

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

– Rapport pour le Luxembourg –

Marc Feyereisen, conseiller à la Cour administrative, Luxembourg

Questionnaire relatif à l'inventaire et à la typologie du contrôle de l'administration dans les 25 Etats membres de l'Union Européenne

1) La création d'un ordre juridictionnel administratif complet, tel que caractérisé aujourd'hui en droit positif, s'est faite par étapes.

En 1839, sous l'influence du courant de doctrine prévalant en Belgique, l'autonomie du contentieux administratif par rapport au contentieux judiciaire n'est pas reconnue.

L'idée d'instituer un contentieux administratif autonome, dévolu à un organe spécialisé, a été développée par la deuxième Constitution luxembourgeoise du 27 novembre 1856 (article 78) et a été mise en œuvre, inspirée de l'exemple néerlandais, par l'ordonnance royale grand-ducale du 28 juin 1857 (à laquelle s'est substituée la loi du 16 janvier 1866 portant organisation du Conseil d'Etat), qui a donné à ce "conseil" le nom de "Conseil d'Etat".

Le "Comité du Contentieux" du Conseil d'Etat s'est ainsi vu attribuer la prérogative d'exercer la plénitude de juridiction en matière administrative. Le règlement de procédure a été introduit par l'ordonnance royale grand-ducale du 24 avril 1858, à laquelle s'est substitué l'arrêté royal grand-ducal du 21 août 1866.

Entre 1856 et 1939, le Conseil d'Etat a fonctionné sur base de la théorie dite de la "justice retenue", c'est-à-dire qu'il n'était pas investi d'un pouvoir propre de décision, dans le sens où il n'a pu élaborer que des projets de décisions, lesquelles ont été définitivement rendues par le chef d'Etat.

Cette pratique est restée en place jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 20 juillet 1939, qui a conféré au Conseil d'Etat le pouvoir de "justice déléguée", c'est-à-dire de pouvoir rendre lui-même ses propres décisions.

Le Conseil d'Etat n'assure depuis le 1^{er} janvier 1997, que sa fonction consultative (loi de réforme du 12 juillet 1996) par rapport aux projets de loi et une loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif (Mémorial A 1996, page 2261) a institué un tribunal administratif et une Cour administrative qui sont entrés en fonction le 1^{er} janvier 1997 assurant une protection juridique exhaustive sur l'acte d'autorité de l'Etat.

2. L'administration est liée au droit et à la législation. Le rôle des tribunaux administratifs n'est pas un contrôle objectif-général de l'administration mais la protection des droits des particuliers envers le pouvoir public.

Les juridictions de l'ordre administratif connaissent de deux types de recours contentieux, le recours en annulation et le recours en réformation.

Tant le recours en annulation que le recours en réformation ont pour caractéristique de se présenter avant tout comme un "*procès fait à un acte*".

Le recours contentieux est en effet un recours objectif, dont l'enjeu est de déterminer si l'acte attaqué est légal. Quelle que soit l'issue du recours, il aura été procédé à la vérification de la légalité de l'acte en question. En cas de rejet du recours, la légalité de l'acte aura été confirmée. Au contraire, si le juge déclare le recours porté devant lui comme bien-fondé, il rétablira la légalité méconnue par l'entité administrative auteur de l'acte attaqué.

C'est dans la manière de redresser la légalité de l'acte attaqué que réside la distinction fondamentale entre le recours en annulation et le recours en réformation.

Dans le cadre d'un recours en annulation, le juge se limitera à déclarer l'acte comme étant illégal, et il appartiendra à l'administration, saisie le cas échéant d'une nouvelle demande de l'administré, (respectivement saisi sur renvoi par la juridiction administrative) d'édicter un nouvel acte, en tirant les enseignements de la décision judiciaire rendue pour rendre ledit acte légal. Le juge ne sortira pas de sa fonction de juge.

Dans le cadre d'un recours en réformation, le juge non seulement déclarera l'acte illégal, mais en plus se mettra aux lieu et place de l'administration pour redresser les défauts initiaux de l'acte. Il agira à la fois comme juge et comme autorité administrative.

La position de l'administré est donc plus favorable dans le cadre d'un recours en réformation, puisque, en cas de succès de ses prétentions, le juge administratif remplira un office plus étendu.

Toutefois, dans la logique d'une séparation des pouvoirs entre le judiciaire et l'administratif, il est logique que le recours en réformation soit limité aux cas expressément prévus par la loi.

3. Il est un fait que loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, pas plus que les législations antérieures ne comporte aucune définition du concept d' « acte administratif » ni d' « administration ».

Le critère prioritairement mis en œuvre repose sur la théorie de l'organe.

Sont considérées être des entités administratives par nature l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que les communes, à condition toutefois que, pour l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, les pouvoirs exercés relèvent du pouvoir exécutif, et non du pouvoir législatif (textes votés par la Chambre des Députés, dont le contentieux revient à la Cour constitutionnelle) ou du pouvoir judiciaire.

Sont également susceptibles des voies de recours devant les juridictions administratives les décisions rendues par les établissements publics ou par des personnes exerçant des prérogatives de puissance publique.

4. Les actions de l'administration se distinguent de la façon suivante :

Il existe un type d'acte qui, bien que revêtant tous les critères d'un acte administratif, n'est pas susceptible d'un recours contentieux: il s'agit des actes de gouvernement. Par ailleurs, il convient de procéder à une distinction entre les décisions individuelles et les actes à caractère réglementaire.

I. Qui contrôle les actes et actions de l'administration ?

A. Les organes compétents

5. Le contrôle de l'administration est assuré par les juridictions administratives indépendantes, distinctes sur le plan de l'organisation et du personnel de l'administration.

Ces juridictions sont néanmoins situées dans le cadre du ministère de la Justice et y ont un rattachement du point de vue budget, les nominations des juges étant effectuées par le Grand-Duc.

La notion « d'autres juridictions administratives » contenue dans la loi de base de 1996 ayant créé les nouvelles juridictions administratives ne connaît actuellement pas d'application pratique

6. Il existe une juridiction autonome (le tribunal administratif) dotée d'une voie de recours (la Cour administrative) pour le droit administratif.

En principe, les juridictions de l'ordre judiciaire sont compétentes pour les litiges civils et pénaux, les tribunaux du travail sont compétents pour les litiges relatifs au droit du travail. Par ailleurs, il existe une juridiction sociale pour tous les litiges en rapport avec la sécurité sociale.

Le contentieux fiscal est partagé entre les juridictions administratives et les juridictions civiles, les juridictions administratives étant en principe compétentes pour les litiges dans le domaine des 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 et dans le domaine des impôts et taxes communaux, à l'exception des taxes rémunératoires.

La Cour constitutionnelle est un organe composé de 7 magistrats émanant de la Cour Supérieure de Justice et de 2 magistrats émanant des juridictions administratives.

Cette Cour est compétente pour des questions soumises par toutes les juridictions relatives à la constitutionnalité des lois.

B. Le statut des organes compétents

7 /

8. Les juridictions administratives sont, tout comme les juridictions de l'ordre judiciaire et la juridiction du contentieux du travail, prévues par la Constitution. Leurs organisation, fonction et compétences sont réglées par leur loi de création (loi du 7 novembre 1996) et par une loi procédurale spéciale (loi du 21 juin 1999).

Par ailleurs, le Nouveau Code de Procédure Civile est applicable en matière de procédure administrative dès lors que la "lex specialis" qu'est le règlement de procédure du 21 juin 1999, ne déroge pas expressément à la "lex generalis", qu'est le Nouveau Code de Procédure Civile.

C. L'organisation interne et la composition des organes compétents

9. ./.

10. La juridiction administrative se divise en deux instances. Le tribunal administratif en tant que première instance et la Cour administrative en tant que deuxième instance.

Il n'existe pas de troisième instance de la juridiction administrative, ni de Cour de cassation

La juridiction sociale est divisée en deux instances (conseil des assurances sociales avec possibilité d'appel devant le Conseil Supérieur des Assurances sociales), avec possibilité d'introduire un recours en cassation.

La juridiction fiscale est, comme pré-mentionné, dévolue en partie aux tribunaux administratifs ou aux tribunaux civils.

D. Les juges

11. Les juges de l'ordre administratif appartiennent à un ordre juridictionnel différent de celui auxquels appartiennent les autres magistrats.

La formation, les conditions de nomination en tant que juge et le statut juridique des juges sont presque identiques dans toutes les juridictions. (sauf pour la première nomination lors de la création des nouvelles juridictions administratives)

Les magistrats sont inamovibles et indépendants de l'administration.

Les magistrats des juridictions civiles peuvent être nommés juges suppléants auprès des juridictions administratives, tandis que le contraire n'est pas possible.

12. Ne peuvent exercer les fonctions de juge que les personnes ayant achevé des études de droit dans une faculté et être détenteur du diplôme de docteur en droit délivré par un jury luxembourgeois ou titulaire d'un grade étranger d'enseignement supérieur en droit homologué et transcrit conformément à la loi du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et

l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur et avoir satisfait aux prescriptions légales sur le stage judiciaire.

Les juges sont choisis par le ministère compétent et nommés par le Grand-Duc. Pour la nomination, respectivement la promotion d'un certain nombre de postes, la Cour administrative émet un avis qui ne lie néanmoins pas le Grand-Duc dans son choix.

13. La formation en tant que juge ne diffère pas de celles des autres juristes. Elle s'effectue en deux étapes. Les études universitaires en droit d'une durée de quatre ans sont sanctionnées par un diplôme à l'étranger qui est généralement appelé « maîtrise en droit ». Par la suite, des cours complémentaires d'une durée approximative de 6 mois sont organisés par le ministère de la Justice à la Faculté de Droit à l'Université du Luxembourg.

Il s'en suit un stage judiciaire d'une durée de deux ans qui vise à la formation pratique dans des tribunaux, administrations et cabinets d'avocats et qui est sanctionné par un diplôme final. Précisons qu'il existe une formation spécifique pour les juges de l'ordre judiciaire en collaboration avec l'Ecole Nationale de Magistrature qui n'est pas prévue pour les juges de l'ordre administratif.

14. Pour la promotion des juges d'un certain rang, la Cour administrative émet un avis. C'est le Grand-Duc, sur proposition du ministre de la Justice et du Conseil de Gouvernement qui décide de la promotion d'un juge.

15. La mutation des juges dans d'autres juridictions et la délégation temporaire auprès de l'administration ne paraissent pas possibles, à part évidemment la possibilité accordée à un magistrat de passer du tribunal administratif à la Cour administrative ou vice-versa.

E. Les fonctions des organes compétents

16. Selon la loi de procédure, les juridictions administratives peuvent annuler partiellement ou dans son intégralité une décision administrative **individuelle** et renvoyer le dossier à l'administration qui doit, en décidant du fond, se conformer au jugement ou à l'arrêt.

Ce recours peut être exercé contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements et le juge administratif vérifie dans ce cadre la compétence, l'excès et le détournement de pouvoir, la violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés.

Ce même recours est également possible contre les actes administratifs à caractère **réglementaire**.

Le juge administratif peut connaître, comme juge du fond des recours en réformation dont des lois spéciales lui attribuent connaissance. Dans le cadre de ce recours, le juge administratif substitue sa décision à celle de l'administration.

Le juge administratif n'est pas compétent pour connaître des litiges découlant des contrats de droit public, y compris les demandes de dommages-intérêts, les demandes tendant à obtenir une réparation en nature ou une réparation des suites préjudiciables d'un acte administratif illégal, ainsi que pour les droits à la compensation issus de troubles de droit à la propriété, y compris la fixation de l'indemnité en cas d'expropriation, tous ces incidents étant du ressort du juge civil.

17. Les juridictions administratives, tout comme les tribunaux d'autres ordres juridictionnels, sont autorisées à examiner des questions préjudicielles étrangères à la voie de droit et à en décider incidemment étant à préciser que ces incidents sont extrêmement rares. Si l'objet de la

question préjudicielle est engagé dans les tribunaux judiciaires, le tribunal administratif peut suspendre la procédure.

Si la validité d'une loi est une question préjudicielle nécessaire pour pouvoir statuer et si la juridiction émet des doutes sur sa constitutionnalité, il lui faut suspendre la procédure et aller questionner la Cour constitutionnelle à ce sujet.

Si la question préjudicielle a rapport à l'interprétation ou à la validité du droit communautaire européen, le tribunal administratif est habilité (et la Cour administrative en a le devoir) à aller quérir une décision préjudicielle de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

18. Le juge n'a pas le droit d'exercer simultanément des fonctions relevant de l'administration ou de la législation (principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs). Il n'a pas non plus le droit d'exercer une fonction de consultant juridique, que ce soit dans le domaine de l'administration ou de la législation. Toute personne ayant participé à la procédure administrative précédente ou ayant participé à l'élaboration d'une loi ou d'un règlement est exclue de l'exercice des fonctions judiciaires dans cette cause. Cette incompatibilité est édictée par la loi.

19. /

F. La répartition des fonctions et les rapports entre les organes compétents

20. Le Grand-Duché ne disposant que d'un seul tribunal administratif (qui connaît néanmoins deux chambres) cette question ne se pose que rarement.

Toujours est-il qu'une chambre du tribunal administratif peut toujours s'écarter de la décision d'une autre chambre sur un point de droit décisif et même d'une décision antérieure de la Cour administrative.

La garantie d'unité de droit incombe à la Cour administrative qui, en principe, entérine mais n'est néanmoins pas liée par ses arrêts antérieurs.

II. Comment les actes et l'action de l'administration sont-ils contrôlés par les tribunaux ?

A. L'accès au juge

21. Le justiciable, dans le cadre d'un acte administratif à caractère individuel, a toujours la possibilité (mais non l'obligation), avant l'introduction d'un recours devant le juge administratif, de faire un recours gracieux qui est adressé à l'administration qui a émis la première décision.

L'introduction de ce recours n'est donc pas une condition de recevabilité du recours et l'administration est libre d'y répondre, de confirmer sa décision antérieure ou d'émettre une nouvelle décision.

L'introduction de ce recours suspend le délai du recours initial dans une première phase, le détail au niveau de ce délai suspensif et de ses implications dépassant le cadre du présent questionnaire.

Dans des cas assez rares, le système luxembourgeois prévoit également la possibilité d'un recours hiérarchique qui doit être obligatoirement introduit avant le dépôt d'un recours contentieux.

En droit fiscal (impôts directs de l'Etat), le contribuable doit néanmoins obligatoirement et préalablement soumettre ses contestations au directeur de l'Administration des Contributions.

22. Toute personne physique ou morale de droit privé ou public ainsi que les communes et d'autres collectivités dotées de l'autonomie administrative et d'une personnalité juridique

peuvent former un recours devant le tribunal administratif. En ce qui concerne les personnes morales, certaines limitations existent quant à leur intérêt à agir ou un éventuel système d'agrément (prévu par l'article 7 de la loi de 1996).

23. La condition à la recevabilité d'un recours, qu'il s'agisse d'un recours en annulation ou en réformation, est que le requérant fasse valoir qu'il est lésé dans ses droits par l'acte administratif individuel, ou par l'acte administratif réglementaire en cause ou par le refus ou l'abstention de l'édicter. « Faire valoir ses droits » signifie que la possibilité d'une violation d'un droit subjectif existe lors de la présentation du recours. La juridiction parle d'un intérêt à agir qui doit être personnel, distinct de l'intérêt général, direct, né et actuel. Cet intérêt doit par ailleurs être légitime.

24. L'action en annulation doit en principe être introduite dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision.

Dans le cadre d'un recours en réformation, la loi fixe un délai spécifique qui est souvent de 40 jours à partir de la notification de l'acte administratif individuel.

Les parties doivent être avisées par écrit des possibilités de recours offertes étant donné que l'absence de cette indication empêche les délais à courir.

Le cours du délai part du jour qui coïncide avec la signification et expire au terme du dernier jour. Si un délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié, le dernier jour du délai coïncide alors avec le premier jour ouvrable qui suit.

Comme les délais sont très souvent exprimés en mois, le dernier jour pour introduire un délai est celui qui porte le même quantième que le jour de la décision qui a fait courir les délais.

Si une personne n'a pas respecté le délai sans faute de sa part, le tribunal peut lui accorder un relèvement de forclusion.

25. Un principe général du droit garantit que tous les litiges de droit public sont soumis au contrôle des juges.

Une jurisprudence du Conseil d'Etat a pu retenir que pour qu'un recours soit déclaré recevable, il ne suffisait pas qu'il entreprenne une décision faisant grief, mais encore fallait-il qu'elle ne constitue pas un "acte de gouvernement" (arrêt "Mangin" du 20 janvier 1876, Pasirisie tome I, page 113), selon des termes plus actuels "*n'échappe pas par nature au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat*" (arrêt "Wittgreen" n° 8374 et 8446 du 19 février 1991 du Conseil d'Etat).

L'incorporation en droit luxembourgeois de la théorie d'origine française de l'acte de gouvernement (arrêt "Laffitte" du 1^{er} mai 1822 du Conseil d'Etat français) s'est non seulement réalisée avec beaucoup plus de réserves qu'en France, mais encore a vu au fil du temps son champ d'application restreint.

De la sorte, il est considéré que le seul type d'acte pouvant finalement rentrer dans cette catégorie des actes de gouvernement était les rapports du Grand-Duc avec un Etat étranger (solution tirée de l'arrêt "Weber" du 26 avril 1933, publié à la Pasirisie, tome XIII, page 108).

La mise en place du nouvel ordre de juridictions administratives n'a en rien modifié la problématique, puisque la Cour administrative se réfère également à la théorie de *l'acte de gouvernement*.

26. Il n'existe aucune procédure de filtrage des recours, ni en première instance, ni en instance d'appel, le tout évidemment sous réserve de la recevabilité d'un recours.

27. La requête introductive d'instance doit être formulée par écrit, contenir un exposé sommaire des faits et moyens invoqués et contenir l'objet de la demande. Aucun formalisme spécifique n'est prévu.

28. Les requêtes doivent être obligatoirement déposées au greffe des juridictions administratives

Aucune forme de transmission par la voie électronique ne paraît envisagée.

29. L'introduction de la requête et d'autres recours n'est pas soumise au versement d'un acompte. Le juge administratif ne se prononce sur les frais de justice que dans sa décision finale.

30. Pour une requête devant le tribunal administratif ou un acte d'appel à déposer devant la Cour administrative, la représentation par un avocat à la Cour est obligatoire sous peine d'irrecevabilité.

Une des rares exceptions existe dans le domaine fiscal où, en première instance (mais non en instance d'appel) la requête introductive d'instance peut être signée par le requérant ou son mandataire (une autre exception se retrouve en matière d'élections).

31. Un règlement grand-ducal concernant l'assistance judiciaire du 18 septembre 1995 prévoit que sont considérées comme personnes dont les ressources sont insuffisantes les personnes bénéficiant du revenu minimum garanti ainsi que les personnes qui vivent en communauté domestique d'un tel bénéficiaire et dont les revenus et la fortune ont été pris en considération pour la détermination du revenu minimum garanti.

Sont également considérées comme personnes dont les ressources sont insuffisantes les personnes qui, sans bénéficier du revenu minimum garanti, se trouvent toutefois dans une situation de revenus et de fortune telle qu'elles auraient droit à l'attribution du revenu minimum garanti.

L'assistance judiciaire englobe la prise en charge des frais d'avocat et de tous les frais de justice et est accordée sur décision du bâtonnier du Conseil de l'Ordre des avocats.

32. Les recours abusifs et injustifiés ne sont pas sanctionnés par une amende étant entendu que la juridiction administrative peut toujours accorder une indemnité de procédure à une partie en cause.

B. Le procès

33. Les principes fondamentaux qui régissent le procès et le cours de la procédure judiciaire sont fixés par la loi du 21 juin 1999 et par ailleurs par le Nouveau Code de Procédure Civile qui est applicable en procédure administrative dès lors que la "lex specialis", qu'est le règlement de procédure du 21 juin 1999 ne déroge pas expressément à la "lex generalis", qu'est le Nouveau Code de Procédure Civile.

Le procès devant la juridiction administrative peut être considéré comme régi par le principe de la procédure de type inquisitoire et de la collaboration des parties (la notion « d'inquisitoire » devant néanmoins être abordée dans un sens « doux »). Le requérant est tenu d'indiquer les éléments matériels et les moyens de preuve qui peuvent aider aux motivations de la procédure. Le défendeur et les autres parties ont la possibilité de prendre position sur les conclusions du requérant et, de leur côté, d'introduire des offres de preuves.

La juridiction administrative peut convier les parties à établir les faits à la base de leurs prétentions. (obligation de concours). Si malgré le concours des parties, des questions nécessaires pour pouvoir statuer restent sans réponse, la juridiction administrative peut éclairer ces faits même sans offres de preuves en ordonnant par exemple une visite des lieux (principe de l'action d'office).

L'introduction et la motivation du recours ainsi que la réponse des parties s'exercent par la voie de mémoires (en principe deux pour chaque partie, l'introduction du recours valant à ce sujet comme premier mémoire) et la présentation des dossiers administratifs concluants qui font l'objet des débats oraux.

Précisons néanmoins que la procédure est essentiellement écrite et que les moyens nouveaux ne sont pas permis pendant les débats, à l'exception des moyens d'office à invoquer par la juridiction administrative.

34. Les membres des juridictions administratives ne peuvent, directement ou indirectement, avoir des entretiens particuliers avec les parties ou leurs avocats ou défenseurs sur les contestations qui sont soumises à leur décision.

Aucun membre ne peut siéger dans des affaires ayant trait à l'application de dispositions légales ou réglementaires au sujet desquelles il a pris part soit à l'élaboration à quelque titre que ce soit, soit aux délibérations du Conseil d'Etat.

Les membres des juridictions administratives ne peuvent délibérer, siéger ou décider dans aucune affaire dans laquelle soit eux-mêmes, soit leur parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement ont un intérêt personnel.

Ils ne peuvent siéger, décider ou prendre part aux délibérations sur les affaires dont ils ont déjà connu dans une qualité autre que celle de membre de la Cour ou du tribunal.

Les membres des juridictions administratives peuvent en outre être récusés pour les causes et selon les modalités indiquées aux dispositions afférentes du code de procédure civile.

Par ailleurs, les membres des juridictions administratives ne peuvent exercer toute une série de fonctions.

35. En cours d'instance devant le tribunal administratif et la Cour administrative, le requérant peut invoquer de nouveaux faits comme de nouveaux moyens d'action et de défense pendant la phase écrite (mémoires).

36. Lorsque la juridiction administrative arrive à la conclusion qu'il y a lieu d'ordonner des mises en intervention, il règle la forme et les délais dans lesquels il y est procédé.

Par ailleurs, des personnes exhibant un intérêt à l'issue du litige peuvent intervenir volontairement moyennant dépôt d'une requête qui est notifiée aux autres parties.

Une intervention n'est plus recevable après que le juge-rapporteur a commencé son rapport en audience publique.

37. L'intervention d'un ministère public n'est pas prévu par les textes en vigueur.

38. Si le représentant du Gouvernement a assez souvent joué une sorte de « commissaire de Gouvernement » auprès du Conseil d'Etat avant l'intervention de la loi de 1996, cela n'est plus le cas depuis l'introduction des nouvelles juridictions administratives en 1997.

39. Sans décision judiciaire, le procès administratif s'achève par un désistement, ou une demande de radiation en cours d'instance. Le désistement peut être fait par acte signé par le demandeur ou par son mandataire et communiqué à la partie adverse et au tiers intéressé.

Il emporte de plein droit déchéance du recours et obligation de payer les frais de l'instance.

40. Le service du greffe des juridictions administratives transmet les mémoires des parties aux autres parties intéressées pour autant que l'Etat est impliqué dans une affaire.

Pour les autres dossiers, la partie impliquée doit opérer la signification de la requête introductive d'instance par voie d'huissier et les mémoires subséquents suivant les règles établies par le Nouveau Code de procédure civile (donc par huissier ou par transmission d'avocat à avocat).

41. La recherche d'éléments de fait formant la matière du litige incombe aux parties qui peuvent introduire des offres de preuves étant entendu que le juge administratif est libre d'ordonner telle enquête ou mesure d'instruction qu'il juge utile.

42. Les débats oraux sont publics. Au cours des débats oraux, les parties soit exposent et motivent leurs requêtes, soit se limitent à se rapporter à leurs écrits.

L'audience peut se dérouler à huis clos (en chambre du conseil) dans des cas rares tels l'enquête ou lors d'une demande tendant à obtenir un relevé d'une déchéance encourue.

Les débats oraux débutent par l'appel de l'affaire et la comparution des parties par leurs mandataires. Le rapporteur expose l'état du litige. Seuls les mandataires des parties ayant déposé des mémoires écrits dans les délais légaux se voient accorder la possibilité d'exprimer leur point de vue.

Un mémoire supplémentaire peut être requis par la juridiction administrative lorsque celle-ci estime ne pas avoir été éclairée à suffisance de droit.

La juridiction administrative ne peut pas statuer sur un moyen soulevé d'office sans avoir préalablement invité les parties à présenter leurs observations.

Sont parties à la procédure le requérant, le défendeur, le cas échéant un tiers intéressé.

Le président clôt les débats oraux.

43. Après la clôture des débats oraux, les juges se retirent pour délibérer. Le délibéré débute par l'appréciation des faits et de la situation juridique et se termine par le vote.

Mis à part les juges nommés pour statuer de l'affaire, aucune personne n'a le droit d'assister au délibéré.

Seul un nombre légalement fixé de juges compétents selon la répartition de leurs fonctions est désigné pour statuer et délibérer. Le délibéré et le vote relèvent du secret des délibérations.

C. Le jugement

44. Le jugement écrit doit contenir les noms des juges, 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.

45. Les critères d'appréciation et le cadre de référence de la décision sont les lois et les règlements, la constitution nationale, le droit communautaire et la convention européenne des droits de l'homme ainsi que, le cas échéant, d'autres instruments juridiques internationaux à partir du moment où leurs dispositions sont considérées comme étant d'application directe. S'il n'existe aucun doute quant à la compatibilité des lois avec le droit de rang prioritaire, il n'y a pas lieu à discussion dans le cadre du jugement. Le fondement des motivations de la décision repose sur l'interprétation de la législation en application ainsi que sur l'appréciation des faits et des preuves à l'appui de la réglementation correspondante. Les motivations tiennent compte également des décisions juridiques, notamment de celles de la Cour administrative.

46. La portée du contrôle dépend principalement du droit matériel correspondant et de la nature du recours.

Dans le cadre d'un recours en annulation, le juge administratif analyse si la décision entreprise a été prise à l'intérieur de la « légalité » (incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés).

Dans ces cas de figure, ce n'est pas au tribunal de contrôler le caractère opportun de la décision administrative ou de remplacer l'appréciation portée par l'administration par une appréciation propre, même si d'autres décisions lui semblent plus opportunes ou si d'autres décisions sont plus favorables au requérant.

Dans le cadre d'un recours en réformation, le juge administratif se substitue à l'autorité administrative.

La loi ne fait pas de distinctions entre les différentes instances quant au contrôle judiciaire.

47. La partie qui succombe supporte en principe les dépens de la procédure. Si une partie obtient partiellement gain de cause et succombe partiellement, les dépens peuvent être repartis proportionnellement. Quiconque introduit une voie de recours sans succès ou se désiste de l'instance, d'une voie de réformation ou de toute autre voie de recours doit supporter les dépens. Sont considérés comme dépens les frais de justice et les frais de procédure extrajudiciaires, y non compris l'honoraire de l'avocat.

48. Au niveau du tribunal administratif, les litiges sont soumis à une chambre composée de trois juges.(sauf pour le référé administratif)

La Cour administrative statue toujours en chambre de trois membres.

49. Dans toutes les instances de la juridiction administrative, la publication de la délibération des juges individuels et d'opinions divergentes n'est pas autorisée.

50. Le jugement ou l'arrêt est prononcé oralement en audience publique.

Le jugement ou arrêt par écrit dans son intégralité doit être signifié aux parties.

D. Les effets et l'exécution du jugement

51. Le jugement ne lie, dans la mesure de l'objet du litige, que les parties et leurs ayants droit. Si l'état des faits et la situation juridique sont inchangés, l'autorité administrative qui a succombé n'est pas autorisée à édicter un nouvel acte administratif envers la personne concernée sans tenir compte des raisons de désapprobation de la juridiction administrative envers cet acte.

Cette décision ne vaut à l'égard de tous, mais est limitée à l'instance en cours et elle ne peut être étendue à d'autres instances dans lesquelles se posent des problèmes juridiques similaires.

52. Le juge ne peut pas limiter dans le temps les effets d'un jugement qu'il a rendu.

53. L'exécution des décisions des juridictions administratives est réglée par les articles 84 et suivants de la loi du 7 novembre 1996 qui est conçue comme suit :

Lorsqu'en cas d'annulation ou de réformation, coulée en force de chose jugée, d'une décision administrative qui n'est pas réservée par la Constitution à un organe déterminé, la juridiction ayant annulé ou réformé la décision a renvoyé l'affaire devant l'autorité compétente et que celle-ci omet de prendre une décision en se conformant au jugement ou à l'arrêt, la partie intéressée peut, à l'expiration d'un délai de trois mois à partir du prononcé de l'arrêt ou du

jugement, saisir la juridiction qui a renvoyé l'affaire en vue de charger un commissaire spécial de prendre la décision aux lieu et place de l'autorité compétente et aux frais de celle-ci. La juridiction fixe au commissaire spécial un délai dans lequel il doit accomplir sa mission.

La désignation du commissaire spécial dessaisit l'autorité compétente.

Le juge administratif ne dispose pas de pouvoir d'injonction pour obtenir l'exécution de sa décision.

Le cas de l'exécution d'un jugement par un particulier ne se pose pas en droit du contentieux administratif luxembourgeois, puisque les juridictions administratives ne sont compétentes que pour analyser la légalité ou le bien-fondé de décisions administratives, de sorte à ne contrôler que l'action de l'administration.

54. On peut affirmer que les procès tant devant le tribunal administratif que devant la Cour administrative sont en moyenne évacués dans un délai variant entre 6 mois et une année.

Une politique de lutte contre le délai excessif de jugement au Luxembourg n'a donc aucune raison d'être et est par ailleurs inexistante.

E. Les voies de recours

55. L'instance d'entrée dans une procédure contentieuse administrative est toujours le tribunal administratif. (à l'exception d'un incident extrêmement rare qui vise des contestations entre le Gouvernement et la Chambre des Comptes qui est du seul ressort de la Cour administrative) La Cour administrative statue en instance d'appel pour tous les jugements rendus par le tribunal administratif, à l'exception du référé administratif existant au niveau de la première instance, contre lequel aucune voie de recours n'est prévue.

56. La voie de recours devant la juridiction administrative s'effectue à deux degrés. Les décisions du tribunal administratif sont contrôlées, en cas d'introduction d'un acte d'appel par l'une des parties ayant succombé en première instance, par la Cour administrative en fait et en droit. Il n'existe pas d'instance de cassation.

F. Les procédures d'urgence et les référés

57-58 a) En droit administratif luxembourgeois, un recours n'a pas d'effet suspensif, sauf pour certains types de décisions rendues en matière de droit d'asile, limitativement énumérés par la loi, s'il n'en est autrement ordonné par le président du tribunal ou par le juge qui le remplace.

Ce sursis à exécution ne peut être décrété qu'à la double condition que, d'une part, l'exécution de la décision attaquée risque de causer au requérant un préjudice grave et définitif et que, d'autre part, les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la décision apparaissent comme sérieux. Le sursis est rejeté si l'affaire est en état d'être plaidée et décidée à brève échéance.

La demande en sursis à exécution est à présenter par requête distincte à adresser au président du tribunal et doit remplir les conditions prévues pour tout recours devant les juridictions administratives.

Le défendeur et le tiers intéressé sont convoqués par les soins du greffe.

La procédure est orale. L'affaire est plaidée à l'audience à laquelle les parties ont été convoquées. Le président s'assure que le défendeur et le tiers intéressé ont été touchés par la convocation. Sur demande justifiée des parties, il peut accorder des remises.

L'ordonnance du président est exécutoire dès sa notification. Elle n'est susceptible d'aucune voie de recours. Elle cesse ses effets lorsque le tribunal a tranché le principal ou une partie du principal.

Le juge qui a connu de la demande d'effet suspensif du recours ne peut plus siéger au fond.

b) Lorsque le tribunal administratif est saisi d'une requête en annulation ou en réformation, le président ou le magistrat qui le remplace peut au provisoire ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire, à l'exclusion des mesures ayant pour objet des droits civils.

La demande est instruite et jugée selon la procédure décrite au point a).

59. Il n'existe pas de différents types de référé, à l'exception de la distinction relevée sous les points 57, 58a) et 58b) ci-avant.

La réglementation des référés est identique pour les litiges des particuliers comme pour les litiges des collectivités de droit public.

III – Régulation des litiges administratifs par des instances non juridictionnelles

60. Dans le cadre d'un recours gracieux, l'administration peut toujours réexaminer la légalité et l'opportunité de l'acte administratif. Elle peut par ailleurs toujours au courant de la procédure prendre une nouvelle décision.

61. Institué par une loi du 22 août 2003, le premier médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, rattaché à la Chambre des Députés est entré en fonction le 1^{er} janvier 2004. Il est compétent pour recevoir les réclamations émises au niveau du fonctionnement de l'Etat, des communes ainsi que des établissements publics relevant de l'Etat du Grand-Duché et des communes.

Toute personne physique ou morale de droit privé pourra saisir le médiateur s'il a préalablement entrepris des démarches appropriées auprès de l'administration concernée.

La réclamation adressée au médiateur n'interrompt pas les délais de recours contentieux.

Le médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision judiciaire.

L'action du médiateur repose sur son pouvoir de persuasion et la possibilité de procéder à la publication de ses décisions.

Si l'autorité administrative reste réticente, le médiateur ne pourra plus rien entreprendre.

62. En droit administratif luxembourgeois il n'existe pas de procédure d'arbitrage légalement prévue.

IV - Administration de la justice et données statistiques

A. Les moyens mis à disposition de la justice dans le contrôle de l'administration

63. Les besoins en personnel et en locaux sont établis par le budget de l'Etat. Les besoins sont établis séparément pour la juridiction de l'ordre judiciaire et la juridiction administrative respective.

64. Le 31.12.2002 (date de référence), tout comme à l'heure actuelle, le tribunal administratif compte 9 magistrats et la Cour administrative compte 5 magistrats.

65. Le pourcentage des magistrats affectés à une juridiction administrative générale par rapport au nombre total des magistrats était de l'ordre de 9% à la date de référence.

66. Les juges et conseillers ne sont pas secondés par des assistants.

67. Le tribunal et la Cour administrative sont situés dans les mêmes locaux et disposent d'une bibliothèque assez importante avec des ouvrages majoritairement juridiques (bulletins de lois, recueils de jurisprudence, commentaires de lois, manuels, monographies ainsi que des périodiques juridiques spécialisés et autres périodiques).

68. Les juridictions administratives sont équipées de moyens informatiques modernes. Les magistrats, le greffe du tribunal et le service du secrétariat disposent d'ordinateurs individuels avec des programmes de traitement de texte, d'administration de sections et de communication (courrier électronique, Internet) ainsi que d'imprimantes. En outre, les ordinateurs individuels des magistrats sont plus particulièrement équipés d'un accès à l'internet et sont par ailleurs interconnectés.

69. La juridiction administrative dispose d'un propre site Internet sur lequel les citoyens peuvent s'informer sur les fonctions et compétences, l'organisation judiciaire et personnelle ainsi qu'accéder aux coordonnées. De plus, les décisions anonymisées y sont publiées.

B. Autres statistiques et indications chiffrées

Il paraît indiqué de faire figurer sous la présente rubrique les rapports relatifs au fonctionnement de la Cour administrative et du tribunal administratif portant sur les années judiciaires 2002-2003 et 2003-2004.

D'autres chiffres ou détails ne sont malheureusement pas disponibles.

Rapport annuel de la Cour administrative 2002-2003

Au cours de l'exercice 2002-2003 la Cour administrative a été saisie de 501 affaires nouvellement portées au rôle. Le tableau ci-dessous montre leur répartition suivant les matières et en permet la comparaison avec les chiffres des années précédentes:

Ventilation par matières	1997	1997	1998	1999	2000	2001	2002
		1998	1999	2000	2001	2002	2003
Matière fiscale		15	17	16	17	12	20
Urbanisme	51	28	56	38	29	24	23
Etablissements classés							24
Etrangers	26	42	22	63	262	444	379
statut de réfugié					(248)	(434)	(298)
autorisations (séjour/ travail)					(1 1)	(10)	(63)
éloignement/placement					(3)	(0)	(15)
Autres							(3)
Fonction publique		19	39	26	22	30	20
dont affaires disciplinaires							(6)
Autres matières					60	50	35

La rubrique « autres matières » comprend entre autres des affaires relatives aux armes prohibées, aux permis de conduire, aux marchés publics, aux relevés de forclusion, aux monuments nationaux, à l'homologation de diplômes étrangers et les procédures d'exécution

des arrêts par désignation d'un commissaire spécial. Les chiffres de chacune de ces catégories sont trop peu relevants pour justifier une mention séparée au tableau, qui risquerait d'en devenir plus difficilement lisible.

On constatera que la rubrique « établissements classés » et la sous-rubrique « affaires disciplinaires » ont été nouvellement introduites dans le tableau en raison du nombre relativement significatif des dossiers introduits en ces matières pendant l'exercice faisant l'objet du présent rapport. Les chiffres en question n'ont donc pas de référence pour les exercices précédentes où les données en question se fondaient dans la rubrique « autres matières »

L'examen des données statistiques, spécialement du tableau suivant représentant la statistique annuelle des affaires nouvellement enrôlées devant la Cour administrative depuis le 1^{er} janvier 1997, montre fort heureusement que la tendance à l'augmentation spectaculaire du nombre des affaires enrôlées devant la Cour a enfin été inversée.

Année judiciaire	Nombre des affaires nouvelles enrôlées	Augmentation (en pourcent)
1997	118	
1997-1998	137	(pas de référence en 1997)
1998-1999	164	20%
1999-2000	178	8,5%
2000-2001	390	119%
2001-2002	548	71 %
2002-2003	501	-8,5%

La Cour attendait avec impatience ce renversement de la tendance qu'elle aurait d'ailleurs aimé voir nettement plus substantiel. Il vaut la peine d'attirer l'attention sur le fait que le chiffre de 501 entrées nouvelles est encore de 180 % supérieur au chiffre relatif à l'année 2000-2001 qu'on pourrait admettre comme année de référence normale, puisqu'elle se situe avant l'afflux exceptionnel d'affaires généré par le contentieux en matière de droit d'asile.

Les arrêts prononcés et les délais:

Arrêts prononcés par la Cour administrative

Année judiciaire:	Arrêts 1 prononcés	Augmentation
1997-1998	103	(pas de référence utile)
1998-1999	126	22%
1999-2000	149	18%
2000-2001	312	109%
2001-2002	574	84%
2002-2003	507	-12%

Quant aux délais d'évacuation des affaires la Cour est toujours en mesure de proposer des fixations variant entre la huitaine et le mois. Cette situation favorable est rendue possible par des règles de procédure efficaces (loi du 21 juin 1999) et une louable coopération des

plaigneurs qui font preuve d'une grande discipline et d'une totale compréhension à l'égard de la rigueur pratiquée par la Cour en matière de fixation.

Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif du 16 septembre 2002 au 15 septembre 2003

Après des années de forte progression du nombre de décisions rendues par le tribunal administratif, ces chiffres semblent désormais en voie de stabilisation. C'est ainsi que pendant l'année judiciaire 2002-2003, le nombre de jugements rendus (hormis les décisions de radiation) est identique à celui de l'année judiciaire précédente, à une unité près.

Au total les deux chambres du tribunal ont rendu, entre le 16 septembre 2002 et le 15 septembre 2003, 1.059 jugements, dont 159 jugements de radiation. Dans ce chiffre sont comprises 54 décisions rendues en matière fiscale.

Le nombre des ordonnances rendues en matière de sursis à exécution ou en matière d'institution de mesures de sauvegarde a été de 40, chiffre légèrement inférieur à l'année précédente.

Rapport relatif au fonctionnement de la Cour administrative au cours de l'année judiciaire 2003-2004

Au cours de l'exercice 2003-2004, la Cour administrative a été saisie de 428 affaires nouvellement portées au rôle (par rapport à 501 affaires au cours de l'année judiciaire écoulée).

Ventilation par matières :	2002 2003	2003 2004
Matière fiscale	: 20	14
Urbanisme	: 23	35
Etablissements classés	: 24	6
Etrangers	: 379	303
<i>Statut de réfugiés</i>	: 298	263
<i>Autorisations (séjour/travail)</i>	: 63	33
<i>Rétention administrative</i>	: 15	3
<i>Autres</i>	: 3	4
Fonction publique	: 20	17
<i>Affaires disciplinaires</i>	: 6	1
Autres matières	: 35	37
Transports	:	4
Travail	:	12

La rubrique « autres matières » comprend entre autres des affaires relatives aux armes prohibées, aux permis de conduire, aux marchés publics, aux relevés de forclusion, aux monuments nationaux, à l'homologation de diplômes étrangers et les procédures d'exécution des arrêts par désignation d'un commissaire spécial, le nombre de chacune de ces catégories prise isolément étant trop peu relevant pour justifier une mention séparée au tableau.

Le nombre des affaires dont la Cour a été saisie au cours de l'exercice 2003-2004 est donc légèrement en baisse par rapport à l'année passée.

La Cour est toujours à même de fixer les affaires à brève échéance, à moins que les parties ne sollicitent des remises, et à prononcer les arrêts dans un laps de temps rapproché.

Il me semble intéressant de relever qu'au 15 septembre 2004 les juridictions administratives ont vu enrôler devant elles depuis leur création 8880 affaires (7.200 jusqu'au 15 septembre 2003).

Rapport relatif au fonctionnement du tribunal administratif du 16 septembre 2003 au 15 septembre 2004

Après des années de forte progression du nombre de décisions rendues par le tribunal administratif, ces chiffres semblent désormais en voie de stabilisation, encore que l'année judiciaire 2003-2004 ait connu une légère progression, l'ordre de 3 %, des décisions rendues par les différentes compositions du tribunal administratif.

Par rapport aux 2 premières années de fonctionnement du tribunal, le nombre de jugements rendus a été multiplié par presque 2,5. (le nombre de juges est passé de sept à neuf)

Au total les deux chambres du tribunal ont rendu, entre le 16 septembre 2003 et le 15 septembre 2004, 1.090 jugements, dont 159 jugements de radiation. Dans ce chiffre sont comprises 567 décisions rendues en matière de police des étrangers et 55 décisions rendues en matière fiscale.

Le nombre des ordonnances rendues en matière de sursis à exécution ou en matière d'institution de mesures de sauvegarde a été de 49, soit en progression de quelque 20 % par rapport à l'année précédente.

A cet égard, il mérite cependant d'être relevé que pendant l'année judiciaire écoulée, 1.207 nouvelles affaires ont été enrôlées, ce qui témoigne de ce que dans un proche avenir, le nombre d'affaires à traiter va probablement encore augmenter, ce qui exigera des membres du tribunal des efforts toujours plus poussés en vue d'atteindre l'objectif d'une justice à la fois rapide et de qualité.

C. L'économie de la justice administrative

76. Il n'existe pas d'études scientifiques démontrant l'influence des condamnations de l'administration sur les budgets publics ou illustrant la réflexion des magistrats aux conséquences de leurs décisions en termes de coût pour les finances publiques.

(Marc Feyereisen)

