

XIIe Colloque

des Conseils d'Etat et des Juridictions Administratives  
Suprêmes des Etats membres des Communautés Européennes.

---

M a d r i d

6-8 juin 1990

LES COURS ADMINISTRATIVES SUPREMES ET LA REGULATION DU  
NOMBRE ET DE LA DUREE DU PROCES

Rapport luxembourgeois

présenté par Monsieur Paul BEGHIN  
Vice-président du Conseil d'Etat

## LES COURS ADMINISTRATIVES SUPREMES ET LA REGULARISATION DU NOMBRE ET DE LA DUREE DU PROCES

### I - Problèmes de principe

#### Accès aux procédures contentieuses administratives

*L'accès à la procédure administrative contentieuse n'est soumis à aucune limitation, pourvu que les conditions de fond et de forme inscrites dans la loi organique du Conseil d'Etat soient respectées.*

*Deux sortes de recours devant le Conseil d'Etat, Comité du Contentieux sont possibles: le recours en annulation et le recours en réformation ou de pleine Juridiction.*

*Tandis que le recours en annulation a un caractère général et existe contre toutes les décisions administratives et toutes les décisions des juridictions administratives, le recours en réformation ne peut être exercé que contre les contestations dont les lois spéciales attribuent connaissance au Conseil d'Etat.*

*Les conditions de la recevabilité du recours et l'accès à la procédure administrative contentieuse se déterminent en fonction de*

- la nature de l'acte attaqué
- la qualité du requérant
- le délai du recours
- l'absence d'autres recours.

*L'accès à la procédure contentieuse n'est pas soumise à une limitation quantitative. Les limitations qui sont celles énumérées ci-dessus, sont d'ordre qualitatif ou d'ordre procédural.*

#### Nature de l'acte attaqué

*L'accès à la procédure administrative n'est ouvert que contre les décisions qui ont le caractère d'actes administratifs, c'est-à-dire qui émanent d'une autorité administrative - Gouvernement, Ministre, Administration de l'Etat, autorités communales, établissements publics*

...

*En plus, pour qu'une décision soit susceptible d'un recours devant le Conseil d'Etat il faut qu'elle constitue un acte à caractère individuel. Il ne peut par contre pas être formé de recours contre un acte législatif et contre un acte judiciaire.*

Il en est de même de tout acte administratif à caractère réglementaire. Toutefois, une loi récente en matière de réglementation communale a innové en aménageant la possibilité d'un recours contre un acte à caractère réglementaire émanant du pouvoir communal.

Sont également exclus du recours les mesures d'ordre intérieur de l'administration et, en vertu de la séparation formelle que marque la Constitution entre le judiciaire et l'administratif, les litiges découlant des contrats conclus par l'administration.

De plus, les actes attaquables doivent faire grief à l'administré et produire par eux-mêmes des effets juridiques à son égard.

### **Qualité de l'administré**

Indépendamment de sa capacité, l'administré doit avoir un intérêt personnel et légitime d'obtenir l'annulation ou la réformation.

Il suffit que cet intérêt soit moral et il n'a pas besoin d'être exclusif.

### **Délai de recours**

La loi organique du Conseil d'Etat a fixé uniformément le délai du recours à trois mois à partir du jour où la décision aura été notifiée.

Toutefois, des délais plus courts ont été fixés par un certain nombre de lois qui attribuent, en certaines matières, compétence au Conseil d'Etat comme juge du fond.

### **Absence d'autres recours**

Le recours devant le Conseil d'Etat n'est ouvert qu'à l'égard des décisions contre lesquelles aucun autre recours n'est possible.

En conséquence, si la loi organise un recours à une instance administrative, juridictionnelle ou non, celui-ci doit, au préalable, être épuisé sous peine d'irrecevabilité du recours devant le Conseil d'Etat.

Cette règle ne s'applique qu'au cas où il s'agit de recours contentieux. L'existence d'un recours hiérarchique n'exclut en effet pas l'accès direct et omisso medio au Conseil d'Etat.

### **Absence de double degré de juridiction et incidence de la procédure administrative non contentieuse**

Contrairement à l'organisation judiciaire civile et pénale qui repose sur le principe du double degré de juridiction, la juridiction administrative ne connaît pas pour le moment le double degré de juridiction de sorte que le Conseil d'Etat statue en premier et dernier ressort.

Ce n'est que dans les cas où le législateur a reconnu, dans un domaine spécifique, à des organismes ou services publics, des attributions et des compétences comme juridiction administrative de premier degré que le Conseil d'Etat statue comme juridiction d'appel.

Si, ainsi en apparence, le système juridictionnel administratif prive l'administré de la garantie du double degré de juridiction, il ne faut pas perdre de vue que la législation et la réglementation régissant la procédure administrative non contentieuse ont introduit en faveur de l'administré un très large droit à information, à participation et à intervention dans la prise des décisions administratives et aménagent même des recours dans le cadre de cette phase de prise de décision.

Comme exemple, l'on peut citer le droit de toute partie à une procédure administrative d'être entendue en personne et de se faire assister par un avocat ou, dans des affaires de nature technique, d'un conseil technique.

Si, sous son aspect formel, les garanties de l'administré semblent être moins bien assurées que s'il bénéficiait d'un double degré de juridiction, les moyens que lui offre la réglementation sur la procédure non contentieuse lui permettent toutefois de peser efficacement sur la prise de décision dans sa phase non contentieuse. De sorte, l'administré bénéficie d'une protection suffisante en face de l'administration, ce qui pratiquement revient à l'existence d'un premier degré de juridiction.

#### **Accès des tiers à la procédure administrative non contentieuse et la procédure contentieuse**

Les tiers qui ne sont pas partie à une décision administrative, qui néanmoins les concerne et affecte leur propre situation, disposent, pour faire valoir leurs droits, de moyens comparables à ceux de l'administré, partie à la décision administrative.

Ainsi, dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse, lorsqu'une décision est susceptible d'affecter les droits et intérêts de tierces personnes, l'administration est tenue de donner à cette décision une publicité adéquate mettant les tiers en mesure de faire valoir leurs moyens de défense.

Toute personne concernée par une décision administrative est également en droit d'obtenir communication des éléments d'information sur lesquels l'administration fonde ou entend fonder sa décision.

Au même titre la voie de recours devant la juridiction administrative est ouverte aux tierces personnes justifiant d'un intérêt personnel à la solution du litige et qui peuvent intervenir soit volontairement soit par mise en intervention de la part du principal demandeur.

Dans le cadre de la procédure contentieuse administrative proprement dite est admissible la tierce opposition de la part de ceux dont les droits ont été atteints par une décision rendue à la suite d'une procédure dans laquelle ils n'étaient pas représentés ni appelés à intervenir.

#### **Limitation de l'accès au contentieux administratif**

L'accès au contentieux administratif n'est soumis à aucune autre limitation ou restriction, sauf celles qui ont été indiquées. Le problème soulevé au questionnaire sous le quatrième astérisque ne se pose donc pas au Grand-Duché de Luxembourg.

#### **Déroulement et limitation de la procédure**

Pour répondre à cette interrogation, il faut indiquer sommairement comment la procédure devant le Conseil d'Etat qui est une procédure écrite et inquisitoire se déroule:

- Introduction par voie de requête déposée au Conseil d'Etat et signifiée aux parties intéressées, soit par acte d'huissier, soit par voie administrative.
- Les parties défenderesses au recours sont tenues de répondre et de fournir les défenses dans le délai d'un mois.
- Le demandeur pourra dans la quinzaine après les défenses fournies déposer une seconde requête et le défendeur pourra répondre dans la quinzaine suivante. Ces différents délais qui ne sont pas prescrits à peine de déchéance ne sont, dans la pratique, pas observés.
- Il ne pourra y avoir plus de deux requêtes de la part de chaque partie.
- Bien que la procédure ait un caractère essentiellement écrit, un débat oral est prévu qui a lieu en audience publique. Sauf quelques exceptions, le ministère d'un avocat est obligatoire. Toutefois lorsque le recours est dirigé contre l'Etat, celui-ci se fait le plus souvent représenter par un fonctionnaire du ministère de la

Justice désigné, à titre permanent, comme délégué du Gouvernement. L'Etat peut cependant se faire également représenter par un avocat.

### **Données statistiques**

Les recours introduits devant le Conseil d'Etat sont évacués dans un délai variant entre 9 et 15 mois, à moins que les affaires soient jugées par abréviation des délais. Le nombre des affaires jugées se situe en moyenne autour de 120 par an.

### **Limite des compétences du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat en tant que juridiction administrative suprême n'a à connaître ni des affaires non contentieuses, ni de questions ou de problèmes liés à une consultation qui est exclue. De même, toute consultation à titre préjudiciel par d'autres juridictions ou organes judiciaires est exclue.

### **II - Solutions de procédure**

Sur les questions soulevées au questionnaire sous les astérisques 1 et 2, il a été pris position dans le cadre des problèmes de principe. Il y est en conséquence renvoyé.

### **Non-limitation du degré hiérarchique de juridiction**

La procédure administrative contentieuse, tout comme d'ailleurs la procédure non contentieuse, ne connaissent aucune limitation dictée en raison de la matière ou de l'importance du litige.

L'administré est donc en droit d'éguiser dans tous les cas tous les moyens de recours que lui réserve la procédure administrative non contentieuse et la procédure contentieuse dans le cadre spécifique à chaque mode de recours, savoir le recours en annulation et le recours en réformation.

### **Composition et fonctionnement du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat, comme juridiction administrative - dénommé comme telle "Comité du Contentieux" - comprend 11 membres qui siègent en deux chambres au nombre de 5 chacune.

En matière fiscale, le Conseil d'Etat siège exceptionnellement au nombre de 3 membres.

### **III - Moyens de gestion du Contentieux**

Le secrétariat du Comité du Contentieux, relié à l'ordinateur central de l'Etat, utilise un programme informatique pour l'enregistrement et le suivi des affaires enrôlées. Ce programme permet le traitement informatisé des dossiers et la sélection automatique par matières tout au long de la procédure depuis l'enregistrement jusqu'à la clôture. Il est conçu de façon à permettre les recherches des affaires selon les numéros du rôle, les dates des différentes étapes de la procédure, les catégories (administratives ou fiscales), les matières concernées et l'identité des requérants.

Une gestion automatisée selon les moyens invoqués et les décisions jurisprudentielles retenues n'est pas encore possible.

La confection dactylographique des arrêts se fait au moyen d'un équipement de traitement de texte.

Une sélection des arrêts contenant les décisions essentielles est réunie chaque année dans un recueil mis à la disposition des administrations et des particuliers intéressés.

mars 1990