

# Rapport pour le Luxembourg

par

ERNESTARENDT

Conseiller d'Etat, Membre du Comité du Contentieux

## Sommaire

	Numéros
<b>Chapitre I</b> — Observations introductives concernant le contentieux administratif en droit luxembourgeois	
§ 1 — Particularités: la primauté du contentieux judiciaire sur le contentieux administratif.	
Dispositions constitutionnelles (Art. 76, 84, 85)	1,2
Evolution historique	3, 4
La compétence du Conseil d'Etat, Comité du contentieux, n'est pas générale, mais d'exception	5, 6, 7, 8
La compétence est d'attribution	
Distinction entre les droits civils et les droits publics	9
Distinction entre le recours en cassation en matière de contentieux judiciaire et le recours en excès de pouvoir en matière de contentieux administratif	10
§ 2 — <b>Le contentieux d'annulation en droit luxembourgeois:</b>	
Particularités	
L'article 31 de la loi du 8 février 1961 portant organisation du Conseil d'Etat	11
Causes d'ouverture: Bref commentaire	12,13,14,15
Non-recevabilité d'un recours en annulation contre des actes administratifs à portée générale	16,17
Tempérament au principe: l'exception d'illégalité: Constitution, article 95	
Interprétation extensive de la notion d'acte administratif à portée générale — Exemples de jurisprudence	18
<b>Chapitre II</b> — Portée de l'annulation d'un acte administratif par le juge	
Réponses au questionnaire :	
ad question no 1: Relativité de l'autorité de chose jugée	19
Voies de recours contre un arrêt d'annulation	20, 21
Renonciation à l'annulation par la partie qui l'a obtenue	22
ad question no 2: Rétroactivité d'un arrêt d'annulation	
Affirmation du principe et de ses exceptions	23, 24
ad question no 3: Pouvoirs de juge en cas d'annulation	
Principe: article 31 de la loi du 8 février 1961	25
Absence de sanction légale	26
Protection de l'administré en face de l'administration	27,28
Appréciation de l'attitude de l'administration face à une décision d'annulation	29
Le droit à dommages-intérêts	30
ad question no 4: L'annulation partielle	31
ad question no 5: Les actes connexes ou dérivés	
Pouvoirs limités du juge	32
Obligation de l'administration	33
Effets civils (autres que dommages-intérêts)	34
<b>Chapitre III</b> — Conséquences de l'annulation d'un acte administratif par le juge	
Réponses au questionnaire :	
ad question no 1: Principe: Rappel de l'article 31 de la loi du 8 février 1961; Conséquences à l'égard des tiers	35
ad questions nos 2 à 5: Réfection par l'administration de l'acte annulé	
L'annulation d'un acte négatif	36
L'annulation d'un acte positif	37
Exemples pratiques	38

ad questions nos 6 et 7:	Rétroactivité théorique de l'acte administratif refait	39
	Prise en considération des circonstances de fait ou de droit en vigueur au moment de la date de la réfection — exemples de jurisprudence	40
ad question no 8:	Renvoi à question sub Chapitre II, no 5 (Nos 32 et 34)	
ad question no 9:	Dommmages-intérêts	
	Exemple d'octroi de dommages-intérêts	41
	Exemples de refus de dommages-intérêts	42, 43
Remarque terminale		44

## CHAPITRE I — OBSERVATIONS INTRODUCTIVES

### § 1 — Particularités du contentieux administratif luxembourgeois Primauté du judiciaire

1. Créé en 1856, le Conseil d'Etat fut organisé par la loi du 16 janvier 1866, laquelle fut remplacée par celle du 8 février 1961.

Sa compétence juridictionnelle est réglée par l'article 76 de la Constitution comme suit :

«Il y aura à côté du Gouvernement un conseil appelé ... à régler les questions du contentieux administratif.

L'organisation de ce conseil et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.»

2. En dépit de la généralité de ce texte constitutionnel, la compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat est d'exception.

En effet, tout comme la Belgique, le Luxembourg a abandonné le régime administratif pour adopter le régime judiciaire.

Les textes légaux sont les articles 84 et 85 de la Constitution qui correspondent aux articles 92 et 93 de la Constitution belge de 1831 :

«Art. 84. — Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.»

«Art. 85. — Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.»

La Cour de Cassation, par son arrêt du 16 décembre 1924 (Pas. lux. XI, 321) a jugé que l'ordonnance française du 28 juin — 6 juillet 1814 qui avait attribué en France au Conseil d'Etat compétence générale pour tout le contentieux administratif est abrogée.

3. Il semble important d'examiner les raisons qui ont amené les constituants luxembourgeois à créer un Conseil d'Etat, juridiction du contentieux administratif, à lui donner même la garantie d'une existence constitutionnelle, alors que, dans cette même Constitution, l'on trouve des dispositions de nature à consacrer nettement la primauté de l'autorité judiciaire sur le pouvoir administratif. Ainsi, par exemple, l'article 30 confère aux tribunaux le droit de juger les fonctionnaires à raison des actes de leurs fonctions, et cela sans que l'administration puisse y opposer son veto en attirant à elle le différend. L'article 95 affirme que les cours et tribunaux n'auront à appliquer les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois.

La solution adoptée par le Roi-Grand-Duc Guillaume III constitue une transaction entre, d'une part, les exigences de la Confédération Germanique dont le Luxembourg était membre, et qui, en 1851, avait invité les souverains à réformer les constitutions de 1848 jugées trop démocratiques dans le sens d'une affirmation du principe monarchique autoritaire, et, d'autre part, les tendances démocratiques du pays et de la chambre des députés (Eyschen: Das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg, pages 120, 214). La loi organique du Conseil d'Etat de 1866 doit être examinée à la lumière des principes de la Constitution autoritaire imposée en 1856. Voici ce que disait à la Chambre des députés le président du Gouvernement le 23 octobre 1958: «En principe, il n'est pas admissible que les tribunaux soient juges de la légalité des actes du Souverain, sans que le principe monarchique soit froissé. On ne peut abandonner aux tribunaux la décision sur la légalité des actes du Souverain. C'est un des motifs pour lesquels nous proposons la création d'un Conseil d'Etat.»

L'on constatera donc que tandis qu'en France Napoléon crée le Conseil d'Etat dans un esprit de méfiance à l'égard des autorités judiciaires, dans le but de renforcer le pouvoir central et d'empêcher une ingérence des tribunaux dans l'administration, le Conseil d'Etat luxembourgeois, calqué cependant sur l'institution française, constitue une concession qu'un souverain autoritaire était obligé de faire à ses administrés, désireux de se protéger contre l'emprise de l'administration.

4. Il n'est pas faux de soutenir que cette différence d'origine est à la base des différences entre les droits administratifs français et luxembourgeois. Alors qu'en France, le droit administratif est régi par la notion de l'«acte administratif», c'est-à-dire émanant de l'administration, ce qui donne une compétence générale au Conseil d'Etat en raison de l'identité de l'une des parties qui est une personne publique, le Luxembourg, de même que la

Belgique, examine la nature du droit invoqué: s'agit-il d'un droit civil, la compétence des tribunaux judiciaires sera obligatoire, peu importe que l'une des parties soit l'Etat ou une collectivité administrative secondaire.

5. Il s'ensuit que le terme de «contentieux administratif», employé par la Constitution, loin d'avoir, à l'instar du droit français, une portée générale déterminée par la simple présence au litige d'une personne du droit administratif, doit s'entendre en fonction de la compétence générale du pouvoir judiciaire. Là où la compétence exclusive des tribunaux est proclamée, il n'y a pas de place pour une compétence de la juridiction administrative. Ce n'est que dans le domaine des droits politiques que la Constitution permet une compétence autre que celle des tribunaux.

La compétence de la juridiction judiciaire étant générale, il en résulte que la compétence de la juridiction administrative n'existe qu'à l'égard des matières exceptées de la compétence judiciaire. La compétence de la juridiction administrative est donc l'exception.

6. De bonne heure, ce principe essentiel dominant la compétence de la juridiction administrative fut dégagé et proclamé par la jurisprudence. Cependant, la séparation entre la compétence judiciaire et la compétence administrative ne fut faite avec netteté par la jurisprudence qu'une fois que celle-ci avait, à la suite de l'évolution tant en Belgique qu'au Luxembourg, restauré la plénitude de la juridiction judiciaire. Des principes établis alors par la jurisprudence des tribunaux aussi bien que du Conseil d'Etat il résulte que le contentieux administratif déferé à la juridiction administrative se détermine exclusivement par la nature administrative du litige et non par la qualité des parties en cause.
7. S'il est vrai que le Conseil d'Etat est une juridiction à compétence d'exception, a-t-il au moins, dans le domaine des droits administratifs, une compétence générale?
8. La Constitution ne définit pas le «contentieux administratif», dont elle charge le Conseil d'Etat. Certaines formulations imprécises de la loi et le rapprochement du Conseil d'Etat nouvellement créé avec le Conseil d'Etat français auraient pu favoriser l'idée que le Comité du Contentieux était appelé à être la juridiction générale du contentieux administratif, même au sens large du mot, tel qu'il avait cours en France.

Cependant, il fut généralement admis, dès l'application de la loi de 1866 que le Conseil d'Etat, Comité du Contentieux, n'avait pas de compétence générale en matière administrative, mais qu'au contraire, sa compétence était limitée aux hypothèses dans lesquelles la loi lui attribue compétence. En d'autres mots, la compétence du Conseil d'Etat, Comité du Contentieux, est d'attribution. Le Conseil d'Etat n'est pas, comme il l'est depuis longtemps en France, le juge de droit commun en matière administrative.

Cependant, le terme «compétence d'attribution» doit être différemment compris suivant qu'il s'agit du contentieux d'appel ou du contentieux d'annulation. Il ne s'applique pleinement qu'au contentieux d'appel, c'est-à-dire au contentieux des droits subjectifs. Celui-ci, en effet, n'existe que par les textes qui ouvrent le recours. Le contentieux d'annulation, au contraire, couvre tous les cas d'illégalité administrative. Le recours en nullité est admis «contre toutes les décisions administratives quelconques à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible» (article 36 de la loi du 16 janvier 1866, repris par l'article 31 de la loi du 8 février 1961). Il existe donc en vertu d'un texte général et est ouvert dans tous les cas où la loi n'admet pas de recours au fond. Le recours d'annulation est bien limité, mais par les causes d'annulation, non dans les matières sujettes à recours.

Il s'ensuit que dans le contentieux d'annulation encore, le Conseil d'Etat possède une compétence d'attribution: celle qui découle du texte général de l'article 31 (ancien article 36). Mais cette disposition permet le recours d'une façon générale, sans que la matière à recours doive être énoncée par la loi.

9. Il a été rappelé que la Constitution réserve les contestations portant sur des droits civils à l'ordre judiciaire. La délimitation entre droits civils et droits administratifs peut soulever des problèmes délicats. Ils ne peuvent se poser qu'au législateur. La loi ayant qualifié tels droits d'administratifs, telles décisions d'administratives, le juge — judiciaire aussi bien qu'administratif — devra l'appliquer, n'ayant pas à en vérifier la constitutionnalité.

On peut citer comme exemple d'une telle difficulté les droits des fonctionnaires découlant de leur statut. Ce n'est que par une loi du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat que cette difficulté fut résolue, puisqu'un texte formel attribuait compétence au Conseil d'Etat, Comité du Contentieux, sur toutes les contestations auxquelles donneront lieu les décisions relatives à la fixation des traitements et pensions.

Tout le contentieux de la fonction publique est dès lors soumis à la connaissance du Conseil d'Etat.

10. Il est incontestable que la juridiction administrative en matière d'annulation, telle qu'elle fut créée par la loi de 1866, montre des traits communs significatifs avec l'instance de cassation de l'ordre judiciaire. Cependant, une assimilation complète reposerait sur une confusion.

La Cour de Cassation, dans l'organisation judiciaire, est un tribunal suprême placé au sommet de la hiérarchie judiciaire et qui a pour mission d'assurer l'exacte application de la loi et l'uniformité de la jurisprudence. Comme telle, elle ne constitue pas un troisième degré de juridiction, son rôle se borne à contrôler la légalité des décisions attaquées, sans pouvoir jamais connaître du fond des affaires. La même situation ne se retrouve pas devant le Conseil d'Etat. L'instance engagée par ce recours est bien une instance en vérification de légalité, une instance en nullité, pareille en cela au recours en cassation. Mais, au demeurant, c'est une première instance contentieuse. La décision attaquée n'émane pas d'une juridiction, elle n'a pas été précédée de débats contradictoires, assurant le droit de la défense. L'action ne naît, et la procédure contentieuse ne s'engage que devant le Conseil d'Etat qui est donc juge en premier et dernier ressort.

Le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation sont des juges de légalité. Ils n'ont qu'à censurer, non à statuer à nouveau.

C'est ce qu'exprime l'article 31 de la loi du 8 février 1961:

«lorsque l'arrêt qui intervient annule la décision attaquée, l'affaire est renvoyée, en cas d'annulation pour incompétence, devant l'autorité compétente et, dans les autres cas, devant l'autorité dont la décision a été annulée, laquelle, en décidant au fond, doit se conformer audit arrêt.»

Ce texte souligne le champ d'application différent et plus large de la jurisprudence administrative d'annulation par rapport à la juridiction judiciaire de cassation. Cette dernière vérifie la légalité des décisions juridictionnelles au fond rendues en dernier ressort. A cet effet, elle doit se borner à l'examen du droit, à l'exclusion de toutes questions de fait. La juridiction d'annulation du Conseil d'Etat, au contraire, est appelée à contrôler la légalité des décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible. Cette mission comporte l'examen de tous les aspects de la légalité discutée, y compris celui des faits sous-jacents.

## § 2 — Le contentieux d'annulation en droit luxembourgeois

11. Contrairement au contentieux de réformation qui est essentiellement distinct du contentieux de pleine juridiction du droit français, à la suite d'une organisation constitutionnelle et législative différente, le contentieux d'annulation du droit luxembourgeois s'apparente très étroitement à celui du droit français. Le recours en annulation a été largement inspiré par le recours pour excès de pouvoir dont les caractéristiques ont assez fidèlement été reprises par la loi d'abord, par la jurisprudence ensuite.

L'article 31 de la loi du 8 février 1961 ouvre le recours en annulation contre toutes les décisions administratives ainsi que contre toutes les décisions des juridictions administratives. Le recours au Comité du Contentieux est admis même contre des décisions qualifiées par les lois ou règlements de définitives ou en dernier ressort. Ainsi et par opposition au contentieux de réformation, dans lequel le recours doit être prévu par un texte de loi, le recours en annulation existe de par la disposition générale de la loi organique, à l'encontre de n'importe quelle décision administrative ou de juridiction administrative, même qualifiée en dernier ressort.

12. Le recours en annulation n'est admis par la loi que pour certaines causes énumérées limitativement. Les cas d'ouverture sont: l'incompétence, l'excès et le détournement de pouvoir, la violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés.

Cette nomenclature rappelle celle du droit français dont elle a été inspirée. Le Conseil d'Etat a développé le recours en annulation en puisant dans les principes généraux du droit ou dans les nécessités de l'exercice régu-

lier et continu des services publics. «Il en est résulté, écrit Alfred Loesch dans son examen de la jurisprudence du Comité du Contentieux (Livre jubilaire du Conseil d'Etat, page 517), un ensemble de règles paralégales qui ... ont fini par s'imposer avec une force égale à celles de la loi écrite.» Or, ce droit particulier, dont l'existence n'est plus contestée par personne, ne peut être rattaché, en cas d'inobservation des règles qu'il établit, à l'incompétence ou à la violation de la loi. Le moyen pour protéger ce droit et pour en assurer le caractère obligatoire contre les agissements de l'administration est l'excès de pouvoir. Loesch continue: «Cette notion, vide de substance au début, mais reconnue indispensable dans la suite, est devenue, au cours des années, l'ouverture du recours la plus originale et la plus riche en conséquences juridiques.»

L'ouverture d'excès de pouvoir permet d'attaquer des actes de l'administration qui portent de façon illicite atteinte aux droits des administrés, mais dont il serait difficile de qualifier l'illégalité spécifique.

13. L'incompétence et la violation des formes constituent des illégalités dites externes; la violation de la loi concerne l'illégalité interne de l'acte.
14. Le moyen de violation de la loi s'attaque au contenu même de l'acte, son objet. La notion doit être entendue dans son sens le plus large. La loi dont la violation peut être invoquée est l'ensemble des règles de droit applicables. Doivent y être comprises en premier lieu les dispositions de droit positif inscrites dans la Constitution, les lois, les règlements généraux et locaux, les conventions et traités internationaux. On doit mentionner ensuite, au titre de sources non écrites, les principes établis par la jurisprudence. En ce qui concerne les principes généraux du droit administratif, la jurisprudence du Conseil d'Etat en rattache la violation au moyen de l'excès de pouvoir plutôt qu'à celui de la violation de la loi, donnant ainsi un contenu particulier à cette ouverture spéciale au droit luxembourgeois.
15. Contrairement aux principes proclamés avant 1939 comme immuables, le Conseil d'Etat s'est reconnu compétence, au contentieux d'annulation, pour vérifier les faits. Voir Alex Bonn: L'examen du fait par le Conseil d'Etat. Livre jubilaire, page 529.
16. Mis à part le fait que le moyen d'excès de pouvoir est une cause d'ouverture spécifique en droit luxembourgeois, il convient de signaler une autre particularité qui distingue le contentieux d'annulation luxembourgeois des contentieux d'annulation français et belge.
17. Malgré la généralité des termes employés par la loi (acte administratif émanant d'une autorité administrative et contenant décision), tous les actes administratifs ne sont pas susceptibles d'un recours en annulation.

Nous ne parlerons ici que des actes à portée générale, c'est-à-dire des règlements d'administration publique, les arrêtés généraux et locaux. Quoiqu'il s'agisse d'actes administratifs pouvant faire grief, la jurisprudence constante décide que les dispositions réglementaires à caractère général sont insusceptibles d'un recours en nullité, celui-ci étant limité aux décisions administratives qui règlent certaines situations déterminées, c'est-à-dire individuelles.

Jusqu'à la réforme législative de 1961, cette solution était uniquement jurisprudentielle. Dans son avis du 31 janvier 1958 émis à l'endroit de la loi du 8 février 1961, le Conseil d'Etat, examinant les mérites du système jurisprudentiel, arrive à la conclusion que, conforme à l'intention du législateur, il est à maintenir parce que, dans l'organisation judiciaire telle qu'elle résulte de la Constitution, il constitue une protection efficace et suffisante des droits individuels. Il convient de reproduire par extrait le passage afférent de cet avis :

«Le Conseil d'Etat ne croit toutefois pas souscrire à cette opinion qui à son avis contredit trop nettement les traditions constitutionnelles et une pratique juridictionnelle bien assise. Il ne faut pas oublier d'ailleurs que chez nous, l'exception d'illégalité est d'application générale, tandis qu'en France elle est limitée au contentieux pénal. L'importance de l'annulation s'amenuise à mesure que l'exception d'illégalité offre une protection totale au justiciable qui, en tout état de cause et devant n'importe quelle juridiction judiciaire, peut se défendre par un moyen efficace contre les mesures dépassant les pouvoirs de l'exécutif. Le moyen, étant d'ordre public, peut d'ailleurs être

suppléé d'office par les tribunaux. L'élargissement du contrôle juridictionnel et la consécration d'une nouvelle règle de droit par le texte légal ne s'imposent que s'ils répondent à une pressante nécessité. On conçoit dès lors que dans le système français, l'extension du recours en annulation aux mesures d'ordre réglementaire étaient dictées par l'insuffisance du moyen tiré de l'exception d'illégalité, dont l'application est plus restreinte. Dans notre droit, au contraire, les données sont autres.»

Il convient d'ajouter que l'exception d'illégalité proclamée par l'article 95 de la Constitution devant les tribunaux judiciaires est admise également devant le Conseil d'Etat. Celui-ci, tout en admettant qu'un règlement général n'est pas annulable par voie principale, en scrute la légalité pour éventuellement annuler les décisions individuelles prises par l'administration sur la base du règlement reconnu illégal.

18. La jurisprudence du Conseil d'Etat luxembourgeois a donné à la notion d'acte à portée générale une interprétation extensive. Sont considérés comme à portée générale, non seulement les règlements d'administration publique, mais également les règlements généraux ou locaux. Un recours qui viserait à critiquer la légalité du mode d'adoption d'un règlement local a été déclaré irrecevable, quoique le recours émane de ceux-là mêmes qui, en vertu de leur mandat électif, avaient été parties à son élaboration (arrêt Bauer du 6. 8. 1955, Pas. lux. XVI, p. 352). Même lorsque l'acte administratif lèse un intérêt individuel, un recours est déclaré irrecevable, du moment que la réclamation constitue un incident de la procédure d'élaboration de l'acte à caractère général.

**Jugé** (en matière d'aménagement des villes et autres agglomérations importantes) :

«Considérant que les projets d'aménagement ont donc pour but et pour effet de régler par des dispositions générales et permanentes l'aménagement des agglomérations qu'ils concernent et le régime des constructions à élever dans ces agglomérations; que ces dispositions qui sont normalement dérogatoires au droit commun s'imposent indistinctement à toutes les propriétés foncières comprises dans le rayon du plan;

Considérant qu'il en suit que la délibération par laquelle le conseil communal a adopté le plan d'aménagement litigieux a le caractère d'un acte réglementaire; que la décision du ministre de l'Intérieur qui approuve la délibération du conseil communal et qui a pour but et pour effet de lui conférer force obligatoire participe du même caractère;

Considérant qu'il est vrai que, tout en adoptant ou en approuvant le plan d'aménagement, le conseil communal et le ministre de l'Intérieur étaient appelés à statuer et ont statué sur les réclamations présentées contre ce plan par des particuliers agissant dans leur intérêt personnel; que cette circonstance n'est cependant pas de nature à changer, même partiellement, le caractère des actes attaqués; que les réclamations en question ne constituent qu'un incident de la procédure d'élaboration du projet d'aménagement et qu'elles n'étaient pas dirigés contre une décision à caractère individuel;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les actes entrepris n'ont pas le caractère de décisions individuelles et ne sont donc pas des décisions administratives au sens de l'article 31 de la loi organique du Conseil d'Etat; que partant le comité du contentieux est incompétent pour statuer sur le recours en annulation dirigé contre ces actes.» (Conseil d'Etat, arrêt Massard du 22. 11. 1971.)

## CHAPITRE II — PORTEE DE L'ANNULATION D'UN ACTE ADMINISTRATIF PAR LE JUGE

(Réponses au questionnaire)

### Ad 1 : L'autorité de chose jugée

19. La compétence réduite du Conseil d'Etat en matière d'annulation laquelle est limitée aux décisions administratives individuelles entraîne une conséquence importante au point de vue de l'autorité de la chose jugée et une différence sensible avec le droit français.

En France, l'autorité de la chose jugée qui s'attache aux décisions du Conseil d'Etat rendues sur recours pour excès de pouvoir est absolue, c'est-à-dire que ces arrêts produisent effet erga omnes. Ce caractère est une con-

séquence de ce que le recours pour excès de pouvoir fait partie du contentieux objectif.

En droit luxembourgeois, au contraire, le Conseil d'Etat ne statue jamais que sur le recours en annulation dirigé contre une décision administrative individuelle. Le litige se limite dès lors à la contestation divisant les parties, et l'arrêt ne tranchera que celle-ci, de sorte que l'autorité de la chose jugée sera relative comme au contentieux de réformation. Toutefois un arrêt d'annulation s'imposera au juge de l'ordre judiciaire saisi d'une demande en dommages-intérêts (voir infra No 41).

20. Aussi la tierce opposition est-elle admise contre les décisions du comité du contentieux par le règlement de procédure.

Au terme de l'article 40 alinéa 1er de ce règlement, la tierce opposition est admissible de la part de ceux qui, ni eux-mêmes, ni ceux qu'ils représentent, n'ont été appelés lors des décisions à entreprendre.

En présence d'une terminologie identique, la qualité des tiers opposants s'appréciera conformément aux principes qui ont été développés en procédure civile judiciaire.

Aucun délai n'est prévu pour former tierce opposition. Mais les dispositions contenues aux articles 37 et 38 du règlement régissant la requête civile y sont déclarées applicables.

21. Tout recours contre une décision contradictoire du comité du contentieux est exclu, si ce n'est qu'en deux cas :
- si elle a été rendue sur pièce fausse;
  - si la partie a été condamnée faute de représenter une pièce décisive qui était retenue par son adversaire.
22. En raison du caractère relatif de l'autorité de la chose jugée attachée à un arrêt d'annulation on serait tenté d'admettre que le requérant peut renoncer à l'annulation qu'il a obtenue. Toutefois, en l'absence de toute jurisprudence cette solution n'est pas certaine.

#### Ad 2 : **Rétroactivité d'une décision d'annulation**

23. Lorsque l'arrêt du Conseil d'Etat annule la décision attaquée, l'annulation a un effet rétroactif.

L'arrêt a l'autorité de la chose jugée au même titre que les décisions des juridictions judiciaires. Si l'administration ne se conforme pas aux dispositions de l'arrêt, la partie intéressée peut se pourvoir à nouveau devant le comité du contentieux et invoquer la violation de la chose jugée. Si l'Administration prend une décision contraire à l'arrêt ou si elle garde le silence, le recours est ouvert dans les conditions de droit commun. En outre, l'administration peut s'exposer en une action en dommages et intérêts devant les tribunaux judiciaires.

24. L'effet rétroactif d'un arrêt d'annulation est très souvent une fiction juridique. Il existe en effet des situations où l'administration se trouve dans l'impossibilité de se conformer à l'arrêt intervenu. Il en est ainsi notamment dans le cas de l'annulation d'une adjudication de travaux publics, quand le bénéficiaire de l'adjudication a exécuté les travaux dont il a été chargé. Ces travaux ne sauraient être démolis. L'inexécution de l'obligation de l'administration à l'égard du soumissionnaire injustement évincé se résout en dommages et intérêts. Le principe de la continuité du service public exige également que les actes accomplis par un fonctionnaire dont la nomination est annulée, soient considérés comme valables.

#### Ad 3 : **Pouvoirs du juge en cas d'annulation**

25. L'article 31 de la loi du 8 février 1961 dispose :
- «Lorsque l'arrêt qui intervient annule la décision attaquée, l'affaire est renvoyée, en cas d'annulation pour incompétence, devant l'autorité compétente et, dans les autres cas, devant l'autorité dont la décision a été annulée, laquelle, en décidant du fond, doit se conformer audit arrêt.»

Le comité, après avoir constaté la cause de nullité, doit se borner à annuler la décision attaquée. Le comité du contentieux ne peut pas se substituer à l'administration active. Il est appelé à contrôler la légalité des actes de celle-ci. Il les censure s'il les estime illégaux, dans le sens le plus général de ce terme. A cet effet, il ne peut qu'en prononcer la nullité.

L'acte une fois annulé, il appartient à l'administration de statuer à nouveau en respectant le principe de droit énoncé par le Conseil d'Etat.

**Jugé :**

«Considérant que le requérant demande finalement qu'en cas d'annulation le requérant soit renvoyé devant le bourgmestre compétent pour s'y voir accorder l'autorisation de construire sollicitée avec la précision que toutes dispositions d'un plan d'aménagement même légalement établi interdisant la construction en dehors des limites territoriales de ce projet d'aménagement est illégal comme contraire à la Constitution et à la loi et que partant l'administration compétente n'est pas en droit de refuser d'accorder l'autorisation de construire sollicitée sur base d'une telle considération se dégageant d'un tel acte réglementaire.

Considérant que si l'autorité compétente au fond est tenue, après renvoi sur annulation, de se conformer à la décision rendue par la juridiction du contentieux de l'annulation sous peine de commettre un nouvel excès de pouvoir, cette juridiction est cependant incompétente pour émettre des injonctions concernant le fond, que dès lors le renvoi sollicité ne peut être que pur et simple.» (Conseil d'Etat 5 avril 1977, arrêt Piré.)

26. Cette obligation d'exécuter ne comporte cependant pas de sanction légale directe. L'exécution d'un arrêt ne peut être poursuivie ni contre le ministre, ni contre l'Etat, par aucune voie de contrainte judiciaire ou extra-judiciaire.

27. L'administré ne reste toutefois pas sans protection en face de l'administration. Si celle-ci prenait une décision contraire, la nouvelle décision ne manquerait pas de faire l'objet d'un nouveau recours et elle serait annulée pour violation de l'autorité de chose jugée. D'autre part, le refus ou l'abstention de l'administration de respecter une décision du comité du contentieux sont généralement sanctionnés par des dommages-intérêts. La demande en dommages-intérêts doit être portée par la partie qui peut se plaindre de l'inexécution de l'arrêt devant la juridiction civile. Une demande en réparation d'un préjudice constitue en effet un litige portant sur des droits civils, lesquels, au terme de l'article 84 de la Constitution, sont exclusivement du ressort de l'ordre judiciaire. Le Conseil d'Etat ne saurait dès lors allouer à une partie lésée par l'administration des dommages et intérêts.

Il en suit qu'un préjudice déterminé par une décision administrative illégale donne lieu à deux recours successifs :

— d'abord un recours en annulation de la décision, à porter devant le comité du contentieux du Conseil d'Etat;

— ensuite, après annulation de la décision, à une action en dommages et intérêts à introduire devant la juridiction civile.

28. **Exemple :**

Lors d'une soumission pour les travaux de construction d'un immeuble administratif, l'offre du soumissionnaire ayant proposé le prix le plus bas fut écartée au motif que cette offre, dans l'absolu, ne constituerait pas l'offre la plus avantageuse, et les travaux furent adjugés à un autre entrepreneur. Le soumissionnaire évincé saisit le Conseil d'Etat d'un recours en annulation de la décision ministérielle d'adjudication pour violation de la loi, notamment pour inobservation des dispositions légales sur l'adjudication des travaux publics au soumissionnaire le plus bas. Le comité du contentieux estima que les motifs invoqués par le ministre pour considérer la soumission du requérant comme n'étant pas la plus avantageuse ne se justifiaient pas et il annula l'arrêté ministériel. Les travaux dont il s'agissait étaient entre-temps exécutés par l'adjudicataire. En invoquant l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, l'entrepreneur assigna l'Etat devant la juridiction civile en réparation du préjudice subi du fait de son éviction de l'adjudication. Le tribunal et, en appel, la cour, décidèrent que la faute de l'administration engageant la responsabilité de l'Etat était établie par l'arrêt du Conseil d'Etat annulant la décision d'adjudication et que l'entrepreneur évincé était en droit de réclamer la réparation de tout le préjudice qui lui avait été causé par la faute de l'administration, y compris le préjudice résultant du bénéfice échappé (voir le texte de la décision infra No 41).

29. En fait, les décisions du Conseil d'Etat sont généralement respectées. On peut cependant signaler une catégorie de décisions judiciaires qui, très généralement, ne sont pas exécutées par l'administration: ce sont celles qui ordonnent la destruction d'un immeuble construit au mépris des lois et règlements. Des intérêts matériels s'opposent dans la pratique à l'exécution

de ces décisions. Il échète d'ailleurs de relever que ce ne sont pas directement les arrêts du Conseil d'Etat qui sont en l'occurrence méconnus. En effet, le Conseil d'Etat ne fait que confirmer une décision administrative ayant refusé une autorisation de construire. Ce sont les juridictions répressives, saisies du chef d'infraction à la loi ou à un règlement, qui en condamnant le contrevenant, ordonnent la remise des lieux en leur état antérieur, et ce sont plutôt les décisions de ces juridictions qui ne sont pas exécutées.

30. Retenons cependant que pour pouvoir donner lieu à dommages et intérêts, la décision administrative illégale doit avoir violé un droit, c'est-à-dire un intérêt juridiquement protégé. Le recours en annulation est recevable, s'il existe un intérêt personnel et légitime. Seule la violation d'un droit ouvre l'action en responsabilité. Ne seront susceptibles de léser un droit que les actes administratifs entachés d'illégalité et ayant reçu une exécution matérielle.

#### Ad 4 : L'annulation partielle

31. L'annulation partielle est possible, toutes les fois que l'illégalité d'une clause particulière d'un acte administratif n'affecte pas l'acte tout entier.

##### **Jugé :**

Après avoir constaté que certaines clauses d'une autorisation de bâtir étaient illégales, l'arrêt poursuit :

«Considérant qu'il y a lieu dès lors de se demander si l'annulation de certaines clauses du permis n'entraîne pas l'annulation de l'acte administratif dans son ensemble;

Considérant que d'après les principes établis par la doctrine et la jurisprudence, le juge administratif peut prononcer l'annulation partielle de l'acte attaqué, lorsque l'illégalité ne porte que sur certaines parties de l'acte ou lorsque certains de ses effets sont illégaux; l'annulation partielle est subordonnée à la condition que les diverses dispositions de l'acte ne forment pas un tout indivisible;

Considérant que l'obligation de renoncer à des droits civils ne peut pas être imposée par décision administrative; qu'elle ne saurait donc être considérée comme faisant partie intégrante de pareille décision;

Considérant d'autre part, qu'en l'espèce l'administration communale estime que l'autorisation de construire reste valable nonobstant le défaut d'acceptation écrite de l'intéressé;

qu'il résulte des éléments qui précèdent que l'annulation des clauses litigieuses n'affecte pas la validité des autres dispositions de la décision entreprise.» (Conseil d'Etat 6 février 1975, arrêt Bertrand.)

#### Ad 5 : Les actes connexes ou dérivés

32. L'effet rétroactif des arrêts d'annulation exigerait que les actes connexes à l'acte annulé ou dérivés de celui-ci fussent également annulés. Cependant, le juge ne saurait lui-même annuler les actes connexes ou dérivés que dans la mesure où il est saisi de conclusions en ce sens. Dans ce cas, l'arrêt d'annulation tire lui-même les conséquences de sa décision. Ainsi, après avoir annulé l'autorisation de lotissement délivré par un bourgmestre, le comité du contentieux annule l'autorisation de construire individuelle accordée sur base dudit lotissement (Conseil d'Etat 17 mars 1976 arrêt Beissel).

Il est douteux, en raison du caractère relatif de l'autorité de chose jugée d'un arrêt d'annulation que les actes connexes ou dérivés puissent être considérés comme implicitement annulés par l'arrêt.

33. Comme l'administration est obligée à se conformer aux principes de droit, énoncés dans l'intérêt d'annulation, il lui appartient également d'étendre les effets de la décision d'annulation aux actes connexes ou dérivés.

C'est la raison pour laquelle la tierce opposition est permise toutes les fois où un intérêt tiers est en cause.

34. Il se peut aussi que l'annulation d'un acte administratif sorte des effets civils, sans qu'il soit besoin ou même possible de l'indiquer dans l'arrêt d'annulation.

##### **Exemple :**

Un contribuable, après avoir reçu un bulletin d'imposition communale se pourvoit devant le juge de l'excès de pouvoir en invoquant par voie d'ex-

ception des moyens d'illégalité contre le règlement communal décrétant la taxe. Il obtient gain de cause.

Le résultat de cet arrêt sera que le règlement communal lui sera déclaré non applicable et que la taxe communale ne pourra pas être récupérée contre lui.

L'administration communale sera obligée de restituer les taxes perçues et pourra même y être condamnée par le juge civil en cas de refus.

### **CHAPITRE III — CONSEQUENCES DE L'ANNULATION D'UN ACTE ADMINISTRATIF PAR LE JUGE**

(Réponses au questionnaire)

#### **Ad 1 : Obligation de l'Administration de se conformer à une décision d'annulation**

35. L'article 31 de la loi du 8 février 1961 dispose: «lorsque l'arrêt qui intervient annule la décision attaquée, l'affaire est renvoyée, en cas d'annulation pour incompétence, devant l'autorité compétente et, dans les autres cas, devant l'autorité dont la décision a été annulée, laquelle, en décidant du fond, doit se conformer audit arrêt».

L'obligation de se conformer à l'arrêt de l'annulation interdit à l'administration de poursuivre l'exécution de l'acte annulé. Dans les hypothèses où un tiers serait bénéficiaire de l'acte annulé, l'administration devra veiller à ce que celui-ci s'abstienne de poursuivre l'exécution. Ainsi, par exemple, lorsqu'une autorisation de construire a été annulée sur requête d'un voisin, le bénéficiaire de l'autorisation ne pourra l'invoquer pour continuer son projet. L'hypothèse est cependant rare étant donné que dans la plupart des cas, le tiers sera appelé à l'instance pour se voir déclarer commun l'arrêt à intervenir.

#### **Ad 2-5 : Réfection par l'Administration de l'acte annulé**

Il faut distinguer entre l'annulation d'un acte négatif et l'annulation d'un acte positif.

36. a) Annulation d'un acte négatif.

L'annulation d'un refus ne vaut pas autorisation. Elle crée à charge de l'Administration le devoir juridique de prendre l'acte qui lui était demandé. Le devoir négatif consiste dans l'interdiction faite à l'administration de prolonger ou de renouveler le refus jugé illégal par le Conseil d'Etat. Si le refus a été annulé pour vice de forme ou incompétence, un nouveau refus, régulier cette fois, est possible. Quant au devoir positif, il consiste dans l'obligation de prendre l'acte demandé. Le silence gardé par l'administration après annulation d'un refus équivaut à un nouveau refus.

37. b) Annulation d'un acte positif.

L'annulation remet les choses dans l'état où elles se trouvaient un instant avant que la décision attaquée ait été prise. Tantôt, le requérant pourra tirer de lui-même les conséquences pratiques de cette restitutio in integrum, tantôt, au contraire, il lui faudra, pour tirer un profit effectif de l'annulation, attendre ou même solliciter l'intervention de l'administration. La délimitation de ces deux séries d'hypothèses n'est pas aisée à indiquer dans une formule précise; il s'agit d'une question de fait, tout dépendant des circonstances de la cause. Exemple: Lorsqu'une décision illégale privait le bénéficiaire du statut antérieur de certains avantages matériels, l'annulation obligera l'administration à faire tous les actes nécessaires pour restituer ces avantages à l'intéressé à partir de la date du règlement annulé. Dans l'hypothèse où l'intervention de l'administration est nécessaire pour exécuter l'arrêt d'annulation, les particuliers ne sauraient jamais se substituer à l'administration.

38. En résumé, la question de savoir si et quand l'administration est obligée, pour se conformer à l'arrêt d'annulation, de refaire l'acte varie selon les circonstances.

Il est permis d'affirmer que toutes les fois où il y a compétence liée, l'administration sera obligée de refaire l'acte dans le sens voulu par l'arrêt. Par contre en cas de compétence discrétionnaire, elle pourra se dispenser de le faire.

Ainsi par exemple, en matière de permis de construire, l'administration est obligée de prendre attitude à l'égard d'une demande en autorisation de

construire. Si une première autorisation a été refusée, la seconde ne pourra être que conforme aux considérants de l'arrêt. Il en sera de même dans l'hypothèse où une première autorisation octroyée a été annulée.

Par contre, dans le domaine des taxes communales, si une taxe communale a été déclarée illégale, l'administration pourra renoncer à la perception de cette taxe. Si elle entend néanmoins la percevoir, le nouveau règlement-taxa à prendre par l'autorité communale ne pourra que tenir compte des motifs d'annulation énoncés dans l'arrêt.

Il est de même des hypothèses dans lesquelles aucune intervention nouvelle de l'administration n'est requise pour que le requérant puisse entrer dans le bénéfice d'une annulation obtenue. Par exemple, s'il est jugé que l'inscription à l'inventaire des sites classés a été faite à tort, cette inscription sera considérée comme non avenue sans qu'il soit besoin d'un nouvel acte administratif.

Ad 6 :

39. Alors qu'en principe les décisions administratives rétroactives sont illégales, elles sont au contraire exigées à la suite d'une annulation pour excès de pouvoir; sans doute l'administration ne peut-elle faire rétroagir un acte qui n'est que la réédition, régulière cette fois, de l'acte annulé, mais elle peut, et même doit faire rétroagir les mesures prises en vue de rétablir la situation existant avant que l'acte annulé ait été pris. Cette rétroactivité des actes intervenus en exécution d'un arrêt d'annulation doit s'entendre avec un tempérament important: d'une part, les mesures prises pour remettre les choses en état doivent avoir effet à la date à laquelle est intervenue la décision annulée.
40. Mais d'autre part, en reprenant l'acte, l'administration appliquera l'état de droit en vigueur à la date de la réfection.

**Jugé :**

«Considérant que le requérant soutient que l'annulation ayant un effet rétroactif, le bourgmestre n'a pu fonder sa seconde décision de refus que sur les dispositions légales ou réglementaires ayant existé au jour de la première décision annulée; qu'à supposer dès lors que le plan d'aménagement invoqué soit légal et obligatoire, le bourgmestre n'a pu s'en prévaloir, alors qu'il n'a été définitivement approuvé qu'après la première décision;

que l'administration communale de Clervaux fait au contraire plaider qu'au cas où une décision administrative a été annulée, l'autorité qui prend une nouvelle décision doit se conformer aux lois et règlements existant au moment où elle est prise, alors que la législation nouvelle est d'application immédiate dans le temps;

Considérant que si une décision administrative a été annulée, l'autorité compétente doit prendre sa nouvelle décision sur la base de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle elle est amenée à se prononcer; qu'il n'est dérogé à cette règle que dans le cas, étranger au domaine du permis de construire, où il faut respecter un droit individuellement acquis par le bénéficiaire de l'annulation.» (Conseil d'Etat 2 février 1977 Kremer)

**Jugé dans le même sens :**

«Considérant que l'article 1er de la loi du 29 juillet 1965 concernant la conservation de la nature et des ressources naturelles n'exclut la compétence du ministre des Eaux et Forêts et, par conséquent, celle du Conseil d'Etat, en instance d'appel, que lorsqu'il s'agit de constructions à ériger sur la base et dans le cadre d'un plan d'aménagement légalement établi; que l'effet dans le temps du changement de compétence qu'entraîne l'institution d'un plan d'aménagement se règle d'après l'article 2 du code civil, selon lequel la loi nouvelle n'a pas d'effet rétroactif et doit donc respecter les droits acquis; que l'autorisation de bâtir accordée par l'arrêt précité du 21 mai 1970 a consacré au profit de ses bénéficiaires un droit acquis au regard de la législation relative à la conservation de la nature; que dans la mesure où un plan d'aménagement établit, comme en l'espèce, des zones d'interdiction de construire pour des raisons tirées uniquement de la conservation de la nature, les autorités chargées de son application ne peuvent pas méconnaître les permissions de bâtir accordées par les autorités compétentes pour assurer cette même conservation de la nature avant l'application dudit plan; qu'il s'ensuit que la décision implicite de rejet du bourgmestre de la commune de Contern est entachée d'excès de pouvoir et doit être annulée.» (Conseil d'Etat 5 avril 1977 Pire)

**Jugé dans le même sens :**  
(Conseil d'Etat 20 juillet 1977 Krieps-Promme)

**Ad 9 : Dommages-intérêts**

41. Lorsque l'administration a tiré correctement, sur le plan administratif, les conséquences d'une annulation d'un acte pour cause d'excès ou de détournement de pouvoir, elle peut néanmoins être condamnée à des dommages et intérêts envers la partie ayant obtenu la décision d'annulation.

**Exemple:** Un entrepreneur de constructions avait obtenu contre le ministre de l'Intérieur l'annulation pour excès de pouvoir d'un arrêté d'adjudication de travaux publics. Il avait ensuite assigné l'Etat en dommages et intérêts. Le tribunal de Luxembourg, après avoir admis que l'autorité de chose jugée s'attachait à l'arrêt d'annulation et s'imposait erga omnes y compris les juridictions de l'ordre judiciaire, lui donne gain de cause en motivant sa décision comme suit:

«Attendu que les faits et actes dommageables constituant des fautes et imputables au pouvoir administratif engagent la responsabilité de la puissance publique et donnent lieu à réparation judiciaire. Quant à la faute:

Attendu que la faute en ce qui concerne la puissance publique peut apparaître d'une part dans l'exercice de son pouvoir de prendre des décisions exécutoires et d'autre part dans l'accomplissement de ses missions de service public;

que dans le premier cas, la qualification de faute est attachée à l'illégalité des décisions de l'autorité publique, alors que dans le second cas, la faute réside plus généralement dans une activité défectueuse du service public; que plus spécialement, une décision administrative individuelle peut constituer une faute engendrant la responsabilité de la collectivité, à la condition que son illégalité soit démontrée et que cette illégalité soit de nature à causer un préjudice;

Attendu qu'il résulte des développements qui précèdent que l'Etat défendeur doit répondre du dommage subi par le demandeur à la suite de la décision administrative illégale susvisée.»

42. D'un autre côté, tout recours en annulation couronné de succès n'ouvre pas nécessairement une action en dommages et intérêts.

**Exemple:** Le demandeur avait obtenu gain de cause contre le ministère des transports qui lui avait retiré son permis de conduire. Il avait assigné ensuite l'Etat en dommages et intérêts. Le tribunal de Luxembourg s'est prononcé comme suit:

«Attendu toutefois que la responsabilité de la puissance publique ne se trouve pas engagée dès lors qu'il ne s'agit que d'une illégalité de pure forme n'excédant pas un certain degré de gravité et qui, bien que justifiant l'annulation pour excès de pouvoir de la décision prise, ne fait pas obstacle à ce que cette décision soit prise à nouveau et que la même décision aurait pu être prise en employant une procédure régulière, de sorte qu'il n'y a pas alors de véritable préjudice.»

43. Dans le même sens: Cour supérieure de Justice 24 mars 1976:

...

«Un requérant avait obtenu l'annulation en Conseil d'Etat du refus d'autorisation de construire un immeuble. Le tribunal avait admis que l'administration communale, en omettant de prendre l'avis juridique qualifié du Ministère de l'Intérieur auquel cas sa responsabilité aurait été sauvée et en prenant sa décision délicate pour des motifs condamnés par la suite par le Conseil d'Etat avait commis une faute des conséquences de laquelle elle devait répondre. La Cour réforme dans l'arrêt suivant: Attendu qu'à l'appui de son appel principal l'administration communale soutient que le seul fait du bourgmestre d'avoir refusé une autorisation de construire pour des motifs plausibles, mais que le Conseil d'Etat a jugé ne pas rentrer dans ses pouvoirs d'appréciation ne constitue pas une faute donnant lieu à une action en dommages et intérêts contre l'administration communale.

Attendu qu'une illégalité censurée par le Conseil d'Etat au moyen de l'annulation pour excès de pouvoir ne constitue pas nécessairement une faute mettant en jeu la responsabilité de l'administration; qu'en effet considérer tout excès de pouvoir comme une faute serait à la fois dangereux au point de vue de l'appauvrissement des patrimoines administratifs et de la paralysie, dont une telle rigueur frapperait les initiatives de l'administration et injuste, parce qu'il y a des illégalités vénielles, des fautes qu'il faut excu-

ser en raison de la complexité de la réglementation et de la vie administrative.

Attendu que la violation d'une disposition légale ou réglementaire par suite d'une erreur d'interprétation ou d'application de la loi commise par l'administration ou son organe ne constitue pas une faute, lorsque l'erreur n'a pas été à ce point évidente et certaine que l'on puisse assurer qu'une personne avisée, placée dans les mêmes circonstances que le pouvoir administratif ne l'aurait point également commise et que rien ne conclut à penser que l'interprétation ou l'application inexactes procèdent d'un examen de la question fait à la légère ou d'un manquement de conscience professionnelle; que l'interprétation des lois est un art que la complexité sans cesse croissante de la législation rend de plus en plus malaisé à maîtriser pleinement et qu'il n'est guère raisonnable d'affirmer qu'une administration prudente et diligente interprète nécessairement la loi d'une manière correcte.

La Cour ajoute: Attendu qu'il échet de relever que rien ne permet d'affirmer que sur base des éléments d'appréciation soumis au bourgmestre par le requérant, une application exacte et non erronée du règlement communal aurait nécessairement conduit à l'octroi de l'autorisation de construire sollicitée.»

#### 44. Remarque terminale

Un certain nombre de questions figurant au questionnaire ne peuvent trouver de réponse satisfaisante en droit luxembourgeois.

Cette observation vise notamment le contentieux de la fonction publique qui, en droit luxembourgeois, relève de la compétence du juge de réformation et non de celle du juge de l'annulation. Etant donné que le présent rapport ne traite que de la portée et des conséquences de l'annulation par le juge de l'excès de pouvoir, l'auteur a renoncé volontairement à choisir ses exemples dans le contentieux de la fonction publique.

Comme il a été relevé qu'un arrêt du Comité du Contentieux statuant comme juge d'appel et au fond se substitue à la décision administrative réformée, il est loisible au juge administratif, soit de préciser dans le dispositif de sa décision les conséquences de fait ou de droit qui en découlent, soit, en cas de renvoi devant l'administration, de lui enjoindre l'ordre de se conformer à l'arrêt de réformation. Mais certains aspects relatifs au problème de la rétroactivité ou à celui de l'effet d'un arrêt de réformation sur les actes connexes ou dérivés se posent de la même façon que pour le juge de l'excès de pouvoir.

S'ils n'ont pas été traités dans ce rapport, la raison en est qu'ils se situent en dehors du sujet proprement dit.

Luxembourg, en février 1978