

XVIIe Colloque entre les Conseils d'Etat et les Juridictions Administratives Suprêmes de l'Union Européenne

Réponses au questionnaire

Rapport luxembourgeois
par Jean-Mathias Goerens
premier conseiller de la Cour administrative

0. Au Grand-Duché de Luxembourg, la juridiction administrative est organisée par la Constitution ainsi que par la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. La loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant la juridiction administrative règle la procédure.

Ladite législation prévoit un tribunal administratif, juridiction de première instance et la Cour administrative qui, aux termes de l'article 95bis de la Constitution, est la juridiction suprême de l'ordre administratif. Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1996, au 1er janvier 1997, le Conseil d'Etat n'a plus d'attributions en matière de juridictions administratives.

- 1.1. Les recours juridictionnels contre les décisions administratives sont fixés par la loi du 7 novembre 1996. Aux termes de cette loi le tribunal administratif 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 à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements. Le tribunal administratif connaît en outre comme juge du fond des recours en réformation dont les lois spéciales attribuent connaissance au tribunal administratif.

La loi distingue donc entre les décisions suivant ce que un recours au fond est ou n'est pas formellement prévu par la loi. Pour ce qui est des décisions où ce recours au fond n'est pas prévu, la juridiction administrative est compétente pour statuer sur les recours en annulation.

Traditionnellement, et jusqu'à la loi de 1996 la juridiction administrative n'était compétente qu'à l'égard des décisions administratives individuelles. La loi de 1996 a étendu la compétence de la juridiction administrative aux recours en annulation dirigés contre les actes administratifs à caractère réglementaire.

La compétence des juridictions administratives s'étend également aux recours en matière fiscale.

Vu la formulation très générale des textes portant attribution de compétence, il est permis de dire que l'intégralité des décisions administratives individuelles et réglementaires peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel, au fond si tel est expressément prévu, en annulation dans tous les autres cas.

La seule catégorie de décisions dont la recevabilité d'un recours pourrait être discutée sont ce qu'il est convenu d'appeler les 'actes de gouvernement'.

1.2. Les textes de la loi du 7 novembre 1996 prévoit que sauf exception contenue dans la loi, toutes les décisions du tribunal administratif peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour administrative.

1.3. Comme les décisions des juridictions de première instance peuvent être frappées d'appel devant la Cour, la compétence de celle-ci est la même que celle du tribunal de première instance. Comme le tribunal administratif, la Cour statue comme juge de l'annulation ou comme juge du fond suivant les textes de loi applicables. Les moyens de légalité peuvent également être soulevés dans les recours au fond. La Cour administrative peut réformer le jugement attaqué ou l'annuler lorsqu'il présente des vices de légalité propres. Dans ce cas révocation est éventuellement possible.

Des considérations de séparation des pouvoirs empêchent la juridiction administrative de formuler des injonctions à regard de l'administration. Ce principe est toutefois tempéré par des décisions qui au niveau de la procédure ont enjoint à l'administration de produire certaines pièces du dossier.

1.4. La compétence des juridictions de l'ordre administratif est limitée aux recours contre les décisions individuelles ou réglementaires de nature administrative. Les contestations portant sur des droits civils sont, suivant la Constitution, de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire. Il en est de même des contestations en matière pénale. A noter toutefois qu'un recours actuellement pendant a saisi la juridiction administrative de la recours contre la décision du ministre de la Justice refusant de faire engager une instance en révision d'un procès pénal.

1.5. Les décisions contre lesquelles un appel est susceptible d'être porté devant la juridiction administrative suprême sont les décisions du tribunal administratif. Il est vrai que la loi de 1996 prévoit que des recours en matière administrative dévolus en première instance 'aux autres juridictions administratives' peuvent également être portés devant la Cour administrative. La loi toutefois ne définit pas les autres juridictions administratives et la jurisprudence ne semble pas entièrement arrêtée.

A noter que la Cour administrative est également compétente pour trancher les litiges existants entre le Gouvernement et la Cour des Comptes.

1.6. La procédure devant les juridictions administratives ne réserve pas de place spéciale à des litiges auxquels l'article 6 de la CEDH serait applicable.

S'agissant d'une norme de droit international, la CEDH prime la législation interne. Il s'ensuit que son application est automatique, sans que même que cela ne soit expressément prévu par un texte de loi interne.

1.9. Voir plus haut

1.10 Voir point 1.6.

2.B De la manière dont est posée la question semble se dégager que la notion de contestation sur un droit civil est proche de se confondre avec la notion de l'intérêt à agir en droit luxembourgeois. Dans la mesure où existe dans le chef du plaideur 'un intérêt certain, actuel et distinct de l'intérêt général des citoyens' le recours en justice est généralement ouvert sur base des textes de droit interne. De ce fait la question d'une référence expresse ou même tacite aux dispositions de l'article 6 de la Convention ne se pose guère en pratique.

C.2.5.1 La loi de 1937 concernant l'aménagement des villes or autres agglomérations importantes prévoit dans la procédure d'établissement des plans d'aménagement généraux ou particuliers' des procédures de recours juridictionnels qui sont portés en première instance devant le tribunal administratif et en instance d'appel devant la Cour.

En matière d'autorisation de construire individuelle, les parties intéressées, soit la partie demanderesse et les voisins qui ont un intérêt juridiquement protégé ont à leur disposition un recours en annulation devant le tribunal administratif dont l'appel sera porté devant la Cour administrative.

2,6 Les activités comportant des risques pour l'environnement sont soumises à de multiples autorisations : législation tenant à la protection de la nature, aux établissements classés ...

La loi sur la protection de la nature prévoit un recours juridictionnel au fond. Les décisions en matière d'établissements classés c'est-à-dire dangereux, insalubres ou incommodes sont susceptibles seulement de recours en annulation devant les juridictions de l'ordre administratif.

2.7. En matière fiscale, la juridiction administrative, donc aussi la Cour est compétente relativement aux impôts directs de l'Etat et aux impôts et taxes communales. Ce principe souffre toutefois des exceptions, notamment, en ce qui concerne l'Etat pour la TVA et concernant les communes pour les taxes rémunératoires qui sont de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.

2.8. Les institutions luxembourgeoises sont conformes à l'article 6.1 en matière de recours contre les décisions des organismes de sécurité sociale.

2.8.1 La juridiction de l'ordre administratif est compétente pour la seule matière concernant les fonctionnaires publics. Les questions de sécurité sociale relevant des salariés du secteur privé sont de la compétence de juridictions spéciales qui sont soumises en dernier ressort au contrôle judiciaire, c'est-à-dire de la Cour de Cassation.

3.2 Les questions relatives au procès équitable ne soulèvent guère de contentieux au Luxembourg. On peut dire que l'agencement des juridictions tant de l'ordre

administratif que judiciaire sont conformes aux exigences de l'article 6 de la Convention.

- 3.3. Les questions se rapportant à l'impartialité du tribunal peuvent faire l'objet de sanctions par la voie de la récusation, voire de l'annulation d'une décision de justice rendue en violation de ces principes. La pratique montre que des juges qui auraient des relations de parenté ou autres avec une partie au procès, fussent-elles au-delà des incompatibilités portées par la loi, ont tendance à se récuser et donc de ne pas connaître d'une affaire dans laquelle leur présence pourrait prêter à contestation.
- 3.4. Le principe de l'égalité des armes est respecté par la loi de procédure. Le représentant de la collectivité publique contre laquelle le recours est exercé se trouve à stricte égalité avec le représentant de la partie privée.
- 4.4.1. La Constitution prévoit la publicité des audiences des juridictions.
- 4.2. Ce principe est général et ne souffre pas d'exception, sauf la possibilité d'ordonner le huis-clos en cas de risque de trouble à l'ordre public ou à la moralité publique. En matière disciplinaire il peut être renoncé au caractère public de la séance sur requête expresse de la personne concernée.
- 4.3. La publicité des audiences étant un principe fondamental il ne fait pas de doute que la juridiction d'appel annulerait une décision du tribunal administratif qui aurait été rendue en violation de ce principe. Le cas ne s'est toutefois jamais présenté en pratique.
- 4.4. cf. ci-dessus.
- 4.5. Au cas où une décision devait être annulée pour défaut de publicité, la juridiction d'appel aurait le droit d'évocation lorsque l'affaire est en état d'être jugée. Dans la cas contraire le renvoi se ferait devant la juridiction inférieure autrement composée.
- 4.6. Des problèmes concrets relatif à l'accès du public aux audiences ne se sont jamais posés en pratique. En cas de difficultés, le président de l'audience dispose d'un droit de police.
- 4.7. La renonciation à la publicité des débats est seulement prévue en matière disciplinaire des fonctionnaires. La renonciation à la publicité ne peut se faire que sur requête expresse de la personne intéressée.
5. En ce qui concerne l'admissibilité des preuves il est admis que les parties peuvent produire tous éléments de preuves qu'ils communiquent auparavant à la partie adverse. L'article 51 de la loi sur la procédure prévoit que lorsque d'après l'examen d'une affaire, il y a lieu d'ordonner des enquêtes, des mesures d'instruction à exécuter par un technicien, des vérifications d'écriture ou des vérifications personnelles, la Cour règle les forme et délai dans lesquels il y est procédé. Le principe du contradictoire doit en tout état de cause être respecté.

- 5.1. Comme en matière judiciaire, la juridiction administrative a le droit d'écarter des preuves obtenues par des voies illégales.
- 5.2. Il est admis que la juridiction peut considérer exclusivement les preuves obtenues lors de l'audience, à l'exception de ce que de l'un des membres de la juridictions connaîtrait de science personnelle. Il est admis que pour se rendre compte de circonstances de fait, la juridiction peut se transporter sur les lieux.
- 5.3. En ce qui concerne l'expertise, il est renvoyé aux développements sous 5.1. ci-dessus. La juridiction est libre du choix de l'expert. Il existe toutefois auprès du ministère de la Justice une liste d'experts assermentés dans les différentes branches. En pratique la juridiction prend connaissance du rapport d'expertise versé au débats. Rien n'exclut toutefois l'audition de l'expert à l'audience.
- 5.4. La présentation de faits nouveaux relevant des moyens de procédure est possible pour la première fois devant la Cour administrative, à l'exception des demandes nouvelles qui ne seraient pas recevables.
6. Les personnes concernées, outre le demandeur ou la partie défenderesse ont le droit d'intervention dans (a) procédure dans la mesure où elles ont un intérêt juridiquement protégé à l'issue de l'affaire. La loi de procédure prévoit qu'une mise en intervention peut être ordonnée d'office par la Cour.

A l'exception des décisions portant annulation d'un acte de nature réglementaire, les décisions de la juridiction administrative n'ont autorité de chose jugée qu'entre parties. De là découle l'intérêt à mettre en intervention les parties intéressées à l'issue des litiges.

7. Le prononcé public du jugement ne pose pas de problèmes. La loi prévoit que le jugement peut être prononcé par la chambre qui a connu de l'affaire ou que le président peut déléguer l'un des membres de la composition pour procéder au prononcé du jugement en audience publique.

La décision rendue est à la disposition des parties. Les personnes justifiant d'un intérêt sérieux peuvent se faire délivrer des copies des décisions. La publicité générale des décisions des juridictions administratives est assurée par la publication périodique d'un recueil des décisions de jurisprudence dans lequel sont recensées les décisions présentant un intérêt juridique.

8. En ce qui concerne le délai raisonnable de l'évacuation des recours en matière administrative, on constate, depuis la mise en vigueur de la loi de 1996 et la mise en place des juridictions autonomes de l'ordre administratif, que les affaires sont évacuées dans des délais acceptables.
- 8.1. Il y a lieu de remarquer qu'avant l'engagement de la phase contentieuse, les particuliers qui n'ont pas obtenu satisfaction ont le droit de resaisir l'autorité administrative par recours gracieux. Il est des cas où l'autorité, informée par des renseignements supplémentaires dans le cadre du recours gracieux, prend

- 8.b. En ce qui concerne le délai séparant le dépôt de la requête et le jugement, la loi de procédure de 1999 a mis en place des règles strictes propres à permettre l'évacuation prompte des affaires.(voir plus amplement sub 8.4).
- 8.c. Comme il a été signalé ci-dessus, le nombre des degrés de juridiction est de deux. La Cour administrative» juridiction suprême de l'ordre administratif connaît des appels dirigés contre les décisions du tribunal administratif ou encore contre celles des autres juridictions administratives.

Le recours contre les décisions du tribunal administratif ou des autres juridictions administratives est ouvert de plein droit aux parties en cause.

La compétence de la Cour administrative, juge en dernier ressort est la même que celle du tribunal administratif, suivant ce que la juridiction administrative a compétence pour statuer comme juge du fond ou, seulement, comme juge de la légalité, c'est-à-dire dans le contentieux de l'annulation.

La Cour administrative étant saisie comme juge d'appel, elle a compétence pour réformer la décision du tribunal, c'est-à-dire de remplacer la décision dont appel par la nouvelle décision de la Cour. Comme il a été relevé ci-dessus, il existe aussi des hypothèses où, en cas d'annulation de la décision du tribunal administratif, il y a lieu à renvoi devant ce tribunal. Des cas d'évocation peuvent également se présenter.

- 8.d. En règle générale l'ordre des affaires fixées pour plaidoiries devant la Cour est celui de leur inscription au rôle de la Cour. Il est toutefois des matières, notamment la matière électorale et la matière du contentieux de la demande d'asile politique, où la loi prévoit des délais de rigueur. Dans ces cas les affaires afférentes sont fixées par priorité.
- 8.2. La jurisprudence administrative n'a pas qualité pour allouer des dommages intérêts dans le cas où une décision administrative a été annulée pour ne pas avoir été légitime ou légale. Ce nonobstant la partie qui a obtenu gain de cause et qui a donc vu annuler une décision de l'autorité administrative a le droit de se pourvoir devant la juridiction civile pour obtenir des dommages intérêts au cas où la décision jugée non légitime a causé un préjudice. Le principe du droit i indemnité dans ces cas est fermement établi et d'ailleurs accepté par l'administration qui, le plus souvent, accepte l'indemnisation sans qu'il ne soit besoin de provoquer une décision des juridictions de l'ordre judiciaire. L'indemnisation est calculée suivant les principes du droit civil.
- b. En ce qui concerne les fonctionnaires ou autres agents publics dont la décision de cessation des fonctions a été reconnue être illégitime par la juridiction administrative, il est admis qu'ils se voient réintégrer dans leur emploi et qu'ils se voient payer les salaires redus pour la période où ils ont été à tort écartés du service. La réintégration de l'agent et le paiement des salaires non payés pendant la période d'inactivité ne préjudicie pas au droit de demander des dommages intérêts.

- 8.3. La loi de 1999 sur la procédure à suivre devant les juridictions administratives fixe des délais stricts quant à la durée que peut prendre l'instruction d'une affaire. La loi dispose qu'après la dépôt de la requête d'appel, la partie intimée et le tiers intéressé sont tenus de fournir leur réponse dans le délai d'un mois à dater de la signification de la requête d'appel. L'appelant peut fournir une réplique dans le mois de la notification de chaque réponse la partie intimée et le tiers intéressé sont admis à leur tour à dupliquer dans le mois.

Ces délais sont fixés à peine de forclusion. Pour des raisons exceptionnelles une prorogation unique de ces délais peut toutefois être autorisée par le président de la Cour.

La situation concernant des délais est actuellement très favorable. En effet la Cour est toujours en mesure de proposer des fixations dans des délais très rapprochés variant entre la huitaine et le mois.

- 8.3.b. Le nombre des affaires tranchées en première instance pendant l'année 1998/1999 est de 493 jugements. Le nombre des instances instruites est sensiblement du même ordre de grandeur.
- c. Au cours de l'année judiciaire 1998/1999 un total de 164 affaires a été enrôlé devant la cour. Le nombre des arrêts rendus a été de 126.
- 8.4. Les règles de procédure évoquées ci-dessus sub 8.3.a. font que la juridiction n'est pas dans la nécessité de prendre des mesures particulières pour accélérer le déroulement des procédures. Bien plutôt que de permettre de faire "traîner les affaires", il est constaté au contraire que les délais de rigueur portés par la loi sont peut-être trop brefs de sorte qu'il s'est trouvé des affaires où la partie adverse a été dans l'impossibilité de conclure dans les délais de la loi.
- 9.1. La question telle que posée ne saurait trouver d'application au Luxembourg. On ne conçoit pas des litiges qui « ne peuvent pas être tranchés par l'instance suprême ». Les décisions administratives sont justiciables du tribunal administratif et toutes les décisions du tribunal sont susceptibles d'un appel devant la Cour.
- 9.2. L'audience doit être reprise s'il y a eu changement dans la composition de la chambre qui a connu d'une affaire. En effet il est exigé que les trois membres de la juridiction aient tous connaissance personnelle du dossier par les débats suivis à l'audience.
- 9.3. Toutes les décisions des autorités administratives sont susceptibles d'un recours, y compris celles rendues en matière discrétionnaire. Il a été jugé que, par exemple, en matière de choix du personnel où le pouvoir d'appréciation de l'administration peut être qualifiée de discrétionnaire, il n'en est pas pour autant soustrait à tout contrôle juridictionnel dans ce sens que, sous peine de consacrer un pouvoir arbitraire, le juge administratif, saisi d'un recours en annulation, doit se livrer à l'examen de l'existence et de l'exactitude des faits matériels qui sont à la base de la décision attaquée, et vérifier si les motifs dûment établis sont de nature à motiver légalement la décision attaquée.