

**Association des Conseils d'Etat et des Juridictions
Administratives Suprêmes de l'Union Européenne**

Colloque de Luxembourg du 7 juin 2010

**« PRÉVENIR DES ARRIÉRÉS DANS LA JUSTICE
ADMINISTRATIVE »**

Rapport luxembourgeois

Henri Campill
Magistrat à la Cour Administrative

I. Les techniques pour endiguer l'afflux de recours

1) La saisine du juge administratif requiert-elle le ministère obligatoire d'un avocat ? Si oui, existe-t-il des dérogations à cette exigence ? Des exigences de qualifications ou d'ancienneté de l'avocat existent-elles ?

La réponse est différente en fonction de ce que l'on se place au niveau du contentieux administratif ou du contentieux fiscal.

a) Au contentieux administratif, le ministère d'avocat est obligatoire devant les juridictions de l'ordre administratif, tant en première instance, devant le tribunal administratif, qu'en instance d'appel, devant la Cour administrative, juridiction suprême de l'ordre administratif luxembourgeois.

Il n'existe pas de possibilité de dérogation et la jurisprudence est stricte en ce qu'elle fait du ministère d'avocat une condition essentielle de la procédure contentieuse, le manquement y afférent entraînant l'irrecevabilité du recours.

En ce qui concerne les exigences de qualification, il y a lieu de relever que seuls les avocats à la Cour¹ peuvent signer les actes de procédure. Il n'existe cependant pas d'autres exigences de qualifications ou d'ancienneté.

b) Au contentieux fiscal², il existe une dérogation pour ce qui concerne la première instance, étant donné que le justiciable peut postuler et plaider lui-même devant le tribunal administratif ou bien se faire assister ou représenter par un avocat, un expert-comptable ou encore un réviseur d'entreprise.

Cependant, même au contentieux fiscal, le ministère d'avocat redevient obligatoire en cas d'appel contre un jugement du tribunal administratif.

2) La compétence de la Cour administrative suprême se limite-t-elle aux points de droit (« cassation administrative ») ou statue-t-elle également comme instance d'appel connaissant des questions de fait ?

En règle générale et en vertu de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, la Cour administrative statue en appel et comme juge du fond sur les recours dirigés contre les jugements du tribunal administratif ou des décisions des autres juridictions administratives³.

¹ Aux termes de la loi du 21 juin 1999, les avocats inscrits à la liste I des tableaux dressés par les [deux] conseils des Ordres des avocats existant au Luxembourg

² Au Luxembourg, les juridictions administratives ne sont compétentes que pour connaître du contentieux en matière de contributions directes (et de taxes communales), le contentieux en matière de contributions indirectes relevant des juridictions de l'ordre judiciaire

³ Cf. art. 2. (3) et 5. (1) de la loi du 7 novembre 1996

Sa mission ne se limite donc pas aux seuls points de droit, mais il s'agit d'une voie de recours de pleine juridiction, appelant la Cour administrative à réexaminer le procès tant en droit qu'en fait.

3) Le droit d'appel devant la Cour administrative suprême est-il absolu ou connaît-il des limitations ? Si oui, dans quelles hypothèses ? Résumez brièvement la manière dont votre Cour interprète ces limitations.

Le droit d'appel est en principe absolu.

Ainsi, mises à part certaines dispositions légales contraires mineures⁴, tous les jugements⁵ du tribunal administratif peuvent être entrepris par voie d'appel devant la Cour administrative.

Il n'existe pas d'autres limitations et la Cour administrative n'est pas habilitée à écarter des procédures qu'elle jugerait inutiles ou « mineures ».

4) Existe-t-il des sanctions pour recours ou appels abusifs (amende pécuniaire pour recours téméraire ou vexatoire). Si oui, sont-elles prononcées à la demande de la partie adverse ou d'office par le juge ? La procédure respecte-t-elle le principe du contradictoire ? La décision est-elle motivée ? La formation est-elle collégiale ou à juge unique ?

Ni la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives (le règlement de procédure), ni une quelconque autre disposition légale ne confèrent compétence à la Cour administrative pour prononcer une sanction pour recours ou appel abusif.

D'ailleurs, l'indemnisation d'un quelconque préjudice découlant du fond du litige ne relève pas, en vertu de l'article 84 de la Constitution et en raison de la nature civile du droit à l'indemnisation, de la compétence des juridictions administratives. En effet, la répartition des compétences entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives s'opère, non en fonction des sujets de droit – personnes privées ou autorités administratives – mais en fonction de l'objet du droit qui engendre une contestation portée devant le juge, étant précisé que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des juridictions judiciaires et que seul le contentieux administratif, à entrevoir comme le contentieux des actes administratifs, relève du ressort des juridictions administratives.

⁴ La loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection exclut le droit d'appel contre des décisions du tribunal administratif suite à un recours introduit contre une décision ministérielle d'incompétence des autorités luxembourgeoises pour connaître d'une demande de protection internationale (un autre pays en étant responsable en vertu d'engagements internationaux) (art. 15 de la loi de 2006) ou suite à un recours contentieux dirigé contre une décision d'irrecevabilité (pour connaître d'une demande de protection internationale émanant d'un citoyen de l'Union européenne ou pour connaître de pareille demande s'il existe un premier pays d'asile ou un pays tiers sûr) (art. 16 de la loi de 2006)

⁵ Mais non pas les ordonnances de référé (effet suspensif ou mesures conservatoires) prises par le président du tribunal administratif, qui elles ne sont pas susceptibles d'appel

Il convient cependant de signaler que l'article 33 du règlement de procédure permet au juge administratif d'allouer une indemnité de procédure destinée à couvrir les frais exposés non compris dans les dépens⁶. Cette disposition a une importance particulière dans le système luxembourgeois dans lequel les frais d'avocat ne font pas partie des dépens, au paiement desquels la partie succombante est en principe condamnée, l'indemnité de procédure permettant au juge administratif de prévenir des situations contraires à l'équité.

Selon la jurisprudence, l'indemnité de procédure est un accessoire s'attachant aux prétentions principales – recours en annulation ou en réformation dirigé contre un acte administratif –. Elle doit être sollicitée et ne peut pas être prononcée d'office. La décision afférente, comme toutes les décisions de la Cour administrative, doit être motivée⁷ et la Cour prend sa décision en formation collégiale de trois membres et à la majorité des voix.⁸

5) Existe-t-il une procédure préalable d'admission ou d'autorisation des recours devant la Cour administrative suprême ? Si oui, décrivez la procédure et les conditions de fond qui président à la non-admission ou à la non-autorisation (« *leave of appeal* ») du recours.

Non, tout comme il n'existe pas de limitation de la voie d'appel, il n'existe, dans la suite logique, pas non plus de procédure préalable d'admission ou d'autorisation d'un recours devant la Cour administrative.

II. Les techniques visant à accélérer le déroulement de l'instance

1. Existe-il des procédures accélérées répondant à des situations d'urgence ? (à l'exception des procédures de référé qui ne préjugent pas du fond). Si oui, décrivez les conditions de fond, la procédure (caractère contradictoire ou non, la motivation de la décision, formation à juge unique ou non, l'intervention ou non de l'organe d'avis s'il existe, existence ou non d'une instruction, tenue ou non d'une audience, l'abrégement des délais pour dépôt de pièces ou observations, etc.).

Avant de prendre position par rapport à cette question, tout comme à toutes les autres ayant trait à l'existence de procédures accélérées, il convient d'insister en premier lieu sur le fait d'une organisation assez originelle en droit luxembourgeois de l'instruction de l'instance d'appel devant la Cour administrative, organisation qui prévient très largement des retards au niveau de l'instruction des affaires et qui garantit de la sorte leur prompte

⁶ « *Lorsqu'il paraît inéquitable de laisser à la charge d'une partie les sommes exposées par elle et non comprises dans les dépens, le juge peut condamner l'autre partie à lui payer le montant qu'il détermine* » art. 33 de la loi du 21 juin 1999

⁷ « *L'arrêt contient les noms des conseillers, du délégué du gouvernement ainsi que des mandataires, les noms, prénoms et demeures des parties, leurs prétentions, l'exposé sommaire des points de fait et de droit, les motifs et le dispositif* » art. 53. (4) de la loi du 21 juin 1999

⁸ Art. 14 de la loi du 7 novembre 1996

évacuation. Cette originalité réside dans le fait qu'en grande partie, l'instruction ne relève ni des parties, ni même du juge, mais elle est réglée précisément par la loi, cette dernière limitant le nombre maximal de mémoires par partie, d'une part, et, prévoyant des délais courts et impératifs, d'autre part.

Ainsi, en premier lieu, le nombre de mémoires est limité à un maximum de deux mémoires pour chaque partie, appelant, intimé ou tiers intéressé, à savoir pour l'appelant, l'acte d'appel et un mémoire en réplique (réaction aux mémoires en réponse des autres parties) et, pour les autres parties – intimé ou tiers intéressés – un mémoire en réponse (réaction à l'acte d'appel) et un mémoire en duplique (réaction à un mémoire en réplique).

En second lieu, des délais stricts – sous peine de forclusion et non susceptibles d'augmentation en raison de la distance – sont, en principe⁹, impartis aux parties. En ce sens, les parties intimées et tierces intéressées sont tenues de répondre à l'acte d'appel dans un délai d'un mois à dater de la signification de l'appel ; l'appelant peut fournir une seule réplique dans le mois de la notification de chaque réponse et les parties intimées et tierces intéressées sont admises à leur tour à dupliquer dans le mois.

Par rapport à ce système général, il existe une matière, à savoir celle relative aux décisions administratives relativement au statut de réfugié ou à une mesure de protection internationale subsidiaire, où, en raison de l'urgence inhérente à la matière, la procédure d'appel est accélérée dans le sens spécifique que le nombre de mémoires est alors limité à un seul par partie, y compris la requête d'appel.

2. Existe-t-il des procédures accélérées pour des recours manifestement fondés ou manifestement mal-fondés ou manifestement irrecevables ? Si oui, mêmes sous-questions que sous II, 1.

Non, il n'existe aucune procédure accélérée, que ce soit pour des recours manifestement fondés ou manifestement mal fondés ou encore manifestement irrecevables.

3. Existe-t-il des procédures accélérées pour des affaires réputées simples ? Si oui, mêmes sous-questions que sous II, 1.

Il n'existe pas non plus de procédure accélérée pour des affaires réputées simples.

4. Hors les cas de référé qui ne préjugent pas du fond, existe-t-il des formations à juge unique et si oui pour quelles affaires ? Existe-t-il la possibilité pour le juge unique de renvoyer la cause à la formation collégiale ?

⁹ Pour des raisons exceptionnelles et dûment motivées, le président de la Cour peut ordonner une prorogation – unique - de ces délais (art. 46 de la loi du 21 juin 1999)

Il n'existe aucune disposition légale prévoyant ou autorisant une formation à juge unique et, en vertu du règlement de procédure¹⁰, la Cour doit siéger, délibérer et rendre toutes ses décisions au nombre de trois de ces membres.

Il convient encore de signaler qu'au contentieux administratif et administratif, il n'existe pas de procédure de référé en instance d'appel ni d'appel-référé. La voie du référé existe certes en première instance, où le président du tribunal administratif peut, au provisoire, ordonner l'effet suspensif d'un recours contentieux, en annulation ou en réformation, ou encore toutes mesures nécessaires¹¹ afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont un intérêt à la solution de l'affaire. Cependant, les ordonnances présidentielles ne sont susceptibles d'aucune voie de recours et il n'existe pas de pendant en instance d'appel. Une autre originalité doit être relevée dans ce contexte, à savoir le fait que si les ordonnances présidentielles cessent leurs effets lorsque le tribunal a tranché le principal en tout ou partie, il est encore prévu¹² qu'à cette occasion, le tribunal – en composition collégiale – peut en outre, sur demande d'une partie, ordonner l'effet suspensif du recours pendant le délai et l'instance d'appel.

5. Existe-t-il des assouplissements à l'obligation de motivation ? (absence de l'obligation de répondre à tous les moyens ou à l'ensemble des observations ; motivation par simple référence aux dispositions pertinentes, etc.).

En vertu du règlement de procédure, chaque arrêt doit contenir outre les prétentions et un exposé sommaire des points de fait et de droit, les motifs.

Mis à part cet énoncé de principe d'une obligation légale afférente, ni le règlement de procédure ni une quelconque autre disposition légale ou réglementaire n'énoncent une définition précise voire un standard de qualité pour ce qui concerne l'obligation de motivation. – Cependant, tant la Cour que le tribunal administratif mettent un accent particulier sur un haut standard de motivation des décisions rendues.

6. Existe-t-il des procédures entièrement écrites, sans tenue d'audience ?

Non, il n'existe pas de procédure entièrement écrite, sans tenue d'audience.

Si la procédure est essentiellement écrite, dans la mesure où à l'audience fixée pour les plaidoiries, beaucoup de parties se réfèrent

¹⁰ Art. 14 de la loi du 7 novembre 1996

¹¹ A l'exception des mesures ayant pour objet des droits civils (art. 12 de la loi du 7 novembre 1996)

¹² Art. 35 de la loi du 7 novembre 1996

simplement à leurs écrits, les parties sont néanmoins toujours convoquées en audience publique.

La tenue des audiences conserve une utilité certaine, étant donné qu'elle réunit toutes les parties et permet à la Cour de clarifier, sans autres formes et contraintes, des points, le plus souvent factuels, qui n'apparaissent pas clairement.

7. Existe-t-il des sanctions à l'encontre de la partie qui ne collabore pas à la procédure ?

S'il n'y a pas de réelles sanctions, telle une amende pécuniaire, que les juridictions administratives peuvent prononcer à l'encontre d'une partie qui ne collabore pas à la procédure, il n'en reste pas moins qu'en raison de la stricte limitation du nombre des mémoires admissibles et surtout des délais impartis, la partie qui omet de produire ses écrits dans les délais impartis est évidemment sanctionnée par le fait qu'elle sera forclosée. De même, une partie qui ne dépose ses pièces qu'après le rapport à l'audience du magistrat-rapporteur, voire après la prise en délibéré de l'affaire les verra écartées des débats.

8. Le juge qui soulève un moyen d'office est-il tenu dans tous les cas à ordonner la réouverture des débats ou à autoriser les parties à déposer de nouvelles conclusions ?

En vertu d'une disposition légale expresse y afférente¹³, la Cour ne peut en aucun cas statuer sur un moyen soulevé d'office sans avoir préalablement invité les parties à présenter leurs observations.

En règle générale, la Cour soulève pareil moyen lors de l'audience prévue pour les plaidoiries et elle invite les parties à prendre position, soit oralement, soit moyennant des conclusions écrites additionnelles.

Dès lors que les parties demandent à prendre position par écrit, la Cour fixe un échéancier, avec des délais de rigueur, et elle refixe l'affaire à une audience ultérieure en vue de la continuation des débats.

Si la question surgit après la prise en délibéré, la Cour rouvre les débats et soumet la question – par écrit – aux parties, tout en les invitant à prendre position par écrit et/ou oralement lors d'une audience publique fixée à cette fin.

9. La procédure autorise-t-elle l'abrégement des délais de dépôt des mémoires et pièces ?

Oui, le règlement de procédure prévoit que dans les affaires urgentes, les délais peuvent être abrégés.

¹³ Art. 40 de la loi du 21 juin 1999, applicable devant la Cour administrative en vertu de l'article 54 de ladite loi de 1999

Lorsqu'une partie demande une abréviation, la demande afférente est communiquée aux autres parties. La décision revient au président de la juridiction qui est appelé à statuer par voie d'une ordonnance non susceptible de recours. Le président ne peut statuer qu'après avoir entendu les parties ou les avoir dûment appelées. – En pratique, le greffe communique la demande d'abréviation aux autres parties et les prie d'informer la Cour s'ils marquent leur accord ou si elles s'y opposent. En cas d'accord, l'ordonnance est rendue sans autre mesure, en cas de désaccord d'une des parties, les parties sont convoquées en chambre du conseil pour être entendues en leurs observations.

10. La procédure autorise-t-elle la communication de la requête, des mémoires et pièces par la voie électronique ?

Le règlement de procédure exige le dépôt au greffe de la requête d'appel et des mémoires subséquents en *original*, excluant de la sorte une communication par la voie électronique. Il y est en outre prévu que les pièces énoncées dans la requête ou les mémoires doivent y être jointes.

11. Le dépôt des mémoires et pièces est-il assujéti au respect de délais de rigueur, prescrits à peine d'irrecevabilité ? Si oui, existe-t-il des exceptions à cette règle ?

Comme déjà relevé dans les considérations introductives, le règlement de procédure prévoit des délais stricts – sous peine de forclusion et non susceptibles d'augmentation en raison de la distance – pour le dépôt des mémoires.

Ainsi, - la partie intimée et le tiers intéressé sont tenus de répondre à l'acte d'appel dans un délai d'un mois à dater de la signification de l'appel ;

- l'appelant peut fournir une réplique dans le mois de la notification de chaque réponse et

- la partie intimée et le tiers intéressé sont admis à leur tour à dupliquer dans le mois.

Etant donné que le règlement de procédure prévoit aussi que les pièces énoncées dans les écrits doivent y être jointes, les exigences de délai se répercutent au niveau du dépôt des pièces, sans préjudice de la possibilité par ailleurs reconnue aux parties de déposer des pièces additionnelles jusqu'au rapport à l'audience par le magistrat-rapporteur.

12. Le nombre de mémoires est-t-il limité ? Existe-t-il la possibilité de déposer des mémoires et pièces complémentaires ?

Il ne peut – en principe – y avoir plus de deux mémoires de la part de chaque partie (appelant, intimé ou tiers intéressé), y compris la requête d'appel.

Ainsi, suite à l'acte d'appel, la partie intimée et le tiers intéressé peuvent chacun prendre position à travers un mémoire en réponse.

L'appelant peut ensuite fournir une réplique.

Enfin, la partie intimée et le tiers intéressé sont admis à dupliquer.

Le règlement de procédure prévoit deux cas exceptionnels. En premier lieu le cas de figure précis d'un arrêt avant dire droit. En second lieu, une possibilité dérogatoire plus générale, à savoir le pouvoir conféré au président ou au magistrat présidant la juridiction d'appel d'ordonner la production de mémoires supplémentaires qui sont requis « *dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire*¹⁴ ».

En ce qui concerne les pièces, elles peuvent être déposées et échangées tout au long de la phase d'instruction, jusqu'au rapport du magistrat-rapporteur à l'audience. Toute pièce déposée après le rapport du magistrat-rapporteur est écartée des débats, sauf si le dépôt en est expressément ordonné par la Cour.

13. La procédure prévoit-elle l'obligation de déposer un mémoire de synthèse ?

Il n'existe pas d'obligation de déposer un mémoire de synthèse. D'ailleurs, dans un système n'admettant qu'au maximum deux mémoires par partie au litige, pour le surplus à produire dans un laps de temps relativement court, l'utilité d'un mémoire de synthèse n'apparaît que de façon tout à fait exceptionnelle.

Néanmoins, la possibilité, ci-avant relevée sub. 12), reconnue au président de la Cour ou au magistrat présidant la juridiction d'appel d'ordonner la production de mémoires supplémentaires permet en principe à la Cour de solliciter pareil mémoire de synthèse lorsqu'elle le juge nécessaire ou utile. – A la connaissance du soussigné, depuis l'entrée en vigueur du règlement de procédure, soit depuis plus de 10 ans, il n'y a eu aucune affaire dans le cadre de laquelle pareil mémoire de synthèse n'ait été sollicité.

14. Peut-on déposer *in extremis*, après clôture de l'instruction, de nouvelles pièces ou des notes de plaidoirie ou d'observations ?

En principe, aucune pièce, note ou mémoire, n'est admis après la clôture de l'instruction, c'est-à-dire après le rapport à l'audience du magistrat-rapporteur.

La seule possibilité de dérogation admise réside entre les mains de la Cour, qui peut demander aux parties le dépôt de pièces ou d'observations supplémentaires.

15. Peut-on invoquer de nouveaux moyens en cours de procédure ?

Au regard de ce que la 16^o question a trait aux possibilités d'invoquer de nouveaux moyens en instance d'appel, la présente question semble viser la situation telle qu'elle se présente en première instance.

¹⁴ Art. 48 de la loi du 21 juin 1999

Le règlement de procédure prévoit que la requête introductive de l'instance contentieuse doit contenir un « exposé sommaire des faits et des moyens invoqués ».¹⁵

Cette exigence n'exclut cependant pas la prise en considération par le juge administratif de moyens nouveaux invoqués ultérieurement en cours d'instance. En effet, la jurisprudence dominante retient que tout au long de la phase d'instruction de l'affaire – même après l'écoulement du délai du recours contentieux¹⁶ –, les parties peuvent formuler des moyens nouveaux. Ce droit est considéré comme constituant la contrepartie du droit de l'auteur de la décision administrative querellée de fournir, en cours d'instance, des motifs non indiqués dans la décision critiquée mais de nature à la justifier légalement, ainsi que du droit du juge de substituer à une décision administrative insuffisamment motivée des motifs légaux qui ne sont apparus qu'en cours d'instance.¹⁷

16. Peut-on invoquer de nouveaux moyens en degré d'appel ?

En instance d'appel, les parties peuvent librement invoquer des *moyens* nouveaux. Seules sont prohibées les *demandes* nouvelles en instance d'appel¹⁸.

Il a été décidé qu'au titre de moyen nouveau peut être produit pour la première fois en appel un motif non indiqué dans la décision administrative déférée lequel, pour être admissible doit seulement avoir existé au jour de la prise de ladite décision, sans préjudice de son caractère fondé par ailleurs.¹⁹

17. Existe-t-il des voies de recours pour accélérer le cours de la procédure ou pour faire sanctionner le dépassement du « délai raisonnable » conformément à l'arrêt *Kudla c. Pologne* du 26 octobre 2000 de la Cour européenne des droits de l'homme ?

Il n'existe pas de voie de recours spécifique permettant d'accélérer le cours d'une procédure pendante devant une autorité administrative.

Devant les juridictions administratives, mise à part la possibilité de demander une abréviation des délais en cas d'urgence, il n'existe pas non plus de voie de recours spécifique permettant une accélération du cours de l'instruction. Ceci dit, la limitation du nombre de mémoires pour chaque partie et les délais de rigueur impartis aux parties, tant en première instance, qu'en instance d'appel, apparaissent être une réglementation garantissant une prompt évacuation des affaires, de sorte qu'au niveau des instances de

¹⁵ Art. 1^{er} de la loi du 21 juin 1999

¹⁶ V. *contra* trib. adm. 28 mai 1997 (n°9448 du rôle), Pas. adm. 2008, V° Procédure contentieuse, n° 557

¹⁷ Trib. adm. 9 juin 1997 (n° 9332 du rôle), Pas. adm. 2008, V° Procédure contentieuse, n° 558 et autres références y citées ; Cour adm. 29 mai 2008 (23891C du rôle), Pas. adm. 2008, V° Procédure contentieuse, n° 566

¹⁸ Art. 41 (2) de la loi du 21 juin 1999

¹⁹ Cour adm. 1^{er} juin 2006 (n°20813C du rôle), Pas. adm. 2008, V° Procédure contentieuse n° 711

recours, il ne devrait en principe pas apparaître de situation constitutive d'un dépassement du délai raisonnable.

18. Qu'entend la jurisprudence par « délai raisonnable » d'une procédure au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ? Indiquez quelques affaires, s'il y a lieu, où le dépassement du délai raisonnable a été sanctionné.

La jurisprudence administrative fait état d'une obligation de respecter un délai raisonnable, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans tous les cas où une autorité administrative est chargée d'infliger des sanctions, étant donné que dès lors ladite autorité est appelée à assurer en quelque sorte une mission proche d'une juridiction répressive.

Dans pareil cas de figure, l'administration doit, dès qu'elle a connaissance de faits susceptibles de donner lieu à une sanction, entamer et poursuivre la procédure avec célérité, afin que la décision intervienne dans un délai raisonnable.

Concernant la sanction d'un dépassement du délai raisonnable, il a été jugé que pareil dépassement n'est pas de nature à entraîner la nullité de la procédure, mais qu'il doit être pris en compte lors de l'appréciation de la sanction, de sorte à être susceptible d'aboutir à un allègement de la sanction à prononcer par le juge administratif, siégeant en tant que juge de la réformation. Il a encore été retenu que le caractère raisonnable du délai s'apprécie dans chaque cas et aux divers stades de la procédure, en fonction des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire, du comportement de la personne sanctionnée et de celui de l'autorité.²⁰

En application de ces principes, dans une affaire disciplinaire et après avoir retenu un dépassement considérable du délai raisonnable, la Cour administrative a été amenée à abaisser d'un degré – suivant la gradation des sanctions disciplinaires légalement prévue – la sanction disciplinaire à appliquer.²¹

Il convient encore de préciser que la jurisprudence administrative luxembourgeoise a pu relever l'obligation du respect d'un délai raisonnable au niveau d'un principe général. Ainsi, il a été décidé que même quand aucun délai n'est formellement imposé par un texte, l'action de l'administration doit rester prévisible, ce qui implique que l'administration est tenue d'exercer ses compétences dans un délai raisonnable. – Dans cet ordre d'idées, il a été retenu qu'en matière de tutelle administrative, ce principe général « *peut être invoqué en tant que correctif pour rétablir sous l'aspect de l'écoulement du temps l'équilibre entre l'exercice des attributions de l'autorité administrative sous tutelle, d'une part, et celui de l'autorité de tutelle, de l'autre* »²².

²⁰ Trib. adm. 12 mars 2008 (n° 22010a du rôle), Pas. adm. 2008, V° Fonction publique n° 164 et autre référence y citée – Dans l'affaire en question, après avoir constaté un dépassement du délai raisonnable, le juge administratif a néanmoins estimé que ledit dépassement n'était – compte tenu des circonstances de la cause – pas de nature à motiver une réformation de la décision déferée dans le sens d'une sanction revue à la baisse

²¹ Cour adm. 11 novembre 2008 (n° 24324C du rôle)

²² Cour adm. 5 mars 2009 (n° 24981C du rôle)

III. Critères de performance

- 1. Existe-t-il des critères quantitatifs et qualitatifs tendant à mesurer la « performance » de l'activité juridictionnelle ? Quelle est la valeur juridique de ces critères et de quel organe émanent-ils ?**

Il n'existe ni objectifs de performance ni standards de qualité définis de manière explicite – par le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif – pour les juridictions administratives.

Cependant, tout comme pour l'obligation de motivation, les juridictions administratives mettent l'accent d'une façon autorégulatrice et informelle sur une prompte évacuation des affaires.

Dans ce contexte, il convient de relever que la Cour administrative, dans le cadre de sa mission légale de veiller au bon fonctionnement du service du tribunal administratif, impliquant un droit de surveillance sur cette juridiction, a pu énoncer comme ligne directrice destinée à assurer la prompt expédition des affaires que sauf circonstances particulières, les affaires ordinaires complètement instruites étaient à fixer pour plaidoiries à une audience se situant dans les 5 semaines à partir du jour de l'expiration des délais d'instruction, d'une part, et que le prononcé des décisions devait se situer dans les 5 semaines de la prise en délibéré, sauf circonstances particulières, dûment justifiées, d'autre part.

- 2. Existe-t-il des données statistiques sur la durée moyenne d'une instance devant la Cour administrative suprême ainsi que la durée moyenne d'une procédure depuis la juridiction de première instance jusqu'à la décision définitive de la Cour administrative suprême ?**

Il n'existe pas de données statistiques officielles sur la durée moyenne d'une instance devant la Cour administrative ou sur la durée moyenne d'une procédure depuis la juridiction de première instance jusqu'à la décision définitive de la Cour administrative.

- 3. Existe-il des différences notables dans la durée des procédures selon la nature de l'affaire ?**

Mis à part le traitement différencié des affaires en matière de protection internationale, où le nombre des mémoires admissible est limité à un pour chaque partie au litige, une différence notable dans la durée des procédures à mettre en rapport avec les natures différentes des matières n'est pas décelable.

- 4. Les juridictions inférieures sont-elles autorisées à solliciter, en cours d'instance, l'avis de la Cour administrative suprême sur une question**

nouvelle de droit dans le but d'assurer la sécurité juridique et prévenir un afflux de contentieux ?

Aucune disposition légale ne permet aux juridictions inférieures de saisir, ni en cours d'instance, ni à un autre stade, la Cour administrative d'une question en quelque sorte préjudicielle, afin d'obtenir sa position sur une nouvelle question de droit.

5. Quel est le ratio entre le nombre de magistrats de la Cour administrative suprême et le nombre d'affaires tranchées sur une année?

La Cour administrative est composée de 5 magistrats, y compris son président et tous les 5 siègent au contentieux.

Au cours de l'année judiciaire 2007/2008, 376 affaires ont été tranchées en instance d'appel, c'est-à-dire un nombre moyen de 75 unités par magistrat.

Au cours de l'année judiciaire 2008/2009, le nombre d'affaires tranchées a atteint 347 unités, c'est-à-dire en moyenne 69 unités par magistrat.

6. Quel est le ratio entre le nombre de juges et le nombre de collaborateurs ?

Ni les juges composant le tribunal administratif, ni les magistrats composant la Cour administrative ne sont assistés de référendaires ou d'autres collaborateurs.

7. Existe-t-il au sein de la Cour administrative suprême des magistrats spécialisés qui ne traitent que d'une catégorie déterminée d'affaires ? Cette spécialisation résulte-elle de la loi ou d'une simple répartition interne des fonctions ?

Composée de seulement 5 magistrats, qui doivent siéger, délibérer et décider au nombre de trois, la Cour administrative n'a par la force des choses pas de chambres, mais elle se compose par rotation pour le traitement des affaires.

Ainsi, ne fût-ce que par le fait du petit nombre, une réelle spécialisation des magistrats n'est guère réalisable voire souhaitable, tous les membres devant pouvoir être appelés à siéger dans toutes les matières, tant du domaine purement administratif que du domaine fiscal.

*
* *

Luxembourg, janvier 2010