

LA PREUVE DEVANT LA JURIDICTION  
ADMINISTRATIVE LUXEMBOURGEOISE

Rapport présenté par

M. LOESCH

Conseiller d'Etat du Grand Duché  
de Luxembourg

Le droit administratif luxembourgeois mis en application par le Conseil d'Etat s'inspire de la Doctrine et de la Jurisprudence françaises. Le nombre de décisions de la juridiction administrative est fort limité en raison de l'exiguïté du territoire national et de l'évolution très lente d'un droit sur lequel l'attention ne s'est portée que vers le début de ce siècle. D'autre part, le régime de la "justice retenue", aboli assez tard par la loi du 20 juillet 1939, n'était pas de nature à favoriser l'évolution satisfaisante des conceptions juridiques en la matière et qui donnait au Conseil d'Etat la réputation d'une Cour de rejet, puisque cette juridiction devait se borner à émettre des propositions de décrets qu'il appartenait au Souverain d'entériner ou de rejeter.

La preuve devant le Conseil d'Etat est réglée par l'article 14 du règlement de procédure du 21 août 1866 modifié par celui du 23 octobre 1939. Cet article énonce ce qui suit :

" Lorsque d'après l'examen d'une affaire, il y a lieu d'ordonner des mises en cause, des interrogatoires, des enquêtes et auditions de témoins, des rapports d'experts, des descentes sur les lieux, des vérifications d'écritures, ou tous autres actes d'instruction, le comité réglera la forme et les délais dans lesquels il y sera procédé, et commettra l'un de ses membres pour procéder à ces actes d'instruction, les recevoir ou les surveiller."

Avant d'examiner la jurisprudence sur la réglementation de la preuve, il convient de signaler que notre loi prévoit deux recours devant le Conseil d'Etat. Le premier, dit recours d'appel ou de réformation, n'est admis que si la loi attribue expressément la compétence au Conseil d'Etat. Il comporte l'examen des questions de fait et de droit qui font l'objet du litige. La juridiction peut réformer elle-même la décision entreprise. Le second recours, dit d'annulation, voisin du recours pour excès de pouvoir du droit français, est ouvert contre les décisions administratives généralement quelconques contre lesquelles il n'existe aucun autre recours, mais uniquement pour les causes précisées par la loi organique du Conseil d'Etat, c'est-à-dire pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés. S'adossant au début aux principes de droit en application devant la Cour de Cassation civile, le Conseil d'Etat se bornait à vérifier la légalité externe des décisions administratives (arrêt Weber du 23 juillet 1908, arrêt Schummers du 14 octobre 1931, arrêt Chemins de Fer Prince Henri du 8 juin 1932). La tendance contraire se fait jour, il est vrai, avec hésitation et avec la lenteur inhérente à toute conception nouvelle. Au début, la preuve devait découler du dossier, de la décision entreprise et des pièces versées par la partie requérante autant que de celles produites par l'Administration. Il faut noter à ce sujet qu'il est de tradition bien acquise que l'Administration verse aux débats le dossier administratif. D'ailleurs le Conseil d'Etat peut ordonner la production des pièces manquantes qu'il juge nécessaires à la solution du litige. C'est ainsi qu'un arrêt récent rendu dans une affaire opposant l'Etat à un officier supérieur de l'Armée a joint au Ministre de la Force publique

de produire le texte des délibérations du Conseil de Gouvernement (arrêts Winter des 5 août 1966 et 22 février 1967). Dans la suite, à défaut de production des pièces, les affirmations du requérant qui étaient considérées comme sérieuses et non dénuées de fondement, ont été tenues pour avérées. Cette décision rappelle le principe du "faisceau de présomptions pertinentes et concluantes", c'est-à-dire de moyens de preuve étrangers au dossier.

La Jurisprudence relative à l'obligation de produire les pièces nécessaires à la solution du litige semble actuellement acquise (arrêt Someba du 22 septembre 1971).

De même, l'irrecevabilité du défaut de verser la décision attaquée peut être couverte par la production de cette pièce par l'Administration (arrêt Standard Luxembourgeois des Pétroles du 23 mars 1949).

S'il n'y a pas de difficulté pour le recours de réformation en ce qui concerne la recevabilité des moyens de preuve, ces moyens, jadis rejetés comme étant irrecevables, sont actuellement admis en principe devant le juge de l'annulation. Une réserve s'impose toutefois. La procédure étant écrite, les offres de preuve orales ne sont pas admises (arrêts Schummers du 21 juillet 1931, Nemers du 26 juillet 1935, Risch du 9 mars 1948, Bauler du 15 avril 1959).

Il a été jugé dans un recours en annulation pour inobservation des formalités substantielles que l'enquête administrative en matière d'épuration était à annuler, les témoins n'ayant pas été entendus sous la foi du serment, contrairement aux prescriptions de la loi (arrêt Flesch du 1er décembre 1948).

Il a été jugé en matière de permis de conduire que le retrait du permis fondé sur une enquête de gendarmerie, sans que l'intéressé ait été invité à prendre attitude à l'égard des griefs invoqués contre lui, était à considérer comme nul (arrêt Lorse du 13 avril 1961).

Il a été jugé en matière de discipline que la décision administrative est à annuler, lorsque la sanction est fondée sur des faits non légalement établis, l'intéressé n'ayant pas eu connaissance du dossier, le droit de la défense étant de rigueur même en l'absence d'un texte de loi ad hoc (arrêt Ginter du 25 janvier 1950).

Quant à la charge de la preuve, il n'existe aucun principe sanctionné par la Jurisprudence. Celle-ci étant d'ordre inquisitorial, le juge dirige l'administration de la preuve d'une façon discrétionnaire (arrêt Ketter du 30 juin 1951).

Il a toutefois été jugé, en matière de délai de recours, que la preuve de la date à laquelle la notification de la décision a été faite, incombe à l'Administration.

En ce qui concerne les descentes sur les lieux, le Conseil d'Etat y procède, soit au nombre de la totalité des membres qui ont siégé, soit par délégation d'un de ses membres qui est désigné en général en la personne du conseiller-rapporteur.

L'inscription de faux est réglée par l'article 21 du règlement de procédure en ces termes :

"Dans le cas de demande en inscription de faux contre une pièce produite, le comité fixe le délai dans lequel la partie qui l'a produite sera tenue de déclarer si elle entend s'en servir.

Si la partie ne satisfait pas à cette ordonnance, ou si elle déclare qu'elle n'entend pas se servir de la pièce, ladite pièce sera rejetée.

Si la partie fait la déclaration qu'elle entend se servir de la pièce, le comité statuera sur le rapport du conseiller commis, soit en ordonnant qu'il sera sursis à la décision de l'instance principale jusqu'après le jugement du faux par le tribunal compétent, soit en prononçant la décision définitive, si elle ne dépend pas de la pièce arguée de faux".

Par son arrêt Winter précité du 5 août 1966, le Conseil d'Etat a décidé que la procédure d'inscription de faux n'est pas admissible contre l'acte administratif dont le requérant demande l'annulation : "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 ; qu'il appartient donc, en pareil cas, au Conseil d'Etat 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".

Il résulte de ce qui précède que la différence entre les deux recours tend à s'atténuer et qu'un rapprochement s'opère grâce à la recherche du fait due en partie à la recevabilité des moyens de preuve, sauf évidemment que la réformation continue à appartenir au Conseil d'Etat dans le recours dit de réformation, tandis que l'annulation du recours dit d'annulation entraîne le renvoi devant l'Administration active. La Jurisprudence est dès lors empreinte d'un libéralisme de plus en plus accentué. La juridiction administrative ouvre en conséquence sa compétence à un examen plus large du fond des recours en annulation, les moyens de procédure étant réduits à l'extrême limite de leur admissibilité. S'étant inspiré à ses débuts du recours en cassation civile, le recours en annulation obéit actuellement à des règles propres.

Il est à noter que les actions en responsabilité contre la puissance publique ne sont pas de la compétence de la juridiction administrative pour des raisons d'ordre constitutionnel, motif tiré de l'article 84 de la Constitution qui attribue aux juridictions civiles la compétence des contestations ayant pour objet des droits civils. Pour cette raison, l'abondante jurisprudence française relative à la responsabilité administrative et la preuve de la faute n'est d'aucune application en la matière.