

**LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES DECISIONS
ADMINISTRATIVES : LES ROLES RESPECTIFS DES JURIDICTIONS
ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES ET LEUR RELATION**

Rapport luxembourgeois pour le XVI^e colloque « entre les Conseils d'Etat et les juridictions administratives suprêmes de la C.E.E. », organisé à Stockholm du 15 au 17 juin 1998.

1. Introduction

En guise d'introduction, il échet de noter que le Conseil d'Etat luxembourgeois n'assume plus les fonctions de juridiction administrative depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1997 de la révision constitutionnelle du 12 juillet 1996 relative à l'article 95bis de la Charte fondamentale et des lois du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat ainsi que du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Le Conseil d'Etat luxembourgeois ayant exercé ces fonctions depuis 1856 se trouve cependant encore en mesure de répondre aux questions soulevées dans le cadre du colloque repris sous rubrique.

2. Le champ d'application du contrôle juridictionnel

2.1 La notion de décision administrative est-elle définie par des textes législatifs, réglementaires ou administratifs, ou est-elle par ailleurs clairement délimitée par la jurisprudence ?

En droit luxembourgeois, la notion de « décision administrative » n'est définie ni par la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif (dénommée ci-après la « Loi »), ni par une quelconque autre loi. La jurisprudence a dès lors été amenée à préciser la teneur de cette notion.

D'après la jurisprudence, pour qu'on se trouve en présence d'une décision administrative, il doit s'agir d'une décision d'une autorité

administrative légalement habilitée à prendre des décisions unilatérales obligatoires pour les administrés.

L'acte doit donc émaner d'une autorité participant à un titre quelconque à l'exercice de la puissance publique, c'est-à-dire exerçant des prérogatives de droit public, investie pour l'acte considéré de pouvoirs exorbitants du droit commun applicable entre particuliers, en d'autres termes, du droit de prendre des décisions unilatérales opposables aux destinataires et exécutoires, au besoin, par voie de contrainte (cf. Fernand SCHOCKWEILER, *Le Contentieux administratif et la Procédure administrative non contentieuse en droit luxembourgeois*, 1996, p. 29, n°47ets.).

La décision administrative doit en outre constituer une véritable décision affectant les droits et intérêts de la (des) personne(s) qui la conteste(nt), ce que la jurisprudence qualifie couramment d'acte de nature à faire grief.

De manière générale, la décision administrative doit également être de nature individuelle, à caractère non normatif, et constituant un acte d'exécution ou d'application d'une norme générale à l'égard d'un ou de plusieurs administrés nettement individualisés. Cependant, dans certains cas, la loi a prévu un recours contre les actes administratifs à caractère réglementaire. Ainsi, l'article 7 de la Loi prévoit un recours en annulation devant la Cour administrative pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre les actes administratifs à caractère réglementaire, quelle que soit l'autorité administrative dont ils émanent.

2.2 Existe-t-il des dispositions légales délimitant les décisions administratives qui peuvent être soumises au contrôle juridictionnel et celles qui ne le peuvent pas ?

A cet égard, il convient de rappeler qu'initialement, seulement les décisions administratives à caractère individuel étaient susceptibles d'être soumises au contrôle juridictionnel. Concernant ces actes administratifs à caractère individuel, il y a lieu de relever que l'article 2, paragraphe (1) de la Loi prévoit *expressis verbis* que le tribunal administratif statue sur les recours en annulation « 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 à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements ».

Récemment, l'article 7 (1) de la Loi a étendu le contrôle juridictionnel aux actes administratifs à caractère réglementaire, *quelle que soit* l'autorité dont ils émanent. C'est donc un recours de droit commun qui existe de façon générale à l'égard de toutes les décisions administratives et des décisions de juridictions administratives à caractère réglementaire.

On peut donc en conclure que toutes les décisions administratives peuvent être soumises à un contrôle juridictionnel.

2.3. Existe-t-il en la matière des principes non inscrits dans la loi mais généralement acceptés ?

Cette question concerne essentiellement le domaine de l'excès de pouvoir qui est un cas d'ouverture du recours en annulation. L'excès de pouvoir est utilisé généralement pour sanctionner la violation de règles non écrites, mais généralement admises comme devant constituer les principes directeurs de l'Administration.

Ces principes directeurs, qui se confondent généralement avec ce qu'il est convenu d'appeler les principes généraux du droit (respect des droits de la défense, égalité devant la loi et les charges publiques, interdiction de la discrimination entre fonctionnaires d'une même catégorie) comprennent des règles implicitement contenues dans l'ensemble du système juridique luxembourgeois, comme la non-rétroactivité des actes administratifs, et des règles dégagées par la jurisprudence pour enfermer l'activité de l'Administration dans un cadre objectif, comme le principe que tout acte de l'Administration doit être inspiré par des considérations d'intérêt général (cf. Fernand SCHOCKWEILER, op. cit., p. 59, n° 130 et s.).

2.4 Existe-t-il des dispositions législatives, réglementaires ou administratives spécifiques pour les différents domaines du droit ?

A cet égard, il convient de faire la distinction entre le recours en réformation et le recours en annulation. Le juge administratif connaît du recours en annulation dans tous les cas à l'exception des cas où la loi lui attribue compétence pour connaître du recours en réformation comme juge du fond.

2.5 Quelles sont les caractéristiques principales des décisions qui peuvent être soumises au contrôle juridictionnel ?

La décision sujette à recours doit être une décision administrative faisant grief, c'est-à-dire une décision susceptible de produire par elle-même des effets juridiques affectant la situation personnelle ou patrimoniale de celui qui réclame.

La décision ne peut être attaquée que par ceux qui peuvent établir qu'elle porte, directement ou indirectement, atteinte à leurs droits ou à leurs intérêts juridiquement protégés. Cette qualité appartient non seulement au destinataire direct de la décision, mais à toutes les personnes dont les droits et même les simples intérêts peuvent être affectés par les effets de cette décision.

La décision doit de plus être finale, c'est-à-dire constituer la décision définitive dans la procédure administrative engagée (pour d'autres caractéristiques, voir la réponse donnée sous 2.1).

Il convient encore de remarquer qu'il n'existe aucune condition de forme et la décision peut même être purement orale, pourvu évidemment que son existence puisse être établie. Elle peut aussi être implicite. L'article 4 (1) de la Loi permet ainsi le recours contre le silence gardé pendant plus de trois mois à l'égard d'une demande présentée, en assimilant ce silence à un refus.

2.6 Quelles sont les catégories de décisions les plus courantes qui peuvent ou ne peuvent pas être soumises au contrôle juridictionnel ?

Les décisions les plus courantes qui sont soumises à la juridiction administrative sont les décisions à caractère individuel.

Ne peuvent pas être soumises au contrôle juridictionnel les informations données par l'Administration sur l'état du droit ou l'interprétation à donner à une disposition, tout comme les déclarations d'intention ou les actes préparatoires d'une décision, car n'étant pas destinés à produire par eux-mêmes des effets juridiques.

2.7 Quels sont les délais pour effectuer le contrôle juridictionnel ?

En vertu de l'article 11 du règlement de procédure du 21 août 1866, le recours contentieux doit être intenté (à peine de forclusion) dans un délai de trois mois à partir du jour où la décision litigieuse a été notifiée, sauf dispositions en sens contraire.

En ce qui concerne le recours en réformation, ce délai est fixé au cas par cas par les lois spéciales qui instituent ce type de recours.

Selon le rapport d'activité 1997 du tribunal administratif, ce délai mis par le tribunal administratif pour rendre ses jugements est bref. Ainsi, abstraction faite des jugements de radiation qui sont en principe prononcés à l'audience même où la radiation est demandée, 49 % des jugements ont été prononcés dans la quinzaine de la prise en délibéré de l'affaire.

2.8 Des modifications substantielles de la législation sont-elles actuellement en cours ou en projet sur les points évoqués ci-dessus ?

Non.

3. La portée du contrôle juridictionnel

3.1 Le contrôle juridictionnel porte-t-il tant sur les questions de droit et de fait que sur les questions d'équité ?

En matière de recours en annulation, sont examinées des questions de droit, la juridiction administrative étant par ailleurs habilitée à vérifier l'exactitude des faits gisant à la base de la demande.

En matière de recours en réformation, ce sont surtout les éléments de fait qui sont examinés par les juges administratifs, en tenant compte des critères d'équité généralement admis.

3.2 L'étendue du contrôle diffère-t-elle selon les domaines du droit ?

Au Grand-Duché de Luxembourg, le contrôle juridictionnel va plus loin si la juridiction administrative dispose du pouvoir de réformation (cf. sous 3.3.1).

3.3 Les pouvoirs du juge

3.3.1 Le juge saisi peut-il modifier une décision administrative qu'il estime incorrecte, ou n'a-t-il que la possibilité de l'annuler ?

Le juge saisi ne dispose du pouvoir de modifier une décision

administrative que lorsqu'il dispose du pouvoir de réformation. En cas de réformation, il substitue sa propre décision à la décision administrative litigieuse illégale.

En matière de recours en annulation, il ne peut cependant qu'annuler la décision attaquée en renvoyant l'affaire soit devant l'autorité compétente, en cas d'annulation pour incompétence, soit devant l'autorité dont la décision a été annulée, laquelle, en décidant du fond, doit se conformer audit jugement ou arrêt (cf. article 2(4) de la Loi).

3.3.2 Existe-t-il à cet égard des règles différentes selon les domaines du droit ?

C'est le législateur qui fixe les pouvoirs du juge. Le recours en annulation étant le recours de droit commun, il appartient au législateur seul de déterminer dans quelles matières il attribue un pouvoir de réformation au juge administratif.

3.3.3 Les pouvoirs des juridictions de première instance diffèrent-ils de ceux des juridictions supérieures ?

Non, ces pouvoirs ne diffèrent pas. En effet, si le juge administratif de première instance dispose du pouvoir d'annulation, il en est de même pour le juge d'appel. S'il dispose du pouvoir de réformation, tel est également le cas pour la juridiction d'appel.

3.3.4 Des modifications substantielles sont-elles actuellement en cours ou en projet pour ce qui est de la portée du contrôle juridictionnel ?

Non.

4. Les juridictions exerçant le contrôle juridictionnel

4.1 Exposé sommaire de l'organisation juridictionnelle

4.1.1 Quelles sont les différentes catégories de juridictions ?

Le Grand-Duché de Luxembourg dispose du régime de dualité des juridictions. Il existe d'une part les juridictions judiciaires et d'autre part

les juridictions administratives.

4.1.2 Combien d'instances existe-t-il dans chaque catégorie ?

En principe, la règle du double degré de juridiction est applicable aux deux ordres de juridictions.

4.1.3 Combien de juridictions existe-t-il pour chaque instance ?

L'article 95bis de la Constitution (cf. 4.1.1) institue un tribunal administratif qui fait fonction de tribunal de première instance. Cet article prévoit encore que d'autres tribunaux administratifs de première instance peuvent être créés par la loi.

Les jugements de ces tribunaux de première instance peuvent être frappés d'appel devant la seule Cour administrative.

4.1.4 Les différentes catégories de juridictions sont-elles coordonnées à certains égards sur le plan organisationnel, par exemple en ce qui concerne le personnel et les locaux ?

Le tribunal administratif, comme la Cour administrative, ont leurs propres siège, greffe et personnel.

Toutefois, les membres suppléants de ces deux juridictions doivent être magistrats en exercice auprès d'une juridiction de l'ordre judiciaire.

4.2 La carrière du juge

4.2.1 Les carrières de la magistrature sont-elles communes à l'ensemble de l'organisation juridictionnelle ou existe-t-il des filières en principe distinctes ?

Au Grand-Duché de Luxembourg, il existe deux filières distinctes.

4.2.2 Si les filières sont en principe distinctes, est-il courant que les juges passent d'une catégorie de juridiction à une autre ?

Non.

4.2.3 Les juges peuvent-ils être recrutés dans d'autres catégories

professionnelles, procureurs, avocats ou professeurs par exemple ?

Oui, mais à condition qu'ils remplissent les conditions prévues par la Loi (cf. articles 12 et 59 de la Loi).

4.3 Dans quelle mesure des juges non professionnels participent-ils au jugement ?

Il faut répondre à cette question par la négative. Il n'y a pas de juges non professionnels.

4.4 Comment les compétences des différentes juridictions sont-elles délimitées au plan de la législation : par des règles générales ou par des énumérations détaillées inscrites dans la loi ?

Les règles générales sont inscrites dans la loi.

4.5 Quels sont les principes généraux en ce qui concerne les compétences des juridictions ?

Dans le système constitutionnel luxembourgeois, les juridictions judiciaires sont les juridictions de droit commun. Les articles 84 et 85 de la Constitution consacrent le rôle essentiel des juridictions judiciaires en leur confiant, sans aucune réserve, toutes les contestations ayant pour objet des droits civils ainsi que, mais cette fois sous réserve de dérogations prévues par la loi, les contestations relatives à des droits politiques.

L'article 95bis de la Constitution a soustrait à la connaissance des juridictions judiciaires le contentieux administratif. De ce fait, le législateur se trouve limité par les termes de l'article 84 de la Constitution qui réserve aux seuls tribunaux judiciaires la connaissance des contestations portant sur les droits civils. La compétence des juridictions administratives doit être considérée comme d'attribution, étant, de par la Constitution et la loi, strictement cantonnée au domaine des décisions administratives. Mais il s'agit d'une compétence ordinaire et non pas d'exception. Dans le domaine de leur compétence d'attribution, les juridictions administratives ont compétence exclusive.

4.6 Quelles juridictions exercent le contrôle juridictionnel des décisions administratives ? Le contrôle peut-il être exercé par plus d'une catégorie

de juridictions ?

A côté des juridictions administratives au sens propre (tribunal administratif et Cour administrative), il existe dans certaines matières des juridictions spécifiques qui ont le caractère de juridiction administrative (p.ex. sécurité sociale : Conseil arbitral des assurances sociales).

Il faut répondre à la deuxième question par la négative (cf. point 4.5).

4.7 La tendance est-elle à la création de nouvelles juridictions administratives ou à l'élargissement des compétences des juridictions administratives existantes, ou plutôt à la suppression des juridictions administratives ?

Non, il n'y a pas de telles tendances suite à la réorganisation judiciaire récente en matière du contentieux administratif.

4.8 Des modifications substantielles sont-elles actuellement en cours ou en projet dans le domaine de l'organisation juridictionnelle ?

Non.

5. La procédure juridictionnelle

5.1 Comment la procédure est-elle engagée ?

La procédure est engagée par voie de requête déposée au greffe de la juridiction administrative.

5.2 La procédure est-elle principalement écrite ?

La procédure est exclusivement écrite.

Les parties sont cependant autorisées à exposer oralement leurs moyens développés dans la procédure écrite.

5.3 Appartient-il au juge de veiller à ce que l'affaire soit mise en état ?

Il appartient en principe aux parties en cause d'organiser la procédure (p.ex. prendre l'initiative de faire appeler l'affaire à l'audience afin qu'elle puisse être évacuée).

Il existe dans la pratique une certaine mise en état dans la mesure où les juridictions fixent les affaires aux fins de plaidoiries. La communication de la requête aux parties fait normalement courir les délais pour la présentation des mémoires. Le mémoire en défense doit être déposé en principe dans le délai d'un mois. Dans la quinzaine suivant le dépôt de ce mémoire, le requérant peut répondre par une seconde requête à laquelle le défendeur peut répliquer dans la quinzaine. Ces délais, prévus par le l'arrêté royal grand-ducal du 21 août 1866 portant règlement de procédure en matière de contentieux devant le Conseil d'Etat, tel qu'il a été modifié, qui reste toujours en vigueur dans la mesure où la Loi n'y a pas dérogé, ne sont toutefois pas de rigueur, aucune sanction n'y étant attachée par la loi. Le juge administratif peut cependant impartir des délais pour le dépôt des différents mémoires et fixer péremptoirement l'audience, initiative qu'il prend lorsque l'affaire présente un caractère prononcé d'urgence (cf. Fernand SCHOCKWEILER, op. cit., p. 84, n° 246-249).

5.4 Quels sont les moyens de preuve admissibles ?

Tous les moyens sont admissibles.

La procédure civile s'appliquant en principe aux juridictions administratives, tous les moyens prévus par le Code civil et le Code de procédure civile sont admissibles, sauf dispositions en sens contraire.

5.5 Le contrôle juridictionnel est-il subordonné au versement de droits par les parties ?

Non.

5.6 Est-il possible de bénéficier d'une aide judiciaire publique ?

Oui, en ce sens que les mêmes personnes qui, en droit commun, peuvent bénéficier de l'assistance judiciaire gratuite, peuvent également profiter de cette aide en matière de contentieux administratif.

5.7 La représentation par un avocat est-elle obligatoire ?

Il faut en principe répondre à cette question par l'affirmative.

Il existe cependant deux exceptions :

a) en matière fiscale, la représentation peut se faire par un expert-comptable ou un réviseur d'entreprises, dûment autorisés à exercer leur profession;

b) l'Etat peut se faire représenter par un délégué de gouvernement, ce qui est d'ailleurs la règle en pratique.

5.8 La procédure administrative est-elle en règle générale contradictoire ?

Oui.

5.9 Les parties à une affaire relevant de la procédure administrative peuvent-elles obtenir le remboursement de leurs frais de procédure ?

Oui, car la partie succombante sera condamnée aux frais et dépens de la procédure. Dans la pratique, ces frais de justice sont cependant relativement peu importants.

L'article 131-1 du Code de procédure civile, applicable devant les tribunaux administratifs (article 98(2) de la Loi), permet cependant à la partie gagnante d'obtenir le cas échéant une indemnité de procédure (si le tribunal arrive à la conclusion qu'il serait injuste de laisser les frais non compris dans les dépens (p.ex. honoraires d'avocat à charge de la partie gagnante)).

5.10 Existe-il par ailleurs des règles de procédure qui ne sont valables que pour les procédures administratives ?

Oui. L'arrêté royal grand-ducal du 21 août 1866 portant règlement de procédure en matière de contentieux devant le Conseil d'Etat, tel qu'il a été modifié, tout comme certaines dispositions de la Loi, règlent la procédure devant les juridictions administratives. Pour tout ce qui n'est pas spécialement prévu dans les textes régissant les procédures administratives, les règles du Code de procédure civile sont applicables.

5.11 Des modifications substantielles sont-elles actuellement en cours ou en projet en ce qui concerne les règles de procédure qui viennent d'être évoquées ?

Actuellement, des modifications sont en cours. Il est prévu de remplacer le règlement de procédure actuellement en vigueur (cf. sous 5.10) par un nouveau règlement de procédure. Une proposition de loi a été déposée à cet effet.

6. La relation entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives

6.1 Lorsque les juridictions judiciaires et les juridictions administratives ont à appliquer des règles identiques, par exemple concernant le droit à l'audience orale ou les voies de recours extraordinaires, existe-t-il un dispositif permettant d'aboutir à une application uniforme de ces règles ?

Non, étant donné qu'il s'agit de deux ordres de juridictions distincts.

6.2 Existe-t-il des dispositions permettant à une juridiction judiciaire de recueillir l'avis d'une juridiction administrative et vice-versa ?

Non, chaque ordre de juridiction juge dans les limites de sa propre compétence.

6.3 Une juridiction judiciaire peut-elle « emprunter » un juge de la juridiction administrative pour l'instruction d'une affaire de caractère mixte, et vice-versa ?

Non, il n'existe pas d'affaires à caractère mixte du fait que chaque juridiction a ses propres attributions fixées par la loi (cf. point 4.5).

6.4 Quelle est la répartition des compétences entre les autorités/juridictions administratives d'une part et les juridictions judiciaires de l'autre pour ce qui est des affaires concernant :

6.4.1 le retrait du permis de conduire

Il faut faire la distinction entre (a) le retrait du permis de conduire dans le cadre d'une instance pénale et (b) le retrait administratif du permis de conduire. Les juridictions administratives sont uniquement compétentes pour le retrait administratif du permis de conduire par décision du ministre compétent. Le premier cas de figure relève par contre de la compétence des juridictions pénales.

6.4.2 l'expulsion de ressortissants étrangers

Cette matière relève de la compétence exclusive du juge administratif.

6.4.3 le permis de construire

Cette matière relève de la compétence exclusive du juge administratif.

6.4.4 repropriation, et

Cette matière relève de la compétence exclusive du juge administratif. Les indemnités sont toutefois fixées par la juridiction ordinaire.

6.4.5 les impôts.

Le tribunal administratif connaît des contestations relatives (a) aux impôts directs de l'Etat, à l'exception des impôts dont l'établissement et la perception sont confiés à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et à l'Administration des Douanes et Accises rémunératoires (ceux-ci relevant de la compétence des juridictions judiciaires) et (b) aux impôts et taxes communaux, à l'exception des taxes rémunératoires (celles-ci relevant de la compétence des juridictions judiciaires).

6.5. Existe-t-il des règles générales concernant l'effet d'une décision d'une juridiction administrative, sur une décision rendue plus tard par une juridiction judiciaire (ou vice-versa), et dans ce cas, quelle est leur teneur ?

Non, en matière de responsabilité civile de l'Etat, l'annulation d'une décision administrative peut donner lieu à un recours en vue de l'allocation de dommages-intérêts devant les juridictions judiciaires.

6.6 Existe-t-il des règles générales en matière de litispendance. ou des règles similaires pour le cas où une affaire déjà pendante devant la juridiction administrative est soulevée également devant une juridiction judiciaire (ou vice-versa) et si oui, quelle est leur teneur ?

En droit, le problème ne se pose pas (pas de lien).

En fait, par contre, la juridiction deuxième saisie attend l'issue du litige pendant devant une autre juridiction avant de statuer.

Si l'on demande, par exemple, à une commune des dommages-intérêts relatifs à un plan d'aménagement, il faudra attendre jusqu'à ce que la juridiction administrative ait statué sur la validité dudit plan d'aménagement.

6.7 Les questions précitées posent-elles problèmes dans la pratique et, le cas échéant, y a-t-il des exemples de tels problèmes ?

Non.

6.9 Des modifications substantielles sont-elles actuellement en cours ou en projet en ce qui concerne les questions précitées ?

Non.

7. Question supplémentaire

Existe-t-il d'autres problèmes en ce qui concerne le contrôle juridictionnel des décisions administratives ?

Non.