant de la Cour supérieure de Justice et des autres juridictions de l'Ordre judiciaire.

Est-il besoin de relever, du reste, que vu l'exiguïté du Grand-Duché de Luxembourg la jurisprudence en la matière n'est pas très abondante et ne saurait rivaliser ni avec la richesse, ni avec la variété de l'oeuvre accomplie par les juridictions des grands pays.

2. - Avant d'entrer dans le sujet, une observation quant à la terminologie des actes administratifs:

Jusqu'en 1868, on trouve un certain nombre d'actes réglementaires émanant du Roi Grand-Duc qui portent le nom d'ordonnances royales ou d'ordonnances royales grand-ducales. A côté de ces ordonnances on relève cependant de nombreux règlements qui sont qualifiés d'arrêtés. Depuis la séparation définitive entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, qui s'est produite en 1890 par l'avènement de la dynastie de Nassau-Weilbourg et, jusque dans un passé récent, cette dénomination était d'ailleurs seule employée.

On trouve parfois des dispositions dites « règlements d'administration pu-

---

(*) Le présent rapport a été préparé pour la réunion des Conseils d'Etat italien et luxembourgeois, tenue à Luxembourg le 17 et 18 novembre 1967.

(3) Cela ressort clairement du plus grand groupe de conflits, à savoir ceux concernant l'exemption tenue à Bruxelles le 7, 8 et 9 décembre 1964.

Un certain nombre des arrêts du Conseil d'Etat et des décisions des juridictions de l'Ordre judiciaire cités dans le présent rapport ont été publiés dans le recueil de jurisprudence intitulé *«Pasicrisie luxembourgeoise»*. Dans ces cas, on indique par abréviation le volume et la page de cette publication. Pour les arrêts qui n'ont pas été publiés, on mentionne le numéro du rôle des affaires contentieuses introduites auprès du Conseil d'Etat.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la Pasicrisie luxembourgeoise publie, en dehors des décisions juridictionnelles, des études doctrinales. Celles-ci sont contenues dans une partie spéciale de la Pasicrisie, intitulé «Chroniques».

La mention «CE. 27-4-1921, Arbed, P. XII, 97» renvoie à un arrêt du Conseil d'Etat, rendu le 27 avril 1921, sur un recours, introduit par la société Arbed, et publié à la Pasicrisie, tome XII, pages 97 et suivantes. La mention «CE. 19-1-1966, Kaiser, n° 5989» renvoie à un arrêt non publié du 19 janvier 1966 dans la cause inscrite sous le numéro 5989 du rôle. La mention «P. XV. Chroniques, p. 41, not. p. 72» renvoie à une étude publiée au tome XV de la Pasicrisie, dans la partie des Chroniques, aux pages 41 et suivantes, et notamment à la page 72 de cette étude,

blique » ou « règlements d'administration générale ». Cet intitulé n'est toujours employé que pour les règlements émanant, à l'origine, du Roi Grand-Duc et, à partir de 1868, du Grand-Duc.

Quant aux actes réglementaires pris soit par le Gouvernement en conseil, soit par les membres individuels du Gouvernement, ils étaient régulièrement intitulés « arrêtés ».

Depuis un certain nombre d'années, cependant, il est entré dans les usages de qualifier « règlements » les mesures à caractère général et permanent, quel qu'en soit d'ailleurs l'auteur. On trouve donc actuellement des règlements grand-ducaux, des règlements du Gouvernement en conseil, des règlements ministériels.

Pour la compréhension du présent rapport, il était nécessaire de signaler ces différences de terminologie. Elles sont, du reste, sans influence sur la procédure d'élaboration des actes.

Les décisions à caractère individuel prennent, pratiquement sans exception, le nom d'arrêté, qu'il s'agisse de décisions prises par le Chef de l'Etat, par le Gouvernement en conseil, ou par un ou plusieurs ministres.

3. - Ainsi qu'on vient de le rappeler, il n'existe, en droit luxembourgeois, aucune voie d'annulation contre les règlements administratifs. A la suite de la modification constitutionnelle qui s'est opérée en 1863, le Conseil d'Etat refuse d'accueillir les recours tendant à l'annulation de ces règlements.

Les formules employées par les arrêts ne varient guère. Les actes de réglementation générale, y lit-on, ne peuvent être attaqués par les voies de recours énoncées à l'article 31 de la loi du 8 février 1961. (Ce texte correspond à l'article 36 de la loi du 16 janvier 1866). Ces actes ne peuvent disparaître que par des actes abolitifs. Aucune instance juridictionnelle n'est autorisée à les annuler. (CE. 27-4-1921, Arbed, P. XII, 97; CE. 6-8-1956, Bauer, P. XVI, p. 531; CE. 19-1-1966, Kayser, n 5989).

Pour les motifs de cette jurisprudence, il est renvoyé au rapport concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat luxembourgeois (n. 23).

4. - Mais on sait que l'article 95 de la Constitution autorise les cours et tribunaux à contrôler la légalité et à refuser l'application des règlements lorsqu'ils ne sont pas conformes aux lois.

L'examen du juge est double. D'un côté, il porte sur la légalité matérielle des règlements D'après l'article 36 de la Constitution, en effet, le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

Le contrôle du juge s'étend d'autre part à la légalité formelle des règlements.

L'article 95 n'attribue qu'aux seuls cours et tribunaux le droit de contrôler la légalité des règlements administratifs, et d'en refuser, le cas échéant, l'application. Néanmoins, le Conseil d'Etat s'est toujours reconnu le même droit. Il en a notamment usé à l'égard des règlements de police communale, plus spécialement en matière d'autorisation de bâtir. (Cf. CE. 14-3-1928, Langsam, P. XI, 481; CE. 27-4-1932, Grosber, P. XII, 458; CE. 14-5-1962, Kirsch, P. XVIII, 489). Il a exercé le même contrôle à l'égard d'actes réglementaires pris par d'autres organes administratifs, tels que la Chambre d'agriculture (CE. 23-12-1958, Barthélémy et consorts, P. XVII. 399). Il a, à l'occasion, constaté l'illégalité matérielle d'un règlement grand-ducal (CE. 12-7-1957, Jacobs, n. 5581). Dans un arrêt, qui a eu un certain retentissement, il est entré dans l'examen du moyen tiré de ce que certaines lois fiscales introduites au Luxembourg par l'occupant

pendant la deuxième guerre mondiale, bien que tenues pour valables par un arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944, n'avaient pas été publiées au « Mémorial » et seraient dès lors dénuées de force obligatoire (CE. 8-124948, Schwall, P. XIV, 489).

La jurisprudence qu'on vient d'esquisser a été critiquée par la doctrine. On a fait valoir notamment que la Constitution reconnaît aux seules juridictions de l'Ordre judiciaire le droit de contrôler la légalité des actes réglementaires et d'en refuser, le cas échéant, l'application. (Cf. Alfred Loesch, Le pouvoir réglementaire du Grand-Duc, P. XV, Chroniques, p. 41, not. p. 72; Alex Bonn, Le contentieux administratif en droit luxembourgeois, n. 88). Il n'en demeure pas moins que la jurisprudence du Conseil d'Etat est solidement établie et que celui-ci continue d'accepter l'exception d'illégalité d'un acte individuel fondée sur l'illégalité de l'acte réglementaire qui lui sert de base.

5. - On notera ici que, par exception, certaines lois ont institué un recours de pleine juridiction contre des mesures administratives dont le caractère réglementaire ne paraît pourtant pas contestable. On peut citer dans cet ordre d'idées l'article 10 de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes, et les articles 34, 49 et 79 du code des assurances sociales. Mais il s'agit sans doute de simples inadvertances du législateur.

II. — 6. - L'article 36 de la Constitution confère au seul Grand-Duc le pouvoir réglementaire. On trouve néanmoins de nombreuses lois qui chargent soit le Gouvernement en conseil, soit les membres du Gouvernement procédant conjointement ou individuellement de prendre des règlements sur des matières déterminées.

On citera, à titre d'exemple, une loi du 6 septembre 1962 qui crée un clos d'équarissage central, destiné à la destruction et à l'utilisation des cadavres d'animaux. Les conditions d'exploitation de ce clos sont réglées par un règlement grand-ducal, mais la loi autorise le Gouvernement en conseil à confier l'exclusivité de l'exploitation pour tout le territoire du Grand-Duché à un ou plusieurs organismes publics ou privés.

D'après la loi du 29 juillet 1957 concernant l'assurance maladie des professions indépendantes, la liste des médicaments spécialisés dont le prix est remboursable aux assurés est déterminée par un arrêté du ministre du travail et de la sécurité sociale et du ministre de la santé publique.

Le code des assurances sociales charge le ministre du travail et de la sécurité sociale d'élaborer les statuts des caisses de maladie dites régionales. Les statuts des caisses de maladie d'entreprise sont élaborés par le chef de l'entreprise, mais ils doivent être entérinés par le ministre (art. 47 et 49).

[Parfois des règlements grand-ducaux délèguent soit à des membres du Gouvernement, soit à des organes administratifs la compétence réglementaire. Ainsi, la loi du 26 juillet 1966 portant réglementation des semences et plants dispose en son article 4 qu'un règlement d'administration publique fixera les conditions essentielles de production, de sélection, d'état sanitaire, etc., des semences et plants certifiés ou contrôlés. Un règlement grand-ducal du 8 juin 1967, pris sur la base du texte précité et se rapportant, entre autres, aux conditions de production des pommes de terre, charge le ministre de l'agriculture de fixer la date limite d'arrachage ou de destruction des fanes de pommes de terre. En vertu de cette délégation, un règlement ministériel du 21 juillet 1967 fixe la date limite de l'arrachage pour certaines variétés, tout en disposant que, pour les autres variétés, cette date sera fixée par l'administration des services techniques de l'agriculture.

Lorsque la loi charge elle-même le Gouvernement en conseil ou les membres du Gouvernement du soin de prendre des mesures réglementaires, la légalité

de ces mesures ne peut pas être contestée. Une telle contestation invoquerait en effet nécessairement l'inconstitutionnalité de la loi habilitante. Or, les juridictions luxembourgeoises se déclarent incompétentes pour vérifier la constitutionnalité des lois.

Mais il en est autrement lorsque l'habilitation provient d'un règlement grand-ducal. En pareil cas, le juge acceptera d'examiner la validité de la délégation et de l'acte pris à la suite de cette délégation.

7. - Quoi qu'il en soit, il résulte de la pratique législative et réglementaire qu'on vient d'analyser une situation qu'un excellent auteur a qualifiée de hautement illogique. C'est que la procédure d'élaboration des règlements qui émanent du Chef de l'Etat est déterminée par certaines règles, sans doute peu poussées, mais qui sont d'une application générale. Au contraire, en ce qui concerne les règlements ministériels, le législateur n'a établi aucune règle de procédure générale. La forme de ces règlements n'est donc assujettie qu'aux seules règles établies par les lois spéciales qui les prévoient.

8. - L'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement établit certaines règles régissant l'élaboration des actes réglementaires et individuels émanant de l'administration centrale.

Cet arrêté est intervenu sous l'empire de la Constitution de 1856, c'est-à-dire à une époque où, selon les termes d'un arrêt de la Cour supérieure de Justice 17-1-1957, Dangelmaier, P. XVII, 105), la plénitude de la souveraineté continuait à résider dans la personne du Grand-Duc, Il a donc force de loi.

L'article 8, alinéa 1er de l'arrêté dispose que « toute affaire à soumettre à Notre décision, est délibérée en conseil ». Le texte, conçu en des termes généraux, englobe certainement les actes réglementaires et les actes individuels à prendre par le Chef de l'Etat.

L'importance de cette disposition est évidente, et nous aurons l'occasion d'y revenir.

L'arrêté précise, d'autre part, que le Roi Grand-Duc se réserve de déterminer les affaires qui doivent être décidées en conseil, en ajoutant qu'il en est ainsi de toutes celles qui concernent à la fois plusieurs départements (art. 8, al. 2 et 5). Il en résulte que les affaires qui touchent à des matières rentrant dans les attributions de deux ou de plusieurs ministres doivent être délibérées en conseil.

Les règles régissant les délibérations du Gouvernement en conseil ne sont plus, à l'heure actuelle, d'une grande utilité. L'arrêté nous apprend que les décisions sont prises à la majorité des voix et qu'en cas de partage la voix du président est prépondérante (art. 9, al. 1 et 3). Le texte semble d'ailleurs admettre que, normalement, tous les membres du Gouvernement assisteraient aux réunions, car il ajoute que s'il y a péril en la demeure, il suffit de la présence de deux membres et de leur accord pour prendre une décision (al. 5). Or, à l'époque, le Gouvernement comprenait trois et, au maximum, quatre membres. On ne peut donc rechercher, dans l'arrêté de 1857, des règles régissant la validité des délibérations du Gouvernement en conseil. Tout au plus retiendra-t-on qu'en cas d'urgence extrême, il autorise le président du Gouvernement à décider seul des affaires de la compétence du conseil, à charge d'en rendre compte à la prochaine séance (al. 6).

En ce qui concerne les affaires qui relèvent du département d'un seul membre du Gouvernement, l'arrêté laisse au ministre compétent une liberté pleine et entière (art. 5). Il lui permet du reste de provoquer une décision du conseil sur les affaires qui sont de son ressort, comme il autorise le ministre d'Etat à évoquer au conseil toute affaire touchant au Gouvernement du Grand-Duché (art. 8, al. 3 et 4),

9. - L'art. 27 de la loi du 8 février 1961 énonce une règle importante concernant l'élaboration des règlements grand-ducaux. On y lit que, « sauf le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc aucun projet de règlement d'administration ou de police générales ni aucun projet de règlement ou d'arrêté nécessaires pour l'exécution des traités, ne sont soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis »

Cette disposition est la reproduction de l'article 27 de la loi du 16 janvier 1866, sauf que ce dernier texte ne mentionnait pas les règlements nécessaires pour l'exécution des traités. Un texte identique se trouvait déjà inscrit dans l'ordonnance royale grand-ducale du 28 juin 1857 (art. 24).

On notera que la consultation du Conseil d'Etat n'est exigée qu'à l'égard des seuls règlements à soumettre au Grand-Duc. Les dispositions, même réglementaires, prises par le Gouvernement en conseil ou par les ministres agissant à titre individuels, n'y sont donc pas assujetties.

On remarquera d'autre part que la consultation du Conseil d'Etat est facultative en ce sens que le Grand-Duc peut s'en dispenser s'il y a urgence et qu'il lui appartient de décider souverainement si cette urgence est donnée.

On trouve cependant certaines lois particulières qui, tout en habilitant le Grand-Duc à réglementer certaines matières, lui imposent la consultation obligatoire du Conseil d'Etat.

Il en est ainsi, en premier lieu, des lois qui se sont suivies depuis la fin de la deuxième guerre mondiale et qui, chaque fois pour la durée d'une année, ont autorisé le Grand-Duc à prendre, entre autres, des règlements d'administrations publique, même dérogatoires à des dispositions légales existantes, ayant pour objet des mesures d'ordre économique. (Voir la dernière de ces lois en date du 25 février 1967). Il s'agit, en l'espèce, d'un moyen que le législateur met à la disposition du Gouvernement pour lui permettre de prendre des mesures dont l'urgence rend impossible le recours à la procédure législative telle qu'elle est réglée par la Constitution. On notera, pour être complet, que le Gouvernement ne peut faire usage de l'habilitation en question qu'après avoir obtenu l'assentiment de la commission de travail de la Chambre des députés.

En dehors de ces lois, dites habilitantes, on en trouve certaines autres qui prescrivent la consultation obligatoire du Conseil d'Etat pour l'élaboration des règlements d'excution. On peut citer, dans cet ordre d'idées, la loi du 28 décembre 1920 autorisant le Gouvernement à édicter un statut des agents des chemins de fer; une loi du 2 juin 1962 ayant pour objet l'amélioration de l'économie régionale et nationale et qui autorisait le Gouvernement à proroger l'effet de certains dégrèvements fiscaux prévus pour une période limitée.

Dans les cas qu'on vient de mentionner, la consultation du Conseil d'Etat est obligatoire et le Grand-Duc ne pourrait pas s'en dispenser en invoquant l'urgence du règlement qu'il se propose de prendre. Mais, bien entendu, l'avis du Conseil d'Etat ne lie pas le Gouvernement qui décide librement de la mesure à prendre.

10. - Une loi du 4 avril 1924 — qui a été complétée et modifiée dans la Suite — a créé des chambres professionnelles à base élective. D'une manière générale, on peut dire que ces chambres ont pour tâche de sauvegarder les intérêts des professions qu'elles représentent.

La loi accorde à ces chambres un certain droit d'initiative. Elles peuvent faire des propositions au Gouvernement. Celui-ci doit les examiner et les communiquer le cas échéant, à la Chambre des députés.

D'un autre côté, la loi impose au Gouvernement l'obligation de demander l'avis des chambres professionnelles «pour... tous les arrêtés ministériels et

grand-ducaux concernant principalement les professions » qui y ressortissent.

On remarque le caractère général de cette règle. L'obligation de consulter les chambres s'étend à tous les projets de règlements administratifs, qu'il s'agisse de règlements grand-ducaux, de règlements à prendre par le Gouvernement en conseil ou par un ou plusieurs ministres. Seules les mesures à caractère individuel y échappent.

On constatera d'autre part que la loi ne contient pas la clause d'urgence générale. Cette omission paraît d'autant plus significative qu'une clause d'urgence spéciale est prévue à propos de la chambre d'agriculture mais concerne uniquement les mesures de prolice sanitaire du bétail.

11. - De nombreuses lois édictent pour l'élaboration des actes administratifs — réglementaires ou individuels — des règles de procédure particulières.

Dans certains cas l'administration, avant de prendre une décision, doit procéder à une instruction. Souvent, elle est obligée de consulter certains organes. Parfois, la décision administrative ne peut intervenir que sur avis conforme de l'organe consulté. Dans des cas assez rares la décision doit être motivée.

Il arrive assez fréquemment, du reste, que les décisions sont soumises à l'observation de plusieurs des conditions qu'on vient d'indiquer.

12. Parmi les décisions qui exigent une instruction préalable, on citera en premier lieu celles qui ont pour objet l'octroi ou le refus de l'autorisation de créer ou de transférer d'un lieu à un autre les établissements industriels ou autres qui sont considérés comme insalubres, dangereux ou incommodes. L'arrêté royal grand-ducal du 17 juin 1872 qui règle la matière prévoit une enquête administrative au cours de laquelle les tiers intéressés doivent être entendus en leurs objections.

L'instruction préalable est de droit, d'autre part, en matière disciplinaire. En ce qui concerne les fonctionnaires civils, cette instruction est confiée à un conseil de discipline. Le fonctionnaire inculpé doit être mis en demeure de s'expliquer sur les faits mis à sa charge. Il a droit de se faire assister par un défenseur. Il peut prendre connaissance des pièces du dossier et faire poser des questions aux témoins. L'instruction préparatoire est clôturée par une audience à laquelle le fonctionnaire présentera oralement sa défense, en personne ou par l'organe de son défenseur. Ensuite, le conseil émet un avis motivé qui est transmis à l'autorité compétente pour prendre une mesure disciplinaire. (Loi du 8 mai 1872, complétée par celle du 14 juillet 1932 et arrêté grand-ducal du 21 décembre 1932).

Des règles similaires, bien que moins élaborées, régissent l'application des peines disciplinaires aux officiers et aux membres de la compagnie des gendarmes (loi du 13 août 1921), aux officiers et aux sous-officiers de l'armée (loi du 23 juillet 1963).

13. On a relevé ci-dessus la compétence consultative du Conseil d'Etat et des chambres professionnelles en matière réglementaire.

On a également mentionné l'article 49 du code des assurances sociales concernant l'entérinement des statuts des caisses de maladie. Il appartient, on l'a vu, au ministre du travail et de la sécurité sociale d'entériner ces statuts, mais il doit, à cet effet, prendre l'avis de l'inspection des assurances sociales.

On peut citer encore la loi du 12 juin 1965 sur les conventions collectives de travail. D'après cette loi, les conventions collectives peuvent être déclarées d'obligation générale pour l'ensemble des employeurs et du personnel de la profession concernée. La déclaration d'obligation générale est faite par un règlement d'administration publique pris sur proposition concordante des membres d'une commission paritaire de conciliation et sur avis des chambres professionnelles intéressées,

On mentionnera enfin la loi du 27 juin 1906, d'après laquelle les règlements sanitaires à édicter par les communes ne peuvent être pris, sauf le cas d'urgence, qu'après avis préalable du médecin-inspecteur de la santé publique.

Il n'est pas rare, d'autre part, que des mesures à caractère individuel doivent être précédées de la consultation d'organes déterminés. Parfois même, l'avis de l'organe en question doit être conforme.

Une loi du 17 juin 1963 institue une commission spéciale qui doit être consultée par le ministre avant toute décision portant sur le droit de porter un titre d'enseignement supérieur.

Les conditions d'accès et d'exercice de certaines professions sont réglées par une loi du 2 juin 1962. Le ministre statue sur les demandes qui lui sont présentées sur la base de cette loi, après avoir procédé à une instruction administrative et sur avis motivé d'une commission consultative spéciale.

D'après l'article 28 de la législation sur les pensions des fonctionnaires de l'Etat, aucune pension pour cause de blessures, accidents ou infirmités n'est accordée que sur l'avis conforme de la commission des pensions.

A l'égard de certains fonctionnaires publics et de certains officiers, les peines disciplinaires les plus graves ne peuvent être infligées que de l'avis conforme du comité du contentieux du Conseil d'État. (Loi du 8 mai 1872 sur les droits et les devoirs des fonctionnaires; loi du 13 août 1921 concernant la discipline de la compagnie des gendarmes et loi du 23 juillet 1963 concernant l'organisation militaire).

14. - En règle générale, les actes administratifs n'indiquent pas les motifs sur lesquels ils se fondent. Cette règle est pratiquement absolue en ce qui concerne les mesures réglementaires.

Même à l'égard des décisions individuelles, l'obligation de spécifier les motifs sur lesquels se fonde la décision n'existe que dans des cas très rares. On en trouve cependant des exemples concernant des mesures portant limitation ou refus du droit d'exercer certaines professions: loi du 2 juin 1962 déterminant les conditions d'accès et d'exercice de certaines professions; loi du 23 mai 1958 portant réglementation de la vente des spécialités pharmaceutiques.

III. — 15. - Avant d'aborder l'exposé de la jurisprudence concernant la procédure d'élaboration des actes administratifs, il n'est pas sans intérêt de signaler un arrêt du Conseil d'Etat auquel, du reste, on a déjà fait allusion et qui se rapporte à la question de la publication des actes législatifs et réglementaires.

Aux termes de l'article 1er du code civil, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842, les actes législatifs seront obligatoires dans toute l'étendue du Grand-Duché après leur insertion au « Mémorial ». Or, un arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944 avait « tenu pour valables » certaines dispositions fiscales introduites pendant la guerre par l'occupant, et décrété qu'elles continueraient à être appliquées jusqu'à disposition ultérieure. Devant le Conseil d'Etat, un contribuable que l'administration avait imposé selon lesdites dispositions, soutenait que celles-ci seraient dénuées de force obligatoire parce qu'elles n'auraient pas été publiées au « Mémorial ». Dans son arrêt du 8 décembre 1948 (précité), le Conseil d'Etat rejeta ce moyen. Il expose en substance que l'insertion des actes législatifs au « Mémorial », prescrite par l'article 1er du code civil, modifié par l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842, n'est obligatoire que dans les limites des textes soumis au vote législatif et promulgués par l'exécutif; que les dispositions et mesures que le texte voté entend rendre applicables par voie de référence sont obligatoires en vertu de la disposition de renvoi qui fait partie du texte voté, sans qu'il soit besoin de les publier formellement et par surcroît; que les mêmes principes régissent les textes promulgués

sous la forme de règlements d'administration publique en vertu d'une loi habilitante; qu'au surplus il résulte du texte de l'arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944 que les dispositions et mesures prises par l'occupant en la matière n'ont pas été nouvellement créées, mais que le régime fiscal institué par l'occupant et porté à la connaissance des citoyens par les moyens de publicité en vigueur au moment de leur introduction, continuent à déterminer les relations entre le fisc et les contribuables; qu'en validant ces mesures, l'arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944 a nécessairement reconnu le mode qui, dans le passé, a servi à les rendre publiques, cette publicité étant acquise au même titre que les dispositions de la loi qui sont maintenues en vigueur.

Il ne peut être question, dans le cadre du présent rapport, de discuter le bien-fondé de la thèse admise par l'arrêt qu'on vient de résumer. On notera, toutefois, qu'il a suscité certaines critiques: voir la note signée A.B., in P. XIV, 489. Confer aussi: Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, chambre civile, 18-3-1931, Meintz c/ commune de Differdange, P. XIII, 531.

16. - Les actes administratifs doivent-ils contenir en eux-mêmes la preuve de leur régularité formelle?

Il ne semble pas que la question ait été soulevée devant le Conseil d'Etat. Par contre, elle a donné lieu une jurisprudence assez abondante des juridictions de l'Ordre judiciaire. Cette jurisprudence ne concerne cependant que les seuls actes réglementaires.

Un arrêt déjà assez ancien de la Cour supérieure de Justice admettait que la constatation des conditions requises pour la légalité d'un règlement pouvait être implicite. L'acte déféré à la Cour était un arrêté grand-ducal qui avait été pris sans consultation préalable du Conseil d'Etat et qui, d'autre part, ne contenait pas la clause d'urgence. L'arrêt rejeta l'exception d'illégalité invoquée à l'encontre de cet acte au motif que si le Souverain, dans le cas où il est constant que le Conseil d'Etat n'a pas été consulté, n'indique pas qu'il a procédé d'urgence, « cette circonstance ressort logiquement et nécessairement de la prétérition même qui, sous ce rapport,, se remarque dans l'arrêté intervenu » (C.S.J., cassation criminelle, 24-7-1917, Scholier, P. X, 147).

Mais la solution consacrée par cet arrêt peut être considérée comme dépassée.

De nombreuses décisions, sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir, admettent expressément ou implicitement la solution contraire. Nous pouvons, pour le moment, nous borner à citer un arrêt dont la formule est particulièrement nette. Nous y lisons « que l'arrêté grand-ducal en question devrait contenir en lui-même la preuve de sa régularité; qu'il ne contient cependant ni dans son préambule, ni en ses dispositions la preuve que les avis requis ont été demandés, ce qui équivaut à un défaut d'avis » (C.S.J., cassation crim., 27-2-1964, Weydert et autres, P. XIX, 297).

On remarquera que, d'après cette formule, la constatation de l'observation des formes prescrites pour la régularité de l'acte ne doit pas être nécessairement expresse. Elle peut valablement résulter d'autres dispositions ou énonciations de l'acte. En ce sens, elle peut être implicite.

17. - Il y a divergence entre la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle des juridictions de l'Ordre judiciaire en ce qui concerne la force probante des énonciations des actes administratifs.

Tout d'abord, dans la doctrine admise par la Cour et les tribunaux de l'Ordre judiciaire, la publication d'une loi ou d'un arrêté au « Mémorial » prouve authentiquement l'existence de la loi ou de l'arrêté en question. Partant, le pouvoir judiciaire est tenu d'appliquer ces dispositions sans pouvoir examiner, par exemple, si elles ont fait l'objet d'une promulgation par le Grand-Duc; le système contraire constituerait un empiétement du pouvoir judiciaire sur les

attributions du pouvoir administratif (C.S.J., appel civil, 14-2-1928, Bock c/ Noesen, P. XI, 387).

D'autre part, et malgré les différences qu'on peut relever dans la formulation des arrêts, ceux-ci admettent que les énonciations des règlements font foi. Ainsi, à propos d'un arrêté dont le préambule constatait qu'il y avait eu délibération du Gouvernement en conseil et qui portait le contreseing du Ministre compétent, il a été jugé que le contreseing de ce ministre constitue pour le juge une attestation authentique et suffisante que la mesure qui fait l'objet de l'arrêté a été prise sur le rapport et après délibération du Gouvernement en conseil (C.S.J. appel correctionnel, 6-3-1948, Weinand, P. XIV, 362). Un pourvoi en cassation dirigé contre cet arrêt fut rejeté au motif que l'arrêté grand-ducal est, en tant qu'acte du Chef de l'Etat accompli dans la limite de ses pouvoirs, un acte authentique qui fait preuve de son authenticité et de son contenu (C.S.J., cassation crim., 29-7-1948, Weinand, P. XIV, 422). On peut citer, dans le même sens: C.S.J., cassation civile, 24-7-1952, B. c/ C., P. XV, 355.

Statuant sur un recours introduit contre un arrêté grand-ducal qui portait une mesure individuelle, un récent arrêt du Conseil d'Etat a adopté une solution nettement contraire. Il constate que le règlement de procédure en matière contentieuse devant le Conseil d'Etat prévoit bien l'inscription de faux parmi les incidents qui peuvent survenir pendant l'instruction d'une affaire, mais que le texte en question ne concerne pas le cas où la pièce arguée de faux est l'acte administratif même dont le requérant demande l'annulation. Il constate d'autre part que la loi n'a pas organisé une procédure d'inscription de faux à l'égard des actes administratifs et que les tribunaux judiciaires seraient incompétents pour procéder à la vérification de ces actes. L'arrêt en conclut qu'il appartient, en pareil cas, au comité du contentieux de vérifier les allégations produites par le requérant à l'encontre de l'acte attaqué, si toutefois ces allégations ne sont pas dépourvues d'une certaine vraisemblance (CE., 5-8-1966, Winter, n° 6113).

On remarquera que l'argumentation de l'arrêt qu'on vient de citer reproduit, en partie textuellement, celle d'un arrêt du Conseil d'Etat français (5-5-1950, Paloque, Dalloz 1950, 757 avec note signée L.R.).

La divergence qui se manifeste ainsi entre la jurisprudence administrative et la jurisprudence judiciaire pourrait s'expliquer, en partie tout au moins, par le fait que cette dernière ne se croit pas autorisée, en raison du principe de la séparation des pouvoirs, à examiner l'authenticité des textes administratifs.

18. - Il nous reste à examiner les sanctions que la jurisprudence attache à l'inobservation des formalités prescrites pour l'élaboration des actes administratifs.

Il semble hors de doute que les tribunaux de l'Ordre judiciaire considèrent que la délibération du Gouvernement en conseil, lorsqu'elle est exigée par la loi, constitue une condition dont l'inobservation entraînerait la nullité de l'acte. On a déjà mentionné, dans un autre ordre d'idées, deux arrêts rendus par la Cour Supérieure de Justice, en instance d'appel et sur pourvoi en cassation (C.S.J., appel correctionnel, Weinand, 6-3-1948, P. XIV, 362; C.S.J., cassation, 29-7-1948, même affaire, P. XIV, 422). Les deux arrêts rejettent l'exception d'illégalité en question au motif qu'il résulte des énonciations de l'acte que le Gouvernement en a délibéré en conseil. On a cité d'autre part un arrêt de cassation du 24 juillet 1952 (B. c/ C., P. XV, 355), qui rejette la même exception en faisant valoir que la preuve de la délibération du Gouvernement en conseil résultait de la constatation expresse de cette délibération dans le préambule de l'arrêté contesté, même si cet arrêté n'est contresigné que par deux membres du Gouvernement. On est autorisé à conclure de cette motivation que la Cour aurait refusé d'appliquer les arrêtés incriminés si le moyen n'avait pas manqué- de base en fait.

D'autre part, dans l'arrêt Winter du 5 août 1966, précité, le Conseil d'Etat, comité du contentieux, a formellement décidé que la délibération du Gouvernement en conseil, prévue par l'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857, constitue une formalité substantielle et que, s'il était constaté que l'acte attaqué n'avait pas été précédé de cette délibération, cet acte devrait être annulé. Dans un second arrêt, rendu dans la même affaire, le 22 février 1967, le comité du contentieux rappelait que l'affirmation du requérant, d'après laquelle l'arrêté attaqué n'avait pas été précédé d'une délibération du Gouvernement en conseil, n'était pas dépourvue d'une certaine vraisemblance. Dès lors, en présence du refus de l'administration de verser le procès-verbal de cette délibération, le comité estimait que les affirmations du requérant devaient être considérées comme établies. Il a, en conséquence, annulé l'acte attaqué.

19. - Le comité du contentieux n'a jamais eu l'occasion de se prononcer sur l'incidence que l'omission de la consultation du Conseil d'Etat ou des chambres professionnelles peut avoir sur la validité des actes pour lesquels ces consultations sont prescrites par la loi.

Par contre, la jurisprudence judiciaire paraît bien fixée en ce sens que le défaut de consultation entraîne la nullité de l'acte.

Nous avons cité plus haut un arrêt assez ancien (C.S.J., cassation criminelle, 24-7-1917, Scholier, P. X, 147) d'après lequel le Souverain, lorsqu'il ne demande pas l'avis du Conseil d'Etat, n'est pas obligé d'invoquer dans son arrêté la clause d'urgence. Mais nous avons noté, à la même occasion, que cette jurisprudence peut être considérée comme dépassée. Effectivement, un arrêt récent (C.S.J., appel correctionnel, 3-12-1960, Loschetter, P. XVIII, 223) décide que la constatation que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis sur un projet d'arrêté grand-ducal ou que, pour des raisons d'urgence, il n'y avait pas lieu de recourir à cet avis est requise sous peine de nullité. L'arrêté qui ne constate pas l'accomplissement de ces formalités ne saurait produire d'effet.

La jurisprudence judiciaire n'est pas moins formelle en ce qui concerne l'obligation de consulter les chambres professionnelles. Cette consultation est considérée comme une formalité substantielle dont l'inobservation entraîne l'illégalité de l'acte (C.S.J., cassation criminelle, 27-2-1964, Weydert et autres, P. XIX, 297).

A ce sujet, il convient de noter que les juridictions judiciaires se reconnaissent le droit de vérifier si la matière réglementée par un acte intéresse principalement les membres d'une chambre professionnelle et, le cas échéant, quelle chambre doit être consultée. En se livrant à ce contrôle, dit un arrêt, les tribunaux n'empiètent pas sur la compétence de l'exécutif. Ils ne résolvent pas, en effet, une question relative au fonctionnement interne de l'administration, mais une question de légalité de ses décisions (C.S.J., cassation criminelle, 12-1-1961, Hengen, P. XVIII, 257).

La matière soulève une question qui, jusqu'à présent, ne semble pas avoir été évoquée dans nos prétoires. On sait qu'en règle générale le Grand-Duc peut se dispenser de la consultation du Conseil d'Etat. Il lui suffit, à cet effet, d'invoquer l'urgence, qu'il apprécie d'ailleurs souverainement. La même possibilité n'existe pas, sauf dans le cas tout à fait exceptionnel mentionné au paragraphe 10 ci-dessus, à l'égard des chambres professionnelles. Bien plus, celles-ci doivent être consultées tant sur les projets de règlements grand-ducaux que sur les projets de règlements ministériels. On se demande alors si, en refusant systématiquement d'émettre les avis qui leur sont demandés, les chambres professionnelles ne pourraient pas paralyser, dans une certaine mesure, l'activité de l'administration. On se borne à signaler la question, sans vouloir y apporter une solution.

20. - On a noté au paragraphe 13 ci-dessus que des lois particulières assez nombreuses obligent l'administration à demander l'avis de certains organes avant de prendre une décision. Le comité du contentieux a été saisi d'un assez grand nombre de recours qui alléguaient la violation de ces textes. Les solutions adoptées par le Conseil d'Etat sont assez nuancées. Il suffira, ici, d'analyser deux arrêts qui font ressortir le souci du Conseil d'Etat de sauvegarder les intérêts légitimes des administrés, mais aussi d'éviter un excès de formalisme.

(1). - Le conseil communal de la ville de D. avait démis de ses fonctions un instituteur. Au voeu de la loi sur l'organisation de l'enseignement primaire cette décision aurait dû être précédée de l'avis de la commission scolaire et de l'avis de l'inspecteur de l'enseignement primaire. La commission scolaire avait été préalablement consultée. Par contre, l'avis de l'inspecteur n'avait pas été pris. Celui-ci avait pourtant adressé au commissaire de district, postérieurement à la délibération du conseil communal, une note aux termes de laquelle l'instituteur en question ne disposait plus dans la ville de D. du prestige nécessaire pour y exercer sans difficultés ses fonctions. L'intéressé demanda l'annulation de la délibération, mais sa requête fut rejetée. Le comité du contentieux examina la question de savoir si l'avis préalable de l'inspecteur constituait une formalité substantielle. Il estimait que la solution de cette question devait dépendre de l'effet que l'observation de la formalité aurait pu avoir sur la décision finale. Or, l'avis de l'inspecteur était défavorable. En conséquence l'omission de la consultation préalable n'avait pas pu porter atteinte aux intérêts légitimes de l'intéressé (CE, 18-5-1949, Theisen, P. XIV, 577).

(2). - Un arrêté grand-ducal du 30 novembre 1944 avait autorisé le Gouvernement à procéder à une enquête administrative sur le comportement des fonctionnaires pendant l'occupation. Un arrêté grand-ducal du 2 mars 1945, pris pour l'exécution du précédent disposait qu'une commission d'enquête entendrait les témoins sous la foi du serment et proposerait ensuite au ministre de l'épuration, dans un avis motivé, l'application éventuelle d'une sanction. Saisi du recours introduit par un fonctionnaire contre une décision qui le frappait de la peine de la mise à la retraite anticipée, le Conseil d'Etat décida que l'assermentation des témoins et l'avis de la commission d'enquête constituaient des formalités substantielles. Celles-ci n'ayant pas été observées, il annula la décision entreprise (CE, 1-12-1948, Flesch, n° 4320).

21. - L'espèce qu'on vient d'analyser concernait, on l'a vu, non seulement l'absence d'une consultation légalement prescrite, mais encore une irrégularité dans l'instruction qui avait précédé la décision contestée.

Dans le même ordre d'idées, on peut citer un litige soumis au tribunal d'arrondissement de Luxembourg. Un employé de l'Etat, qui n'avait pas le statut de fonctionnaire, avait été licencié, à titre disciplinaire, par le ministre d'Etat, président du Gouvernement. En vertu d'une disposition légale particulière, cette décision était de la compétence des tribunaux de l'Ordre judiciaire. Elle fut annulée au motif que la commission de discipline, qui avait procédé à l'instruction de l'affaire, avait été irrégulièrement composée. Elle comprenait en effet un conseiller de Gouvernement qui avait requis la convocation de la commission et qui, dans la lettre de convocation, avait précisé les charges produites contre l'employé, tout en les estimant établies (Tribunal de Luxembourg, chambre civile, 5-7-1961, Gaspar c/1'Etat, P. XVIII, 411).

22. - On a relevé au paragraphe 14 ci-dessus qu'en règle générale l'administration n'est pas tenue de motiver ses décisions. Les arrêts qui ont été rendus dans des matières où, par exception, la loi exige l'indication des motifs dans l'acte, ne présentent pas un grand intérêt.

Par contre, on relève deux décisions qui font nettement ressortir qu'aux yeux du Conseil d'Etat les actes de l'administration doivent se fonder sur

des motifs légaux, alors même que l'indication des motifs n'est pas exigée.

Une décision du ministre des affaires économiques avait prononcé le retrait partiel d'une autorisation de faire le commerce, accordée antérieurement. Saisi d'un recours en annulation contre cette décision, le Conseil d'Etat constate que le retrait de l'autorisation était possible, dans des conditions déterminées, en vertu de la législation en vigueur à l'époque. Pourtant, la décision attaquée n'énonçait pas les motifs sur lesquels elle se fondait. D'autre part, le dossier administratif ne révélait pas les raisons qui avaient pu déterminer le ministre à prononcer le retrait partiel. Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat estima que ce retrait manquait de base légale et devait être annulé (CE, 13-5-1953, Mey Nos 5209 et 5238).

Un autre arrêt mérite d'être mentionné.

Un sous-officier de l'Armée avait introduit un recours en annulation contre un arrêté du ministre de la force armée qui avait conféré une promotion à certains autres sous-officiers. Le Conseil d'Etat rejeta le recours. Il constatait, d'une part, qu'aux termes de la législation en vigueur il appartenait au ministre de conférer les promotions en question, au choix, aux sous-officiers remplissant les conditions légales, compte tenu de leur qualification spéciale à apprécier par le ministre; celui-ci, en octroyant les promotions contestées, n'avait donc que fait user du droit d'appréciation dont il disposait. L'arrêt constate d'autre part qu'il ne résultait pas du dossier et qu'il n'avait d'ailleurs pas été allégué que le ministre eût fondé sa décision sur des motifs étrangers au bien du service, ou reposant sur des faits matériellement inexacts, ou qu'il eût commis un détournement de pouvoir (CE, 24-5-1967, Schuier, n° 6079).

Le lecteur avisé rapprochera cette décision d'un arrêt du Conseil d'Etat français (29-7-1953, Lingois, Recueil Lebon, p. 413) qui fixe les limites du pouvoir discrétionnaire.

23. - Il reste à signaler un certain nombre d'arrêts dans lesquels le Conseil d'Etat a été appelé à se prononcer sur l'étendue des droits de la défense.

Certaines des décisions que nous envisageons ici, concernent la matière fiscale. Dans une première affaire, c'était l'administration des contributions qui contestait la régularité d'un rapport d'expertise ordonné par le Conseil d'Etat, dams un arrêt d'avant dire droit. L'administration demandait l'annulation du rapport pour inobservation des formalités concernant la convocation et la présence aux opérations d'expertise. L'arrêt du comité pose à ce sujet le principe que l'inobservation de ces formalités n'entraîne la nullité du rapport que si, par cette omission, le droit de la défense a été violé. Il constate qu'il résultait du mémoire même de l'administration qu'elle avait été parfaitement mise en mesure de faire valoir ses moyens à rencontre du rapport et des conclusions de l'expert. En conséquence il rejette le moyen (CE., 1-6-1949, Schneider c. Adm. Contributions, n. 4410).

Dans une autre affaire, le requérant demandait l'annulation d'une décision de l'administration qui le frappait, entre autres, d'une amende fiscale. Il faisait valoir que l'enquête qui avait précédé la décision aurait été l'oeuvre unilatérale de l'administration et qu'il aurait été dans l'impossibilité de faire valoir ses moyens de défense. L'arrêt du Conseil d'Etat constate que les dispositions légales sur l'instruction contradictoire en matière pénale, que le requérant avait *invoquées,* n'étaient pas applicables en la matière, mais il prend soin d'ajouter que l'intéressé avait eu connaissance des dépositions des témoins entendus lors de l'enquête administrative et qu'il avait été mis en mesure d'y répondre. Il en conclut que les droits de la défense n'avaient pas été violés (CE., 4-8-1962, Schmit c/ Adm.des Contributions, n° 5839).

Les arrêts ci-dessus concernent des matières où l'Etat impose une charge fiscale aux administrés. Celui dont il va être question est intervenu à propos des

mesures d'exécution d'une loi qui porte une restriction au droit de la propriété, en ce qu'elle soumet l'exploitation de carrières dans certaines régions aquifères à l'obtention d'une autorisation préalable des ministres de l'Intérieur, de la Santé publique et des Travaux publics. En exécution de cette loi, le Gouvernement avait institué une délégation interministérielle chargée de l'instruction des demandes présentées par les propriétaires intéressés. Dans l'espèce qui nous occupe, cette délégation avait procédé sans informer de ses opérations le propriétaire et sans l'inviter à présenter ses observations sur l'objet et sur le résultat de ces opérations. L'autorisation sollicitée lui ayant été refusée, le propriétaire se pourvut devant le comité du contentieux. Celui-ci constata que la loi ne dispose pas que l'instruction des demandes doit être contradictoire; il estimait néanmoins que les décisions à intervenir sur ces demandes sont de nature à affecter gravement les intérêts patrimoniaux des propriétaires; que pour cette maison, même dans le silence de la loi, l'administration est tenue de les entendre en leurs observations; que celles-ci n'ayant pas été recueillies en l'espèce, la décision intervenue devait être annulée pour violation du droit de la défense et comme étant, de ce fait, entachée d'excès de pouvoir. (CE., 5-8-1966, Roth n° 5968).

Le Conseil d'Etat admet, d'autre part, que l'administration est tenue au respect des droits de la défense lorsqu'elle se propose de prendre une mesure qui affecte un administré dans le libre exercice de son activité économique. Le mi-, nistre des Transports avait retiré le permis de conduire une voiture automobile à un chauffeur professionnel. A l'origine de cette mesure de retrait se trouvait notamment un rapport de gendarmerie d'après lequel l'intéressé était à considérer comme un chauffeur imprudent et brutal auquel les autorités ne devaient plus reconnaître la qualification de chauffeur professionnel. Sur le recours introduit par ce chauffeur, le Conseil d'Etat rendit un arrêt dans lequel il jugeait qu'un principe général du droit exige, à peine d'annulation pour excès de pouvoir, que toute sanction administrative d'une gravité équivalente à celle du retrait du permis de conduire d'un chauffeur professionnel, ne soit prise qu'auprès que l'intéressé a été mis en mesure de discuter les griefs formulés contre lui (CE., 13-4-1961, Lorse, n° 5811).

Le respect des droits de la défense s'impose également à l'administration en ce qui concerne le statut des fonctionnaires publics. D'après la législation sur les pensions, aucune pension anticipée pour cause de blessures, accidents ou infirmités n'est accordée si la réalité de ces causes n'a été constatée par une commission spéciale à la majorité des vois. L'avis de cette commission lie donc le Gouvernement en ce sens qu'il ne peut accorder la pension sollicitée qu'à la suite d'un avis favorable. Aussi le Conseil d'Etat décida-t-il que la liberté de la défense est de l'essence même de la procédure à suivre devant la commission et que l'intéressé, s'il le juge utile, est en droit de s'y faire assister d'un avocat, à l'exception toutefois de l'examen purement médical (CE., 5-8-1966, Kongs, n° 6071).

L'obligation de respecter les droits de la défense apparaît avec une netteté particulière en matière disciplinaire.

Dans un arrêt qui remonte à une quinzaine d'années et qui se rapporte à une matière dans laquelle, à l'époque, l'administration disposait d'un pouvoir d'appréciation presqu'illimité, le Conseil d'Etat a affirmé que la décision disciplinaire réprimant des fautes de service, pour être légalement justifiée, doit se fonder sur des faits établis sans équivoque; que l'intéressé doit avoir la possibilité de démentir, par les modes de preuve admissibles en la matière, les fautes qui lui sont reprochées; qu'il doit pouvoir examiner le dossier administratif; qu'il a le droit d'être confronté avec les témoins à charge et de produire des témoins à décharge (CE., 215-1-1950, Ginter, n° 4802).

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser ces règles dans des espèces assez nombreuses. Dans certains cas, cependant, il semble les avoir atténuées.

Ainsi, il a annulé une décision prise à la suite d'une enquête au cours de laquelle, contrairement aux dispositions en vigueur, les témoins n'avaient pas été entendus sous la foi du serment (CE., 1-12-1948, Flesch, n° 4320, précité).

Par contre, il a rejeté une requête dans laquelle le requérant se plaignait, entre autres, de ce que les témoins à décharge n'avaient pas été entendus. L'arrêt constate à ce sujet que la commission d'enquête avait été mise en possession du dossier répressif, constitué antérieurement, et qu'elle avait ainsi pu prendre connaissance des dépositions faites sous serment par la plupart des témoins à décharge (CE., 23-2-1949, Modert, n° 4489).

Pour terminer cette revue, il nous faut mentionner une dernière décision. Le conseil communal de la localité de M, avait prononcé la sanction de la révocation contre un de ses agents. Cette sanction avait été prise à la suite d'une enquête conduite par un commissaire spécial et cette enquête avait, à tous égards, respecté les droits de la défense. Mais en retournant le dossier à l'administration communale, le commissaire y avait joint un rapport contenant le résumé de l'enquête et, en outre, son appréciation personnelle. La communication de ce rapport avait été refusée à l'employé qui, devant le Conseil d'Etat se prévalait de ce refus pour demander l'annulation de la sanction prise contre lui. Ce grief fut rejeté au motif qu'aucune disposition légale ne prescrivait la communication à l'intéressé du document en question (CE., 14-8-1958, Loutsch, n° 5627).

IV. — 24. - Dans le rapport qui précède, les auteurs se sont volontairement bornés à présenter un exposé objectif des règles élaborées par la jurisprudence. Ils n'entendent émettre aucun jugement de valeur.

Il semble cependant que la lecture des arrêts et des jugements cités permette une constatation d'ordre général. C'est que la jurisprudence se montre assez stricte dans l'appréciation de la légalité des actes réglementaires. Elle considère comme substantielles un certain nombre de formalités, telles que la délibération du Gouvernement en conseil et la consultation des organes administratifs, lorsque celle-ci est exigée. Elle évite cependant de verser dans un formalisme étroit, en ce qu'elle admet que l'accomplissement de ces formalités peut résulter soit d'une mention expresse, soit d'une constatation implicite résultant d'autres énonciations de l'acte.

Dans l'appréciation de la régularité des actes individuels, on croit pouvoir déceler, au contraire, une plus grande souplesse. Tout en affirmant avec force les principes généraux, les arrêts refusent de censurer l'inobservation de ces principes, lorsqu'elle n'a causé aucun préjudice à l'administré.

FELIX WELTER
Président du Conseil d'Etat Luxembourgeois

ALBERT GOLDMANN et ROGER MAUL
Conseillers d'Etat

FRANK BADEN
Secrétaire du Conseil d'Etat