

RAPPORT LUXEMBOURGEOIS

rapporteur

Paul Henri MEYERS

Membre du Conseil d'Etat

Introduction.

Alors que le droit civil réglant les relations entre particuliers a fait depuis longtemps l'objet d'une codification systématique, le droit administratif réglant les relations entre le particulier et les services publics ne s'est élaboré que progressivement, sous l'impulsion de la doctrine et surtout de la jurisprudence. Ainsi, au Grand Duché de Luxembourg, dont la première Constitution, en tant qu'Etat indépendant, remonte au 12 octobre 1841, la juridiction administrative n'a été instituée qu'en 1856 avec la création du Conseil d'Etat, chargé également de régler les questions du contentieux administratif. C'est le Conseil d'Etat qui, s'inspirant souvent de la doctrine et de la jurisprudence française et belge, a dégagé un certain nombre de principes applicables à l'action administrative en dehors de toute obligation légale ou réglementaire. Il a su ainsi imposer à l'Administration des règles générales que celle-ci doit observer dans l'exercice de ses attributions et qui tendent à réglementer la procédure d'élaboration de ses décisions. Cette tâche n'était pas toujours aisée alors qu'il fallait concilier les exigences de l'intérêt public avec le respect des droits et des libertés élémentaires de l'administré.

Aussi, dans certaines matières particulières, le législateur a-t-il dès la fin du 19^e siècle prévu des formalités spéciales destinées à sauvegarder les intérêts des particuliers. Il en était ainsi notamment en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (loi du 17 décembre 1859), d'expropriation par zone (loi du 4 mars 1896), d'autorisation ou de retrait de l'agrément d'une compagnie d'assurance (loi du 16 mai 1891), de retrait de brevet (loi du 30 juin 1880), d'autorisation, de refus ou de retrait d'autorisations relatives aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes (arrêté grand-ducal du 17 juin 1872). Dans la première moitié du 20^e siècle les dispositions visant à assurer les intérêts de l'individu furent inscrites notamment dans la législation sur les assurances sociales (loi du 17 décembre 1925), dans la législation sur l'aménagement des villes et autres agglomérations (loi du 12 juin 1937), dans la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers.

Toutefois, ce n'est que la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse qui a habilité le Grand-Duc "à édicter un corps de règles générales destinées à réglementer la procédure administrative non contentieuse". L'article 1^{er} de cette loi disposait en outre que "ces règles doivent notamment assurer le respect des droits de la défense de l'administré en aménageant dans la mesure la plus large possible la participation de l'administré à la prise de la décision administrative". Dans ce cadre la loi a prévu que ces règles doivent assurer la collaboration procédurale de l'administration, consacrer le droit de l'administré d'être entendu et d'obtenir communication du dossier administratif, imposer à l'Administration la motivation de ses actes.

La loi du 1^{er} décembre 1978 précitée et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes ont une portée générale et s'appliquent à toutes les décisions administratives individuelles pour lesquelles un texte particulier n'organise pas une procédure spéciale présentant au moins des garanties équivalentes pour l'administré.

Ainsi le Conseil d'Etat a décidé d'une façon constante, sans procéder à une comparaison des procédures et sans évaluer les garanties accordées par une procédure particulière, que la loi de 1978 et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 ne peuvent prévaloir sur les dispositions légales particulières réglant les relations entre un fonctionnaire et son administration d'attache.

En réexaminant la jurisprudence relative à l'application de la procédure instaurée par le règlement du 8 juin 1978 l'on constate qu'encore trop souvent les administrations ne respectent pas à la lettre les dispositions précitées.

1. Du pouvoir de l'Administration de modifier d'office la situation des administrés.

Pour accomplir sa mission, l'Administration est appelée à poser de nombreux actes administratifs créateurs de droits ou d'obligations qui peuvent avoir la forme soit d'actes unilatéraux soit de contrats.

Si l'Administration dispose, dans l'exercice de ses attributions, d'un large pouvoir de décision et s'il existe peu d'actes où l'Administration est complètement et expressément liée par la loi, il faut relever cependant qu'il n'y a pas d'actes administratifs où sa liberté soit illimitée.

Ainsi l'Administration dispose dans chaque cas d'une certaine marge d'appréciation, mais elle reste toujours enserrée par des prescriptions légales concernant sa compétence en tant qu'auteur de l'acte, l'observation des formes, l'indication des motifs, l'observation des règles de fond prévues par la loi et des principes généraux du droit, l'observation de la finalité de l'acte.

Il n'est pas nécessaire, dans la majeure partie des cas, que le pouvoir de l'Administration de modifier la situation des administrés soit expressément prévu par la loi.

Dans certains cas toutefois, l'Administration ne peut agir que dans les limites prévues par la loi. Il en est ainsi notamment en cas de modification ou de révocation d'une autorisation de faire le commerce ou de la modification d'une autorisation d'exploiter un établissement dangereux.

2. Situations de fait en présence desquelles l'Administration peut agir.

La législation qui prévoit en faveur de l'Administration la possibilité de modifier d'office une décision antérieure ayant consacré des droits en faveur d'un particulier détermine le plus souvent, mais pas nécessairement, les situations de fait en présence desquelles l'Administration peut ou doit même agir.

Ainsi en matière des établissements dangereux, l'Administration ayant délivré l'autorisation d'exploitation est appelée à en surveiller l'exécution. Elle peut révoquer ou modifier sa décision si la situation de fait ayant amenée l'Administration à accorder une autorisation se trouve être modifiée ou si les conditions imposées ne sont plus respectées.

Dans le domaine des prestations sociales (indemnités de chômage, pensions, prestations familiales) l'Administration peut modifier le montant des prestations, voire même retirer la prestation pour l'avenir, si le bénéficiaire ne remplit plus en fait les conditions prévues pour l'octroi de telles prestations.

Le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 précité impose à l'Administration saisie d'une demande par un particulier plusieurs obligations qui forment le cadre général dans lequel elle doit agir:

- l'Administration saisie d'une demande doit examiner d'office si elle est compétente;
- lorsqu'elle ne s'estime pas compétente elle doit transmettre la demande à l'autorité compétente et en aviser le demandeur;
- lorsque sa compétence est contestée, elle doit statuer sur sa compétence par une décision motivée;
- elle est tenue d'appliquer d'office le droit applicable à l'affaire dont elle est saisie.

3. Énoncé des motifs justifiant un acte administratif.

Le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations de l'Etat et des communes prévoit en son article 6 que toute décision administrative doit se baser sur des motifs légaux. Le même article précise encore que "la décision doit formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement et des circonstances de fait à sa base, lorsqu'elle:

- refuse de faire droit à la demande de l'intéressé;
- révoque ou modifie une décision antérieure, sauf si elle intervient à la demande de l'intéressé et qu'elle y fait droit;
- intervient sur recours gracieux, hiérarchique ou de tutelle;
- intervient après procédure consultative, lorsqu'elle diffère de l'avis émis par l'organisme consultatif ou lorsqu'elle accorde une dérogation à une règle générale.

Dans les cas où la motivation expresse n'est pas imposée, l'administré concerné par la décision a le droit d'exiger la communication des motifs."

Lorsqu'une décision administrative est prise sur base ou à la suite d'avis préalables d'un ou de plusieurs organismes consultatifs, l'article 4 du règlement précité impose également l'indication des motifs et l'énoncé des éléments de fait et droit sur lesquels ces organismes ont basé leurs avis.

Lorsqu'il s'agit d'un organisme collégial, l'avis doit indiquer la composition de l'organisme, les noms des membres ayant assisté à la délibération et le nombre de voix exprimées en faveur de l'avis exprimé. Les avis séparés éventuels doivent être annexés, sans qu'ils puissent indiquer les noms de leurs auteurs.

Afin de souligner le caractère contraignant de l'indication des motifs et afin de sauvegarder les intérêts de l'administré en cas de défaut d'indication des motifs, l'article 7 du règlement prévoit que "lorsque la décision doit être motivée, les délais de recours tant contentieux qu'administratifs ne courent qu'à partir de la communication des motifs."

L'omission par l'Administration d'indiquer les motifs d'une décision laisse ainsi à l'administré le choix soit d'exercer un recours devant la juridiction administrative en basant ce recours sur l'absence de motifs, qui constitue un vice de forme substantielle, soit d'exiger la communication des motifs. Dans cette dernière hypothèse la suppression des délais de recours tant administratifs, gracieux, de tutelle, que contentieux permet de sauvegarder les intérêts de la partie en cause. La raison essentielle de la suppression est que l'administré, ne connaissant pas les motifs à la base de la décision, n'est pas à même d'exercer utilement un recours alors qu'il n'est pas à même de formuler ses moyens sans savoir par où pèche l'acte qu'il veut attaquer.

En ce qui concerne le contenu de la motivation, la jurisprudence a retenu qu'elle n'exige pas un énoncé détaillé des raisons, mais que tout en étant sommaire, elle doit renseigner la base juridique de l'acte et les éléments de fait retenus à l'appui de la qualification juridique. Ainsi il a été décidé que si un refus d'autorisation est basé sur un manque d'honorabilité, la décision doit spécifier les faits retenus dont résulterait le manque d'honorabilité ou encore lorsque la partie a présenté des arguments de droit ou de fait à l'appui de sa demande, la décision de refus doit rencontrer ces arguments pour autant qu'ils se meuvent dans le cadre juridique de l'affaire.

Toutefois, l'article 6 du règlement précité admet également qu'il existe des exceptions au principe de l'indication des motifs par l'Administration. Le texte du règlement indique deux cas d'exceptions en prévoyant que "l'obligation de motiver n'est pas imposée lorsque des raisons de sécurité extérieure ou intérieure de l'Etat s'y opposent ou lorsque l'indication des motifs risque de compromettre le respect de l'intimité de la vie privée d'autres personnes.

4. *Obligation d'entendre les intéressés.*

Avant l'entrée en vigueur de la loi de 1978 l'obligation de requérir le point de vue des intéressés préalablement à la décision n'était imposée à l'Administration par la jurisprudence luxembourgeoise que lorsque la décision constituait "une sanction administrative d'une gravité équivalente à celle du retrait de conduire d'un chauffeur professionnel" (Conseil d'Etat 13 avril 1961, aff. Lorse), lorsqu'elle était "de nature à affecter gravement les intérêts patrimoniaux de l'intéressé" (Conseil d'Etat 5 août 1966, aff. Roth), lorsqu'elle portait "une atteinte grave à une situation individuelle (Conseil d'Etat 5 août 1966, aff. Kongs), lorsqu'elle constituait "une sanction qui entraîne pour la personne concernée des conséquences graves, la privant d'une partie de ses moyens d'existence" (Conseil d'Etat 9 juillet 1970, aff. Colot).

L'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 précité a donné à l'obligation d'entendre l'administré dans ses explications une portée plus générale en prévoyant cette procédure contradictoire pour certaines catégories de décisions susceptibles "d'affecter dangereusement les intérêts de la personne concernée".

Dans le commentaire du règlement du 8 juin 1979 les auteurs ont d'une façon exhaustive décrit la notion des intérêts de la personne concernée.

"Il en est ainsi lorsque l'Administration, dans le cadre des pouvoirs qui lui sont reconnus, se propose de révoquer une décision antérieure ayant reconnu des droits à un particulier ou lorsqu'elle entend modifier les conditions de cette décision. C'est le cas des retraits d'autorisations (autorisation de faire le commerce, agrément d'une banque, permis de chasse, port d'arme, etc.). L'Administration qui a délivré une autorisation est normalement habilitée et souvent même obligée de la révoquer si certaines conditions sont remplies. Souvent, ces conditions ont trait au comportement personnel ou professionnel du titulaire de l'autorisation. Pour que l'Administration agisse, il faut qu'au préalable les éléments justifiant son action aient été portés à sa connaissance, ce qui se fera généralement par un rapport de police. Outre que celui-ci peut être basé sur des renseignements fallacieux donnés méchamment, il peut contenir des indications inexactes qu'il aurait été aisé à la personne concernée de redresser. La procédure a en tout cas le défaut capital de rassembler des preuves contre une personne qui n'est pas admise à les discuter. Le principe du droit de la défense est, comme l'a dégagé la jurisprudence administrative, d'application générale et son

domaine d'application ne saurait être restreint à l'action judiciaire. Au même titre de garantie du particulier contre l'arbitraire du Pouvoir, il doit s'étendre à l'action administrative qui est susceptible d'imposer à un particulier des sanctions autrement plus graves qu'une condamnation judiciaire.

En dehors des cas de révocation ou modification d'une décision antérieure qui pourraient être assimilés à des sanctions administratives, la procédure contradictoire devra être imposée chaque fois que l'Administration intervient d'office, sans qu'une décision ait été sollicitée par la personne concernée. Les exemples de ce genre de décisions ne doivent pas être fréquents. On peut toujours citer la décision dans laquelle le ministre de la Justice constate qu'une personne a perdu la qualité de luxembourgeois par application de l'art. 25,5° de la loi du 22 février 68, les décisions d'éloignement d'un étranger (expulsion, refus d'entrée et de séjour) de passage au pays muni des documents prescrits qui a encouru une condamnation le faisant considérer comme une menace pour l'ordre public.

Il semble que les deux catégories de décisions indiquées dans le texte traduisent en termes juridiques ce que la jurisprudence décrit en fait par "décision constitutive d'une sanction ou portant gravement atteinte à une situation individuelle".

La procédure contradictoire comportera d'abord l'information de l'ouverture d'une procédure avec communication du dossier ou, du moins, indication des circonstances de fait et des moyens de droit qui amènent l'Administration à agir. Cette information indiquera nécessairement le genre de décision auquel cette action pourrait aboutir. Pour permettre l'exercice effectif du droit de défense, l'information invitera l'intéressé à présenter ses observations endéans un certain délai, qui ne saurait être inférieur à huit jours. Au lieu de déposer des observations écrites, ou pour les développer la partie concernée pourra, dans le délai de présentation de celles-ci, demander à être entendue en personne. Cette audition devra alors se faire par l'autorité compétente pour prendre la décision, sauf désignation par celle-ci d'un fonctionnaire chargé de cette mission. Celui-ci devra alors, pour que soit sauvegardé le droit de défense, dresser procès-verbal de l'audition et le remettre à l'autorité de décision.

L'organisation de cette procédure contradictoire présuppose évidemment que l'Administration connaisse l'endroit où habite la personne concernée. Si cet endroit ne peut être connu avec les diligences ordinaires ou si l'adresse indiquée par la personne adressée ou résultant des inscriptions aux registres de la population se révèle fautive, l'Administration ne saurait être astreinte à des recherches fastidieuses. C'est l'application de la jurisprudence du CE français admettant qu'en cas de changement de résidence, la notification faite à l'ancienne adresse est valable, si le destinataire n'a pas mis l'administration à même de connaître l'adresse de sa nouvelle résidence (Et. et doc. du CE fr. 1970. p. 163).

L'Administration sera également dispensée de l'observation des formalités de la procédure contradictoire lorsqu'il y a péril en la demeure, c'est-à-dire lorsqu'il y a urgence à prendre la décision, telle que tout retard serait susceptible de compromettre des intérêts publics ou privés. Il en serait ainsi p.ex. de l'expulsion d'un étranger dont en raison de son comportement antérieur ou d'infractions commises au pays il faudrait s'attendre à ce qu'il constitue une menace permanente pour la sécurité des habitants, ou du retrait d'agrément d'une banque, lorsque tout retard compromettrait les intérêts des dépositaires."

L'obligation d'entendre l'administré dans les explications est encore inscrite dans un certain nombre de lois particulières notamment l'article 90 du code de la route relatif au retrait administratif du permis de conduire, l'article 291 du code des assurances sociales en cas d'une demande en restitution d'une pension indûment touchée, l'article 22 de la loi modifiée du 26 juillet 1986 portant création du droit à un revenu minimum garanti en cas d'une demande en restitution de prestations indûment touchées, l'article 1er, paragraphe 6, du règlement grand-ducal du 28 mars 1972 relatif à la commission consultative chargée d'entendre les étrangers susceptibles de se voir retirer leur carte de séjour ou d'être expulsés.

5. *Protection des tiers.*

La protection des intérêts des tiers est assurée en les informant sur les décisions à prendre, en leur permettant d'intervenir dans la procédure et en leur communiquant les décisions prises, afin de les mettre ainsi en mesure d'introduire, le cas échéant, un recours devant la juridiction administrative.

Il est évident que le tiers ne peut invoquer ces mesures que dans la mesure où la décision administrative demandée par un autre particulier peut lui causer un préjudice. Il en est ainsi notamment en matière d'urbanisme ou en matière d'établissement dangereux.

En ce qui concerne la procédure d'information, l'article 5 du règlement du 8 juin 1979 prévoit que "lorsqu'une décision administrative est susceptible d'affecter les droits et intérêts de tierces personnes, l'autorité administrative doit lui donner une publicité adéquate mettant les tiers en mesure de faire valoir leurs moyens. Dans la mesure du possible, l'autorité administrative doit rendre publique l'ouverture de la procédure aboutissant à une telle décision."

Dans le commentaire ayant accompagné ce texte, les auteurs ont été d'avis qu'en matière de publicité, "on peut imaginer trois systèmes adaptés à des catégories différentes de procédure. Lorsque seul un tiers nommément désigné est en cause l'information se fera en lui donnant personnellement connaissance de la procédure engagée. Lorsqu'un préjudice est susceptible d'être causé à un nombre indéterminé de personnes, deux modes de publicité peuvent être utilisés: l'avis dans les journaux faisant connaître l'engagement de la procédure et son objet (procédé utilisé actuellement par la commune de Luxembourg pour informer les intéressés de l'ouverture d'une enquête de commodo relative à la demande d'autorisation d'établissements dangereux) ou l'affichage. Mais, l'affichage ne doit plus seulement se faire à la maison communale, mais essentiellement sur les lieux mêmes où le préjudice est susceptible de se manifester. On ne saurait en effet attendre des administrés qu'ils aillent jour par jour consulter les tableaux d'affichage communaux pour savoir si l'administration n'est pas amenée à prendre une décision attendant à leurs droits ou intérêts. Une publicité sur les lieux d'où part cette atteinte, par contre, doit être considérée comme adéquate, alors qu'elle atteint généralement les personnes qui peuvent être affectées par la décision. Elle garde toutefois l'inconvénient de ne pas toucher la personne qui n'habite pas sur les lieux, ce qui peut être le cas du propriétaire d'un immeuble habitant dans un autre quartier ou même une autre localité et dont la jouissance de la propriété pourrait être affectée ou gênée par la décision à prendre. Mais il paraît impossible d'organiser une publicité sans défaut qui atteigne toujours toutes les personnes concernées, du moins lorsque le cercle de celles-ci n'est pas déterminable à l'avance avec suffisamment de précision. Les règlements particuliers d'exécution pourront trouver encore d'autres modalités pour assurer une publicité adéquate, de même qu'ils pourront aménager les principes d'audition des intéressés de communication de la décision finale".

Après avoir été dûment informées, les personnes intéressées doivent avoir la possibilité de faire connaître leurs observations. La législation n'impose pas de forme déterminée à cet effet. Ainsi, en dehors de la forme écrite, on peut envisager d'admettre la présentation des objections également sous forme orale, en permettant au réclamant de s'adresser à l'autorité chargée de l'enquête, sinon à l'autorité de décision ou à l'agent qu'elle a désigné.

Enfin, si la décision définitive a été prise, il faut qu'elle soit portée par tous les moyens appropriés à la connaissance des personnes qui ont présenté des observations afin de leur permettre d'exercer éventuellement des voies de recours.

Aux termes de l'article 12 du règlement précité "toute personne concernée par une décision administrative qui est susceptible de porter atteinte à ses droits et intérêts est également en droit d'obtenir communication des éléments d'informations sur lesquels l'Administration s'est basée ou entend se baser."

Toutefois, la communication des pièces peut dans tous les cas être refusée si:

- des intérêts publics importants exigent que le secret soit gardé;
- des intérêts privés importants, notamment ceux des parties ayant des intérêts opposés, exigent que le secret soit gardé ou lorsque les pièces contiennent des informations pouvant constituer une atteinte à l'intimité de la vie privée d'autres personnes;
- il y a péril en la demeure et que la décision ne peut être différée.

6. *Inobservation par l'Administration du délai pour prendre sa décision.*

Le particulier peut être placé dans une situation difficile, voire même inextricable si l'Administration ne prend aucune décision dans la matière qui lui est soumise. Rares sont en droit luxembourgeois les dispositions légales qui imposent à l'Administration un délai déterminé pour prendre sa décision.

Pour pallier cet inconvénient, le législateur, par la loi du 20 juillet 1939, a introduit le recours contre le silence de l'Administration. Ce recours est ouvert, "dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'Etat que sous forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de trois mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenue aucune décision". Dans ce cas les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée.

Par décision administrative, la loi entend la décision de l'Administration et non la décision d'une juridiction administrative. Le recours contre cette dernière n'est possible que lorsque la décision de la première instance a été rendue.

En droit luxembourgeois, l'inactivité de l'Administration ne constitue donc pas un cas à assimiler à une décision contraire à la loi, mais à un refus susceptible d'un recours devant la juridiction administrative.

Dans une affaire récente le Conseil d'Etat a toutefois décidé que ne constitue pas une décision de refus l'inactivité de l'Administration pendant plus de trois mois si celle-ci n'était pas en mesure de prendre une décision à défaut de l'accomplissement des formalités essentielles de la procédure d'affichage et d'enquête de commodo et incommodo dépendant d'une autorité locale.

Par ailleurs, il faut relever que dans certains textes législatifs, notamment la loi du 29 août 1976 portant planification et organisation hospitalières, le silence gardé par le ministre de la Santé pendant plus de 3 mois en matière de demande d'acquisition d'appareils ou d'équipement hospitalier, vaut acquiescement: "A défaut d'une décision dans un délai de trois mois, l'autorisation est censée être accordée" (art. 8 al. 1er).

7. *Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration.*

Si l'Administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire, elle ne peut toutefois pas procéder d'une façon arbitraire.

En certaines matières l'Administration reste libre de prendre ou ne pas prendre une décision. Ce choix reste soumis, au cas où la décision est prise, à des prescriptions légales. Dans certains cas la loi ne définit que les faits qui rendent possible un acte administratif. Dans d'autres cas la loi définit les faits qui rendent cet acte obligatoire.

Dans la première catégorie l'on peut ranger les nominations d'agents publics. L'Administration a le choix soit d'occuper un poste vacant, soit de ne pas procéder à une nomination. Toutefois, si elle procède à une nomination, la loi subordonne la nomination à des conditions qui doivent être respectées sous peine d'illégalité, d'excès ou de détournement de pouvoir.

Il en est de même en cas de classement d'un immeuble comme monument national. L'Administration reste libre de procéder à tel classement. Toutefois, si elle décide de procéder au classement, l'Administration compétente est liée quant aux conditions et quant à la procédure prescrites par la loi.

Dans la deuxième catégorie d'actes administratifs l'on peut relever les faits définis par la loi qui rendent la décision de l'Administration obligatoire.

"Un exemple caractéristique a été dégagé par le Conseil d'Etat de la législation sur le séquestre. D'après l'arrêté-loi du 10 janvier 1947, en cas de paiement intégral des amendes et autres condamnations pécuniaires prononcées contre les inciviques, le ministre des Finances pouvait, suivant la gravité de l'affaire, soit accorder mainlevée du séquestre, soit fixer le délai maximum pendant lequel il sera maintenu, soit commuer la mise sous séquestre en indisponibilité. Le Comité du Contentieux décida, à l'encontre des conclusions de l'Administration tendant à lui faire reconnaître un pouvoir discrétionnaire, que «l'arrêté a apporté des limites à son initiative, que celle-ci est confinée dans l'adoption de l'une ou de l'autre des trois mesures y prévues, à l'exclusion de toute autre; que si l'appréciation du Ministre est libre quant au choix à faire, selon la gravité de l'affaire, entre les trois solutions possibles, il reste cependant tenu de prendre une décision et de se prononcer pour l'une ou l'autre de ces solutions limitatives» (30 juillet 1952, Reiners, Pas. XV, 381)" (Alex Bonn: Le Contentieux Administratif en Droit Luxembourgeois)

8. *Recours à des autorités non juridictionnelles.*

Il n'existe en droit administratif luxembourgeois aucune disposition permettant le recours à des autorités non juridictionnelles.

La législation luxembourgeoise prévoit toutefois la possibilité d'un recours gracieux. La partie intéressée peut adresser une réclamation à l'autorité compétente avant l'expiration du délai de recours qui est fixé, sauf disposition contraire, à trois mois à partir du jour où la décision a été notifiée.

L'introduction d'un recours gracieux fait courir un nouveau délai de recours. En effet, si un délai de plus de trois mois s'est écoulé depuis la présentation de la réclamation sans qu'il soit intervenu une nouvelle décision, le délai de recours commence à courir à partir de l'expiration du troisième mois.

9. *Recours administratif.*

Aux termes de l'article 31 de la loi modifiée du 8 janvier 1961 portant organisation du Conseil d'Etat celui-ci statue sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre toutes les décisions administratives et toutes les décisions des juridictions administratives, à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements.

Le recours en annulation devant le Conseil d'Etat est donc un recours général ouvert par la loi contre toutes les décisions administratives quelles qu'elles soient.

10. *Contrôle juridictionnel direct des actes réglementaires.*

Le Conseil d'Etat luxembourgeois a depuis toujours décidé que les actes réglementaires à portée générale, notamment les règlements d'administration publique, les arrêtés généraux ou locaux, ne peuvent faire l'objet d'un recours en annulation bien qu'il s'agisse d'actes administratifs portant grief.

Pour défendre cette jurisprudence le Conseil d'Etat s'est basé sur l'article 95, alinéa 1er, de la Constitution qui prévoit que les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois.

Toutefois, le Conseil d'Etat s'est reconnu le droit de vérifier si l'autorité investie du pouvoir réglementaire a correctement exercé ses pouvoirs en prenant une décision à caractère réglementaire. Ainsi le Conseil d'Etat a annulé un acte réglementaire pris non pas dans l'intérêt général, mais en faveur d'un particulier au motif qu'en procédant ainsi l'Administration a commis un détournement de pouvoir, alors qu'un acte administratif pris, non pas dans l'intérêt général, mais dans l'intérêt d'un particulier, même sous la forme d'un acte réglementaire, constitue un acte individuel susceptible d'un recours en annulation.

11. *Mesures assurant la rapidité des recours administratifs.*

La requête introductive d'instance est communiquée aux parties adverses qui sont tenues de répondre et de fournir leurs défenses dans le délai d'un mois à partir de la communication de la requête. En pratique le dépôt du mémoire de réponse met beaucoup plus de temps.

Toutefois, dans les matières provisoires ou urgentes, les délais peuvent être abrégés par le président du comité du contentieux.

En outre, en vertu de dispositions légales particulières, le Conseil d'Etat statue d'urgence et à bref délai, notamment en matière d'élections où le recours doit être introduit dans les dix jours alors que le Conseil d'Etat doit statuer dans le mois de l'introduction du recours, en matière d'élections des délégations du personnel prévoyant un délai de réclamation de 15 jours auprès de l'inspection du travail et des mines qui doit statuer dans les 15 jours, cette dernière décision étant susceptible d'un recours à introduire également dans les 15 jours devant le Conseil d'Etat qui comme juge d'appel statue d'urgence et en tout cas dans le mois.

12. *Mesures à prendre par la juridiction administrative.*

En principe les recours devant les juridictions administratives ne sont pas suspensifs de l'exécution de la décision critiquée. L'article 3 du règlement de procédure devant le Conseil d'Etat l'exprime formellement.

Toutefois, le texte ajoute qu'il peut en être autrement ordonné par le comité du contentieux. Le sursis à l'exécution d'une décision n'est toutefois prononcé qu'en raison de circonstances exceptionnelles et urgentes.

En certaines matières l'effet suspensif est prévu par la loi, tel en matière électorale ou en matière de désignation des délégations du personnel dans les entreprises privées.

13. *Exécution des arrêts en matière administrative.*

Il arrive, rarement il est vrai, que l'Administration s'abstient de prendre une nouvelle décision après l'annulation d'une première décision par le Conseil d'Etat. L'inexécution de la décision constitue un mépris de la chose jugée inadmissible. Quant à l'administré, il est pratiquement désarmé à l'égard de l'administration qui reste inactive.

En face de cette carence de l'Administration le législateur, par la loi du 25 février 1986 concernant l'exécution des arrêts du Comité du Contentieux du Conseil d'Etat, permet au Conseil d'Etat de régler lui-même ce contentieux par la désignation d'un commissaire spécial chargé de prendre, aux lieu et place de l'Administration, les mesures requises pour l'exécution de sa décision dans le respect des critères légaux applicables. Cette mesure peut être prise à l'expiration d'un délai de trois mois à partir du prononcé de l'arrêt. Elle s'applique à toute mesure administrative qui n'est pas réservée par la Constitution à un organe déterminé.

Le Conseil d'Etat fixe au commissaire spécial un délai dans lequel il doit accomplir sa mission. La désignation du commissaire spécial dessaisit l'autorité compétente qui doit cependant supporter les frais de cette mesure.

Au cas où la décision doit être prise par une personne publique décentralisée ou par une autorité déconcentrée, le commissaire spécial est choisi parmi les fonctionnaires supérieurs de l'autorité de tutelle ou du ministère dont relève l'autorité à laquelle l'affaire a été renvoyée.

Dans les autres cas, le commissaire spécial est choisi parmi les membres du Conseil d'Etat.

La décision prise par le commissaire spécial est, selon le cas, susceptible d'un recours en annulation ou d'un recours en réformation.