



Séminaire organisé par la Cour administrative suprême de la  
République tchèque et l'ACA-Europe

Limites de l'accès à la justice

Brno, 9 septembre 2019

Réponses au questionnaire : Luxembourg



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

# Séminaire d'ACA-Europe du 9 septembre 2019 à Brno sur les mesures visant à faciliter et limiter l'accès aux tribunaux administratifs

## I. Structure du système judiciaire administratif

- a) *Veillez décrire brièvement la structure du système judiciaire administratif : indiquez combien d'instances comporte votre système judiciaire administratif (en comptant toutes les juridictions spécialisées, ex : finance ou sécurité sociale) et décrivez les relations de supériorité et de subordination entre elles, sauf si ces informations actualisées sont disponibles sur le site Internet d'ACA-Europe, dans l'onglet Tour d'Europe.*

Au Grand-Duché de Luxembourg il existe deux ordres juridictionnels, l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. L'ordre administratif est composé de deux juridictions, à savoir le tribunal administratif qui est la juridiction administrative de première instance et la Cour administrative qui fonctionne en tant que juridiction d'appel, mais qui est, d'après les dispositions de l'article 95bis de la Constitution, la juridiction suprême de l'ordre administratif luxembourgeois. Il n'y a pas d'instance en cassation dans l'ordre juridictionnel administratif luxembourgeois.

Les juridictions de sécurité sociale, à savoir plus particulièrement le Conseil arbitral de la sécurité sociale et le Conseil supérieur de la sécurité sociale font partie de l'ordre judiciaire et ne sont pas comptés parmi les juridictions administratives.

Sauf quelques exceptions éparses (en matière de référendum, de listes électorales et de recours d'une commune contre une décision négative de l'autorité de tutelle étatique portées directement devant elle), la Cour administrative est en principe saisie d'un appel par rapport à un jugement du tribunal administratif.

- b) *Combien de tribunaux administratifs et de juges y a-t-il dans chacune de ces instances ? Veillez fournir les chiffres correspondant à la fin de l'année 2018. (Remarque : si votre justice administrative repose sur deux instances, utilisez les colonnes I. et II ; si elle compte plus de trois instances, veuillez ajuster le tableau. Il en va de même pour tous les tableaux présents dans ce questionnaire.)*

Il y a au Luxembourg un seul tribunal administratif compétent pour l'ensemble du territoire du Grand-Duché et une seule Cour administrative également compétente pour l'ensemble du territoire du pays. A la fin de l'année 2018, le tribunal administratif s'est composé de 15 magistrats répartis en 4 chambres siégeant en formation de 3 juges. Pareillement à sa situation d'origine au 1<sup>er</sup> janvier 1997, la Cour administrative se compose actuellement de 5 magistrats siégeant en formation de 3 juges.

Instance	I.	II.
Nom	tribunal administratif	Cour administrative
Nombre de tribunaux	1	1
Nombre de juges	15	5

c) *De combien de juges l'ensemble des juridictions (administrative, civile et pénale) est-il composé ? Veuillez fournir les chiffres correspondant à la fin de l'année 2018.*

A la fin de l'année 2018, l'ensemble des magistrats luxembourgeois, les deux ordres confondus, s'élevait à approximativement 240, parmi lesquels les 20 magistrats auprès des juridictions administratives.

## **II. Frais et accès aux tribunaux**

a) *L'accès au tribunal administratif est-il soumis à des frais (de dossier) judiciaires ? Veuillez indiquer le principe qui s'applique en général (pour les exceptions, voir les questions e., f. et g.). Répondez par oui ou par non.*

Ni l'accès au tribunal administratif, ni celui à la Cour administrative ne sont soumis à des frais (de dossier) judiciaires. L'accès à la justice administrative est essentiellement gratuit. Vu qu'en règle générale les requêtes devant le tribunal administratif, sauf en matière fiscale, et en toutes hypothèses devant la Cour administrative doivent être introduites par un avocat à la Cour, et que chaque partie est en principe tenue de payer son propre avocat, quel que soit l'issue du litige, sauf l'hypothèse de l'assistance judiciaire (voir infra. sub IV b), cette gratuité n'a pas un caractère absolu.

Instance	I.	II.
Frais judiciaires	/	/

b) *Si vous avez répondu oui, quel est le montant de ces frais (en euros) ?*

/

c) *Le montant des frais dans chacune des instances est-il fixe ou peut-il changer ? Si le montant peut changer, dans quelles conditions et comment change-t-il (ex. : lorsque le requérant doit corriger ou supprimer des fautes dans la demande, les frais augmentent) ?*

/

d) *A quelle étape de la procédure le requérant doit-il payer ces frais (ex. : avec la demande, après le début de la procédure, une fois que le tribunal a rendu sa décision) ? Quelles sont les conséquences d'un défaut de paiement de ces frais ?*

/

e) *Certains requérants (ex. : une autorité publique) ou domaines de litiges sont-ils légalement exemptés de l'obligation de payer ces frais ?*

/

f) *Les organisations non gouvernementales sont-elles légalement exemptées de l'obligation de payer ces frais ?*

/

g) *Un requérant peut-il être exempté de l'obligation de payer ces frais sur décision du tribunal ? Quelles sont les conditions d'exemption ?*

/

h) *Dans quelles conditions les frais sont-ils remboursés au requérant (ex. : en cas de retrait de la demande) ? Les frais sont-ils remboursés intégralement ou partiellement ?*

/

i) *Un requérant peut-il être tenu de verser un acompte avant le début de la procédure ? Si vous avez répondu oui, veuillez indiquer dans quelles conditions.*

/

j) *Les demandes frivoles sont-elles pénalisées ? Veuillez indiquer comment et dans quelles conditions.*

/

k) *Enfin, y a-t-il une analyse (basée sur des études empiriques ou votre simple évaluation personnelle) de la corrélation entre le montant des frais exigibles dans votre système de justice administrative et l'effet d'incitation ou de dissuasion qu'ont ces frais sur la volonté des requérants (en général ou des groupes particuliers) d'intenter ou non une action en justice ?*

/

### **III. Frais de procédure**

a) *Le tribunal peut-il accorder une indemnisation des frais de procédure au participant ? Si vous avez répondu oui, veuillez indiquer dans quelles conditions.*

En parallèle à l'article 240 du Nouveau code de procédure civile, l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives permet au tribunal administratif d'accorder à une partie qui le demande une indemnité de procédure en vue de couvrir pour le moins une partie des frais irrépétibles non inclus dans les dépens par elle exposés. L'article 54 de la même loi du 21 juin 1999 prévoit également pareille possibilité devant la Cour administrative. Le critère essentiel de l'allocation d'une indemnité de procédure repose sur l'équité. Chaque fois que la juridiction estime qu'eu égard à l'issue du litige et aux circonstances particulières de l'espèce il serait inéquitable de laisser à charge d'une partie les frais irrépétibles non inclus dans les dépens, elle peut allouer une indemnité de procédure, si cette partie l'a demandée, qu'elle évalue *ex aequo et bono*.

- b) *Le tribunal peut-il accorder une indemnisation des frais de procédure à l'autorité publique ? Si vous avez répondu oui, veuillez indiquer dans quelles conditions. Plus particulièrement, y a-t-il des cas / situations dans lesquelles les frais engagés par les autorités publiques ne sont par défaut pas recouvrables, même si le requérant (privé) n'a pas obtenu gain de cause (et si conformément à la règle habituelle selon laquelle les frais sont réglés à l'issue de l'instance, une ordonnance d'adjudication des dépens devrait normalement être rendue en faveur de l'autorité publique) ?*

Les mêmes principes tels que décrits sous a) sont applicables tant aux parties privées qu'aux parties publiques. Dès lors une partie publique peut se voir allouer une indemnité de procédure à condition qu'elle en ait demandé une et que la juridiction saisie, sur base des critères d'équité ci-avant décrits sub a), estime que pareille indemnité est à allouer à la partie qui la demande.

- c) *Le tribunal peut-il décider de ne pas accorder d'indemnisation des frais de procédure, même si les conditions décrites dans la question a. sont remplies ? Si vous avez répondu oui, veuillez indiquer dans quelles conditions.*

Dans la mesure où l'allocation d'une indemnité de procédure dépend d'une évaluation en équité, il n'est guère concevable que le tribunal n'alloue pas pareille indemnisation lorsque les raisons d'équité sont pourtant vérifiées dans le sens d'en allouer une.

- d) *Y a-t-il certains domaines spécifiques du droit administratif dans lesquels des règles différentes de celles abordées dans cette section s'appliquent ? Quels sont ces domaines, et comment et pourquoi les règles s'appliquant à ces domaines sont-elles différentes ?*

Les articles 33 et 54 de la loi du 21 juin 1999 sont applicables à toutes les matières dont ont à connaître les juridictions administratives. Il n'existe pas d'exception particulière afférente dans la loi.

- e) *Comment le tribunal détermine-t-il le montant des frais de représentation juridique dans le cadre de l'indemnisation des coûts ? Est-il défini par un tarif (dans ce cas, veuillez décrire la méthode de calcul principale), ou est-il basé sur un prix stipulé entre un avocat et son client (dans ce cas, veuillez également préciser s'il existe une limite) ?*

Il n'existe pas de tarif concernant les frais d'avocat exposés par une partie au litige. La liquidation en équité d'une indemnité de procédure tient compte de tous les éléments fournis à la juridiction, y compris, le cas échéant, celui du montant des honoraires d'avocat exposés par la partie qui demande l'indemnité de procédure. Cependant, il est assez rare en pratique qu'une partie indique concrètement le montant d'honoraires payé par elle à son avocat. En règle générale, un montant forfaitaire est demandé sans indication du montant effectif payé au titre d'honoraires.

Dans son évaluation de l'indemnité de procédure à allouer, la juridiction saisie tient compte, en termes d'équité, de l'issue du litige, du degré de difficulté rencontré et des particularités de l'espèce.

#### IV. Représentation

- a) *Une partie doit-elle être représentée par un professionnel du droit ? Répondez par oui ou par non.*

Les parties doivent en principe toujours être représentées par un avocat à la Cour, c'est-à-dire par un avocat ayant passé avec succès son examen de fin de stage judiciaire. Devant le tribunal administratif, cette règle vaut d'abord pour toutes les affaires administratives proprement dites.

En matière fiscale cependant, il n'est pas obligatoire d'être représenté devant le tribunal administratif en première instance par un avocat à la Cour. Ici, la partie peut signer elle-même la requête introductive d'instance et rédiger les mémoires devant le tribunal ainsi qu'exposer son affaire à l'audience publique. Toujours en matière fiscale, une partie peut également confier sa défense à un avocat qui n'a pas encore obtenu son examen de fin de stage judiciaire, de même qu'elle peut confier sa défense à un expert-comptable inscrit à l'ordre des experts-comptables ou à un réviseur d'entreprises inscrit à l'ordre des réviseurs.

Par exception, l'Etat peut se faire représenter tant devant le tribunal administratif que devant la Cour administrative soit par un délégué du gouvernement, soit par un avocat à la Cour. Les délégués du gouvernement sont désignés parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure étatique. Ils sont traditionnellement issus soit du ministère de la Justice, soit du ministère de l'Immigration pour ce qui est des affaires administratives et du ministère des Finances, sinon de la carrière supérieure de l'administration des Contributions directes en matière fiscale. Il est toutefois loisible à l'Etat de se faire représenter par un avocat à la Cour. En règle générale, l'Etat est représenté dans la grande majorité des affaires par un délégué du gouvernement.

Instance	I.	II.
Représentation du requérant	adm. : avocat à la Cour fisc. : liberté	adm. + fisc. : avocat à la Cour ou délégué du gouvernement
Représentation de la partie adverse	adm. : avocat à la Cour fisc. : liberté Etat : délégué du gouvernement ou avocat à la Cour	adm. + fisc. : avocat à la Cour Etat : délégué du gouvernement ou avocat à la Cour

*b) Votre ordre juridique prévoit-il une aide juridique gratuite pour les participants (ex. : représentant nommé à la demande d'un participant) ?*

En toute matière et devant toutes les juridictions il y a possibilité pour une partie démunie remplissant les conditions de revenus prévues par la loi d'obtenir l'assistance judiciaire et de se voir désigner par le bâtonnier de l'Ordre des avocats un mandataire d'office qui le représente en justice.

A la fin de l'instance, le mandataire désigné d'office ayant assuré l'assistance judiciaire dresse un mémoire de frais et honoraires qui est contrôlé une première fois au niveau du barreau, puis transmis au ministère de la Justice où il subit un second contrôle en vue de la liquidation utile à charge du budget de l'Etat.

*c) Quelles sont les formes et conditions de l'aide juridique gratuite ? Veuillez expliquer pour toutes les instances.*

La juridiction saisie n'intervient nullement dans la désignation d'un mandataire d'office dans le cadre de l'assistance judiciaire. Tel que décrit ci-avant sub a), ce sont le barreau et le ministère de la Justice qui sont respectivement compétents en la matière. En règle générale, le mandataire désigné indique dans sa requête ou dans son mémoire qu'il opère sur base de l'assistance judiciaire et la juridiction saisie, dans ce cas, lui en donne acte. Sauf à être au courant de la sorte qu'un mandataire agit dans le cadre de l'assistance judiciaire, la juridiction saisie n'intervient pas autrement à ce sujet.

*d) Y a-t-il un lien entre l'exemption de l'obligation de régler les frais judiciaires et le droit de bénéficier d'une aide juridique gratuite ?*

Le fait pour une bonne partie de bénéficier de l'assistance judiciaire n'implique cependant pas qu'elle ne puisse pas être condamnée aux dépens de l'instance. En principe, c'est la partie qui a succombé qui est condamnée aux dépens de l'instance, qu'elle soit admise au bénéfice de l'assistance judiciaire ou pas. Si une partie a été condamnée aux dépens de l'instance et si elle a été admise au bénéfice de l'assistance judiciaire, c'est dans le cadre de l'assistance judiciaire que va également être liquidée la condamnation aux frais de l'instance.

## **V. Exclusions et immunités**

*a) Y a-t-il des étapes obligatoires après que l'autorité publique a rendu sa décision finale et avant l'introduction d'une requête auprès d'un tribunal administratif (ex. : médiation) ?*

Il n'existe pas devant les juridictions administratives luxembourgeoises de préliminaire obligatoire de conciliation ou de médiation. La Cour administrative entrevoit cependant son rôle en tant que service public, en ce qu'il lui appartient non seulement de dire le droit, mais également, dans la

mesure du possible, de concilier les parties si faire se peut et de résorber définitivement le point litigieux entre elles dans un objectif de paix sociale.

*b) Existe-t-il des actes administratifs finaux d'une autorité publique qui ne sont pas du tout attaquables ?*

La jurisprudence luxembourgeoise connaît, à l'instar de ses voisines belge et française la théorie des actes de gouvernement qui échappent en tant que tels à tout contrôle juridictionnel.

*c) Existe-t-il une autorité publique spécifique dont les actes administratifs ne sont pas soumis à la révision judiciaire (ex. : actes d'un chef d'État) ?*

Il n'existe en principe pas d'autorité publique dont les actes administratifs ne seraient pas sous un contrôle juridictionnel en raison de la qualité de l'autorité qui a statué. Le Grand-Duc est le chef de l'État au Luxembourg. Si certes le Grand-Duc est irresponsable politiquement, tous ses actes sont cependant à munir du contreseing ministériel, le ministre contresignataire endossant la responsabilité afférente. De la sorte, les actes du chef de l'État peuvent être soumis au contrôle du juge administratif et, dans ce cadre, être sanctionnés, plus particulièrement pour non-respect de la loi.

*d) Certains actes finaux d'une autorité publique peuvent-ils être réexaminés par une autorité (de l'État ou autre) autre que le tribunal administratif ?*

L'article 95bis de la Constitution charge les juridictions de l'ordre administratif du contentieux administratif. Cependant, la délimitation du contentieux administratif est telle que pas toutes les décisions d'une autorité publique ne tombent cependant intégralement sous la compétence des juridictions de l'ordre administratif. Ainsi, certaines décisions en matière sociale sont de la compétence des juridictions sociales, à savoir du Conseil arbitral de la sécurité sociale et du Conseil supérieur de la sécurité sociale avec, le cas échéant, possibilité de pourvoi en cassation devant la Cour de cassation. Dans cette mesure, toutes les décisions d'une autorité publique ne relèvent pas du champ de compétence du tribunal administratif. De même en matière de fiscalité indirecte, les décisions de l'administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, plus particulièrement en matière de TVA, de droits d'enregistrement et de droits de succession relèvent de la compétence des juridictions civiles et échappent à celle des juridictions de l'ordre administratif.

*e) A part la révision des actes administratifs d'une autorité publique, certaines affaires sont-elles réexaminées par les tribunaux administratifs (ex. : contrôle des élections, dissolution d'un parti politique) ?*

En principe, les juridictions de l'ordre administratif sont compétentes pour connaître des recours contre des décisions administratives individuelles ou des actes administratifs à caractère réglementaire ayant un effet direct sur la situation d'un administré. Au-delà de ces cas de figure et par exception les juridictions administratives sont compétentes pour connaître des contestations d'électeurs concernant les opérations d'élections communales. Cependant, en ce qui concerne les élections nationales aucune compétence n'est dévolue aux juridictions de l'ordre administratif. C'est la Chambre des Députés, elle-même, fraîchement élue, qui contrôle actuellement encore la



régularité des opérations d'élections au niveau national. D'après le projet de révision actuel de la Constitution (projet de loi n° 6030) cette compétence serait dévolue non pas aux juridictions de l'ordre administratif mais à la Cour constitutionnelle. Cependant, en matière de référendum c'est la Cour administrative seule qui peut statuer sur certains aspects de régularité de la procédure de référendum. Elle est saisie directement sans qu'il ne faille passer en première instance devant le tribunal administratif.

**VI. Sélection par les juridictions inférieures et supérieures**

a) *Les tribunaux administratifs ont-ils le pouvoir de choisir des affaires ? Répondez par oui ou par non.*

Non

Instance	I.	II.
Pouvoir de sélection des affaires	NON	NON

b) *Si vous avez répondu oui, dans quelles conditions peuvent-ils choisir des affaires ? La législation / jurisprudence du tribunal contient-elle des critères objectifs à cet égard ou la sélection des affaires se fait-elle à son entière discrétion ?*

/

c) *Le pouvoir de choisir des affaires est-il limité à certains domaines du droit ? Veuillez préciser.*

/

d) *Le tribunal a-t-il le pouvoir de choisir des affaires qui relèvent du droit pénal administratif ? Si oui, les conditions de sélection sont-elles les mêmes que dans les autres domaines du droit ? Veuillez préciser.*

/

e) *Veillez indiquer qui choisit les affaires à régler et comment. Existe-t-il une chambre juridictionnelle ou une procédure de sélection des affaires prévue à cet effet ? Cette procédure concerne-t-elle seulement la juridiction supérieure qui statuera au final sur l'affaire, ou les juridictions inférieures participent-elles également, d'une certaine façon, à cette sélection ?*

/

f) *Si le tribunal décide de choisir ou non une affaire, est-il tenu d'en informer le requérant ? Si oui, rend-il une décision formelle (ex. : rejet de la demande) ou en informe-t-il le requérant par une lettre « informelle » ?*

/

g) *Le tribunal est-il tenu de fournir les motifs d'un refus de statuer sur une affaire ?*

/

h) *Si un tribunal inférieur décide de ne pas choisir une affaire portée devant lui, cette décision peut-elle être révisée par un tribunal supérieur ? Veuillez préciser.*

/

i) *Un tribunal inférieur a-t-il le pouvoir de choisir des affaires d'un tribunal supérieur ? Si oui, ce choix est-il révisable par le tribunal supérieur ? Veuillez préciser.*

/

j) *Est-ce qu'un juge détermine l'ordre des affaires à régler ?*

La loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives prévoit des délais stricts sous peine de forclusion en vue de l'instruction des affaires tant devant le tribunal administratif que devant la Cour administrative. La pratique est telle qu'une fois les délais d'instruction quasiment expirés, toutes les affaires, sans distinction d'ordre, se trouvent fixées pour fixation à l'audience en vue d'y trouver, de concert avec les mandataires des parties, s'ils le souhaitent, une date pour les plaidoiries. La Cour administrative fixe ainsi les affaires à très brève échéance, normalement à une ou quelques semaines après l'expiration du délai d'instruction afin d'être exposées en audience publique pour plaidoiries. De fait, les magistrats contrôlent, ensemble avec les greffiers, la mise au rôle des affaires pour fixation à l'audience, puis pour plaidoiries à une audience subséquente, toutes ces fixations s'opérant à brève échéance devant la Cour. Dans la mesure où les juges interviennent directement dans les fixations, ils déterminent l'ordre des affaires à régler. Cependant, en ce qu'en principe toutes les affaires sont fixées dès avant qu'elles ne soient entièrement instruites, aucun ordre véritable n'est établi y relativement par le juge. Toutes les affaires passent promptement à l'audience pour plaidoiries devant la Cour.

Il convient encore de relever dans ce contexte que d'après l'article 46 (5) de la loi précitée du 21 juin 1999, le président de la Cour administrative, pour les affaires urgentes, peut abrégé les délais d'instruction en rendant une ordonnance non susceptible de recours après avoir entendu les parties ou les avoir dûment appelées, accordant de sorte une certaine priorité à ces affaires urgentes.

## **VII. Autres mesures**

a) *Votre ordre juridique prévoit-il d'autres mesures qui facilitent ou limitent l'accès aux tribunaux ? Veuillez expliquer.*

L'article 14 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, communément appelée procédure administrative non contentieuse (PANC), prévoit que pour toutes les décisions négatives ne faisant pas entièrement droit à une demande de l'administré, une indication des voies de recours doit y figurer indiquant non seulement le recours disponible mais également le délai de recours, l'institution devant laquelle il doit être porté ainsi que les modalités afférentes, dont notamment la question de savoir si la représentation par un professionnel de la postulation est requise.

### VIII. Statistiques

- a) *Veillez fournir le nombre exact d'affaires à traiter et le nombre d'affaires réglées pour les années 2016, 2017 et 2018 dans chacune des instances du système judiciaire administratif (y compris toutes les juridictions spécialisées, ex. : finance ou sécurité sociale).*

Au niveau des juridictions administratives :

Instance	I.	II.
Affaires à traiter 2016	1183	241
Affaires réglées 2016	1156	245
Affaires à traiter 2017	1231	286
Affaires réglées 2017	1144	278
Affaires à traiter 2018	1246	246
Affaires réglées 2018	1071	253

Au niveau des juridictions de sécurité sociale (qui ne font pas partie des instances du système judiciaire administratif), seuls les chiffres de l'instance d'appel, à savoir la Conseil supérieur de la sécurité sociale sont disponibles :

Instance	I.	II.
Affaires à traiter 2016		272
Affaires réglées 2016		282
Affaires à traiter 2017		259
Affaires réglées 2017		365
Affaires à traiter 2018		214
Affaires réglées 2018		331

Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg le 8 mai 2019