



Consiglio di Stato



Séminaire organisé par le Conseil d'Etat d'Italie et l'ACA- Europe

“Techniques de protection des citoyens face aux autorités publiques : actions et recours – responsabilité et conformité”

Rome, 23 mai 2022

Réponses au questionnaire :
Luxembourg - Cour administrative



**Cofinancé par
l'Union européenne**

**« TECHNIQUES DE PROTECTION DES CITOYENS FACE AUX AUTORITÉS
PUBLIQUES : ACTIONS ET RECOURS - RESPONSABILITÉ ET CONFORMITÉ »**

SESSION I

**PROCÉDURES JUDICIAIRES POUVANT ÊTRE ENGAGÉES DEVANT LA
JURIDICTION ADMINISTRATIVE**

1. Dans votre système juridique, quels sont les juges compétents pour se prononcer sur les litiges dans lesquels l'une des parties est l'administration publique ?

- Un juge ordinaire
- Un juge administratif
- Un juge spécialisé dans des domaines particuliers
- Autres

En droit luxembourgeois l'article 95*bis* de la Constitution prévoit que le contentieux administratif est dévolu aux juridictions de l'ordre administratif, c'est-à-dire au tribunal administratif en première instance et à la Cour administrative en seconde et dernière instance.

Le contentieux administratif constitue un contentieux objectif en ce qu'il est dirigé contre les décisions individuelles de l'administration et les actes réglementaires dans la mesure où la loi le prévoit ainsi. En vertu de la répartition des compétences opérée par les lois, toutes les affaires concernant l'administration ne relèvent pas du contentieux administratif, ni plus loin de la compétence des juridictions de l'ordre administratif. Ainsi, la matière de la TVA relève du juge civil, tandis que les affaires de sécurité sociale relèvent des juridictions sociales – Conseil arbitral de la sécurité sociale, Conseil supérieur de la sécurité sociale et Cour de cassation – encore que dans toutes ces matières l'administration prenne des décisions administratives individuelles.

Il n'existe pas actuellement de juridiction spécialisée pour des domaines particuliers du contentieux concernant des décisions de l'administration en droit luxembourgeois.

2. Quelles actions peuvent être introduites devant la juridiction administrative en lien avec l'usage de pouvoirs administratifs ?

- Annulation d'actes administratifs
- Action de condamnation
- Autres actions

Si vous avez répondu « Autres actions », veuillez préciser lesquelles.

La loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ci-après « *la loi du 7 novembre 1996* », prévoit deux sortes de recours contentieux. Le recours contentieux de droit commun est le recours en annulation. Il

est prévu pour toute décision administrative individuelle faisant partie du contentieux administratif au sens de l'article 95*bis* de la Constitution pour laquelle une loi ne prévoit pas un autre recours.

L'article 2 de la loi du 7 novembre 1996 prévoit en outre qu'un recours en annulation doit être ouvert contre toutes les décisions administratives pour lesquelles la loi ne prévoit pas un autre recours.

D'après l'article 3 de la loi du 7 novembre 1996, un recours en réformation, correspondant au recours de pleine juridiction, est ouvert devant les juridictions de l'ordre administratif chaque fois qu'une loi le prévoit.

Contre les actes réglementaires, tels que définis par l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996, celle-ci prévoit uniquement un recours en annulation.

En application de l'article 4 de la même loi, un recours est prévu contre le silence de l'administration, c'est-à-dire, en règle générale, lorsque l'administration n'a pas pris de décision, suite à une demande lui formulée, pendant un délai de plus de trois mois. Le recours prévu est celui qui se dégage des dispositions combinées des articles 2 et 3 précités. Il peut être soit un recours en annulation, soit un recours en réformation suivant le cas.

3. À partir de quelles sources les actions peuvent-elles être portées devant la juridiction administrative ?

- Le droit
- Les règlements des administrations publiques
- Des directives
- Les décisions de la Cour suprême
- Autres

Les recours contentieux devant les juridictions de l'ordre administratif résultent, ainsi qu'il vient d'être précisé au point 2 ci-dessus, à la fois de l'article 95*bis* de la Constitution et des dispositions de la loi du 7 novembre 1996, dont plus particulièrement ses articles 2, 3, 4 et 7.

4. Quelles décisions administratives peuvent être contestées ?

- Les actes administratifs ayant un destinataire spécifique
- Les actes et règlements généraux
- Les actes inhérents à la procédure
- Les actes politiques

Le contentieux administratif luxembourgeois comprend deux piliers essentiels. Ainsi, des recours contentieux peuvent être introduits d'abord et classiquement contre les décisions administratives individuelles faisant grief à l'administré. Il peut s'agir à la fois de décisions expresses ou de décisions implicites de refus résultant du silence gardé par l'administration pendant plus de trois mois.

Depuis la loi du 7 novembre 1996, le second pilier du contentieux administratif luxembourgeois consiste en des recours en annulation pouvant être dirigés contre les actes administratifs à caractère réglementaire impactant directement un administré.

5. Sur la base de quels vices peut-on demander l'annulation d'un acte administratif ?

- Violation de la loi
- Défaut de compétence
- Points techniques et vices de procédure
- Manquement à des principes généraux
- Autre

L'article 2, paragraphe 1, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 prévoit cinq sources possibles pour les recours contentieux, à savoir :

- Incompétence de l'autorité qui a statué
- Violation des formes destinées à protéger les intérêts privés
- Violation de la loi
- Détournement de pouvoir
- Excès de pouvoir.

Le juge administratif est tenu de soulever d'office la question de l'incompétence de l'autorité ayant statué.

Il est admis que les règles formulées destinées à protéger l'administré constituent précisément des règles de protection devant être expressément invoqués devant le juge administratif qui ne les soulèvera dès lors pas d'office.

En principe, le juge administratif statue par rapport aux demandes pour violation de la loi, excès de pouvoir ou détournement de pouvoir dans les limites de ce qui est demandé par l'administré intéressé.

6. Le juge peut-il annuler partiellement l'acte administratif contesté ?

- Oui
- Non

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

Tant pour les recours dirigés contre les décisions administratives individuelles que pour ceux portés contre les actes administratifs à caractère réglementaire, le juge administratif peut prononcer uniquement une annulation partielle. Le juge administratif luxembourgeois justifie cette démarche à partir de la maxime *quotius ut valeat quam ut pereat*.

7. Le juge peut-il se substituer à l'Administration en modifiant le contenu de l'acte administratif ?

- Oui
- Non

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

Dans le cadre du recours en réformation, le juge administratif peut être amené à réformer la décision administrative individuelle lui déférée et à y substituer sa propre décision. Pareil procédé n'est pas possible dans le cadre du recours en annulation.

Toutefois, pour tous les recours, il y a possibilité pour le juge administratif de substituer des motifs légaux à ceux invoqués par l'administration afin de sous-tendre sa décision.

8. Lorsque le juge annule l'acte contesté, peut-il dicter des dispositions que l'Administration publique doit respecter dans la procédure de révision de l'objet du litige ?

- Oui
- Non

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

Non : Au stade actuel de la législation, le juge administratif luxembourgeois, dans le cadre du recours en annulation, ne peut pas dicter des dispositions que l'administration publique doit respecter dans la procédure de révision de l'objet du litige. Aucun pouvoir d'injonction n'est par ailleurs conféré, en l'état, au juge administratif luxembourgeois.

Dans le recours en annulation, le juge luxembourgeois peut néanmoins, à travers les motifs de sa décision, baliser la nouvelle décision que sera amenée à prendre l'administration sur renvoi après annulation de sa décision précédente.

9. Quand les effets de l'annulation juridictionnelle d'un acte administratif deviennent-ils applicables ?

- À partir de la date d'adoption de l'acte (*ex tunc*)
- À partir de la date à laquelle le jugement devient définitif (*ex nunc*)
- Autre

Il y a lieu de distinguer pour les effets de l'annulation entre les recours dirigés contre les décisions individuelles et ceux dirigés contre les actes réglementaires.

Au niveau des recours dirigés contre les décisions individuelles, l'annulation est susceptible de produire ses effets. Dès lors, en principe, et sans autre précision de la part de la juridiction qui statue, l'annulation a un effet rétroactif *ex tunc*. Cependant, tout comme le juge administratif peut limiter l'annulation en ne prononçant qu'une annulation partielle, il peut également limiter ses effets dans le temps. Ainsi, dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre une décision individuelle, le juge

administratif peut ne prononcer qu'une annulation *ex nunc*, tout comme il peut se limiter à un constat d'illégalité.

Au niveau des actes réglementaires, l'article 7, paragraphe 3, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 prévoit que l'annulation définitive prononcée par le juge administratif – c'est-à-dire le jugement non appelé du tribunal devenu définitif ou l'arrêt de la Cour – n'a qu'un effet *ex nunc* et n'agit que pour l'avenir à partir du jour où la décision juridictionnelle est ainsi devenue définitive.

Cependant, un arrêt de la Cour constitutionnelle du 15 novembre 2019 (n° 150 du registre) a déclaré cette disposition de la loi non conforme à la Constitution, et plus particulièrement à son article 95 consacrant le principe de légalité, dans la mesure où les effets de l'annulation ne valent que pour l'avenir de manière générale et inconditionnée dans le temps.

Jusque lors, aucune suite concrète n'a pu être donnée au niveau de l'ordonnancement juridique luxembourgeois à l'arrêt de non-conformité en question. Cependant, dans le cadre de la procédure de modification de la Constitution en cours, un nouvel article 86*bis* a été voté en première lecture par la Chambre des Députés à la date du 20 octobre 2021, sans qu'actuellement le second vote constitutionnel n'ait encore pu avoir lieu (délai de 3 mois requis par l'article 114 de la Constitution).

Cet article 86*bis* s'énonce comme suit : « *l'annulation d'un règlement par une juridiction de l'ordre administratif a un caractère absolu à partir du jour où le jugement ou l'arrêt est coulé en force de chose jugée, à moins que la juridiction prononçant l'annulation n'ordonne un autre délai* ». Cet article est directement inspiré de l'article 95*ter* actuel introduit au niveau de la Constitution le 6 décembre 2019 réglant les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle, lui-même inspiré de l'article afférent aux effets des arrêts du Conseil constitutionnel français.

10. Le juge peut-il moduler les effets dans le temps de la décision d'annulation d'un acte administratif ?

- Oui
- Non
- Autre

Ainsi qu'il vient d'être précisé ci-avant, le juge administratif luxembourgeois peut d'ores et déjà moduler l'effet de l'annulation dans le temps pour les décisions administratives individuelles.

En application de l'arrêt 150 de la Cour constitutionnelle, pareille modulation devrait également être possible pour les actes réglementaires. Aucun cas ayant amené les juridictions de l'ordre administratif à opérer pareille modulation ne s'est encore présenté depuis que l'arrêt 150 de la Cour constitutionnelle a été rendu. Une fois définitivement voté, l'article 86*bis* de la Constitution prévoira expressément pareil

pouvoir de modulation dans le chef du juge administratif également pour les recours en annulation dirigés contre les actes réglementaires.

Il est intéressant de noter que l'article 86bis vise les recours dirigés contre « *les règlements* » sans autre restriction, tandis que l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996, précité, ne prévoit les recours en annulation que contre les actes administratifs à caractère réglementaire impactant directement un administré.

11. L'acte de condamnation à des dommages et intérêts peut-il être proposé de manière autonome ou doit-il toujours être proposé avec d'autres types d'actions ?

- Oui
- Non
- Seulement dans certains cas

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

Le juge administratif luxembourgeois ne peut pas connaître, en l'état actuel de l'ordonnancement juridique en place, des actions en dommages et intérêts dirigés contre l'administration. Ces actions sont considérées comme ayant trait à des droits civils et relèvent, suivant l'article 84 de la Constitution actuelle, de la compétence du juge judiciaire.

Il n'est pas admis non plus, comme en Belgique, que le juge administratif puisse statuer sur les questions d'indemnisation à titre accessoire par rapport au recours principal mettant en cause la légalité d'une décision administrative ou d'un acte réglementaire.

12. À la lumière de quel type de comportement l'action en réparation des dommages est-elle envisageable face à une Administration publique ?

- Exécution d'un acte administratif illégal et préjudiciable
- Non-respect du délai de la procédure
- Lésion de la bonne foi et de la confiance
- Comportement résultant de l'administration publique
- Autre

Veuillez préciser.

Ainsi qu'il vient d'être précisé au point 11 ci-dessus, le contentieux de l'indemnisation échappe au juge administratif luxembourgeois.

Une loi spéciale du 1^{er} septembre 1988 règle la question de la responsabilité de toutes les personnes publiques, qu'elles soient étatiques ou communales. Le critère prévu par la loi est celui du dysfonctionnement de l'administration. Il opère *grosso modo* en tant que régime de responsabilité sans faute.

13. Quels sont les différents types de dommages indemnifiables ?

- Dommages matériels

- Dommages immatériels
- Perte de chance

Pourvu qu'il y ait dommage et lien de causalité vérifiés, c'est le dysfonctionnement objectif qui entraîne la responsabilité de l'administration en cause, étant toujours précisé que le contentieux de l'indemnisation échappe aux juridictions de l'ordre administratif. Il y a lieu de mettre en exergue que la loi du 1^{er} septembre 1988, en ne distinguant pas, permet l'indemnisation de tous les types de dommages aussi bien matériels qu'immatériels et y compris une perte d'une chance.

14. L'omission de l'introduction d'un recours en annulation entraîne-t-elle l'annulation ou la réduction des dommages-intérêts compensatoires ?

- Oui
- Non
- Autre

Une jurisprudence majoritaire des juridictions judiciaires présuppose l'annulation ou la réformation d'une décision de l'administration en vue de pouvoir dégager le dysfonctionnement prévu par la loi du 1^{er} septembre 1988 entraînant la responsabilité de l'administration.

Une jurisprudence minoritaire admet dans certaines hypothèses l'indemnisation au niveau civil, sans que les juridictions administratives n'aient été saisies au préalable.

15. Pour accorder des dommages et intérêts compensatoires, faut-il prouver la responsabilité de l'administration publique ? Si vous répondez par l'affirmative, quelle partie est obligée de fournir cette preuve ?

- Oui – la partie qui a la charge de la preuve est...
- Non

Ainsi qu'il vient d'être relevé ci-avant sub 13, c'est le dysfonctionnement objectif de l'administration qui fait courir sa responsabilité. La charge de la preuve afférente incombe toutefois à l'administré qui se plaint d'un préjudice en raison du comportement de l'administration.

16. Le juge peut-il convertir d'office une action en une autre ?

- Oui
- Non

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

Non : Le système des compétences luxembourgeois fait que le juge administratif ne va jamais convertir d'office une action en annulation ou en réformation en action en indemnisation pour laquelle il ne serait pas compétent. Parallèlement, pour des raisons comparables, le juge judiciaire n'opérera pas une conversion inverse.

17. Y a-t-il un délai maximum pour la proposition de l'action compensatoire ?

- Oui
- Non

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

Non

18. Le juge peut-il décider que l'administration doit mettre en œuvre un acte administratif ?

Si votre réponse est affirmative, quelles sont les conditions préalables à la mise en œuvre ?

- Oui – expliquer
- Non

Le juge administratif luxembourgeois ne pourra pas ordonner la mise en œuvre de tel acte administratif précis.

Cependant, dans le cadre du recours en réformation, le juge administratif peut lui-même prendre une décision en substitution de celle jugée illégitime. Dans le cadre du recours en annulation, le juge pourra, à travers les motifs de sa décision, indiquer la voie à suivre pour la décision à prendre sur annulation de celle précédente et renvoi devant l'administration.

SESSION II – PROCÉDURES SPÉCIALES

1. Votre administration a-t-elle prévu des procédures spéciales ?

- Oui
- Non

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

Toute la question est de savoir ce qu'il faut entendre par procédure spéciale. Si l'on se place au niveau des deux sortes de recours prévus par la loi, à savoir le recours en annulation et le recours en réformation, il n'existe pas à côté des procédures spéciales. Pour toutes les décisions administratives individuelles, il existe soit un recours en annulation, soit un recours en réformation.

Autrement dit, pour qu'il existe un recours en réformation, il faut que la loi le prévoie. Si la loi ne dit rien, il y aura toujours un recours en annulation. Pour les actes réglementaires, seul un recours en annulation est prévu.

La loi prévoit la possibilité d'un recours en cas de silence de l'administration. Il s'agira soit d'un recours en annulation, soit d'un recours en réformation suivant ce que la loi prévoit en pareille matière à l'encontre d'une décision expresse.

Pour certaines affaires, le tribunal administratif est seul compétent en dernier ressort. Aucun appel ne peut être porté devant la Cour administrative. Il s'agit d'affaires en matière de police des étrangers – recours contre des décisions déclarant manifestement infondée une demande de protection internationale – certains recours en matière de mesures spécifiques ordonnées en raison de la pandémie Covid-19. Dans certaines matières, seule la Cour administrative est compétente et doit être directement saisie. Tel est le cas en matière de référendum, dans le contentieux électoral, communal et celui des chambres professionnelles, de même que pour les recours en annulation d'une commune contre un refus d'approbation tutélaire étatique.

Une procédure spéciale est prévue en matière de relevé de déchéance et doit être porté devant la juridiction, devant laquelle le recours aurait dû être porté si le délai n'avait pas expiré.

2. En quoi consistent les spécialités ?

- Modalités d'introduction du recours
- Délais de procédure
- Compétence de la juridiction
- Autre

Pour les procédures spéciales retenues au point 1, différentes particularités peuvent être mises en exergue concernant les affaires pour lesquelles le tribunal est seul compétent. Ce sont des motifs ayant comme objectif une accélération de la procédure qui ont essentiellement engendré ces règles.

Pour les affaires directement portées devant la Cour, il s'agit également pour l'essentiel d'une question de célérité couplée à des considérations d'importance du contentieux visé de nature à le voir régler par la juridiction suprême de l'ordre administratif. Pour les relevés de déchéance, des exigences de simplicité font que le justiciable peut agir lui-même. Des exigences d'efficacité font en plus que c'est le juge qui doit normalement connaître du litige qui sera appelé à s'exprimer au préalable sur la question du mérite de la requête en relevé de déchéance.

3. Les procédures spéciales sont établies :

- Selon l'objet (par ex. les appels d'offres, les procédures d'expropriation, les autorités administratives indépendantes)
- Selon les actions
- Les deux paramètres ci-dessus

Veillez préciser.

Toutes les procédures spéciales énumérées aux points 1 et 2 ont été instituées en raison de leur objet. Pour ce qui est de la procédure spéciale en matière de relevé de déchéance, des questions d'efficacité font en sorte qu'elle soit portée devant le juge qui, normalement, devrait connaître de l'affaire si elle pouvait être introduite dans les délais.

4. Votre système prévoit-il des recours contre le silence de l'administration à une demande présentée par un particulier ?

- Oui
- Non

Si votre réponse est « oui », veuillez préciser.

Oui : le recours contentieux contre le silence de l'administration existe dans la législation luxembourgeoise depuis 1939. En principe, passé un délai de trois mois après une demande de décision individuelle, l'administré concerné peut saisir le juge administratif d'un recours dirigé contre le silence de l'administration.

En matière fiscale, une autre sorte de recours contre le silence de l'administration a été mise en place.

En matière de contributions directes, en principe, le contribuable qui se plaint d'une imposition jugée non correcte est d'abord obligé de saisir d'un recours contentieux interne, appelé réclamation, le directeur de l'administration des Contributions directes

en application du paragraphe 228 de l'« Abgabenordnung » du 22 mai 1931 maintenue en vigueur en droit luxembourgeois suivant un arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944.

Si le directeur n'a pas répondu à cette réclamation durant six mois, le contribuable a actuellement le choix d'attendre ou de porter le litige devant le tribunal administratif. Pareil recours est alors dirigé non pas contre le silence du directeur, mais contre le bulletin d'imposition critiqué lui-même.

5. Les administrations se conforment-elles spontanément aux décisions des tribunaux administratifs ?

- Oui, toujours
- Non, jamais
- Dans la majorité des cas, en tout cas plus de 50 % des cas
- Presque jamais, en tout cas moins de 50 % des cas

Dans la majorité des cas, les administrations se conforment aux décisions des juridictions administratives. Le pourcentage peut être évalué à plus de 98%.

6. Dans votre système juridique, existe-t-il une procédure spéciale pour assurer l'exécution intégrale de la sentence ?

- Oui
- Non

Dans le cas d'une annulation prononcée avec renvoi devant l'administration, lorsque celle-ci ne prend pas de décision sur renvoi pendant plus de trois mois, l'administré concerné peut saisir la juridiction qui a prononcé l'annulation en vue de la nomination d'un commissaire spécial en application des dispositions de l'article 84 de la loi modifiée du 7 novembre 1996.

En pratique, dans plus de 95% des cas, dès le dépôt d'une requête en nomination de commissaire spécial, l'administration s'exécute et les recours afférents se soldent par une décision juridictionnelle constatant la perte d'objet de la requête en nomination d'un commissaire spécial, l'administration ayant entre-temps statué. Pareille façon de ne pas statuer avec diligence peut néanmoins entraîner une action en dommages et intérêts devant le juge judiciaire.

Dans de très rares cas, la juridiction administrative est amenée à instituer un commissaire spécial. Lorsque la décision annulée émane d'une personne juridique autre que l'Etat, ce commissaire spécial est choisi parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure du ministère de tutelle ou du ministère ayant un lien direct avec la personne morale de droit public concernée. Par exemple, pour les communes, ce serait un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur.

Pour les administrations étatiques déconcentrées un fonctionnaire de la carrière supérieure du ministère dont elles relèvent serait nommé comme commissaire

spécial. Ainsi, en matière de contributions directes, un fonctionnaire de la carrière supérieure du ministère des Finances serait nommé commissaire spécial.

Lorsque la décision annulée émane cependant d'un ministère, la juridiction serait amenée à désigner comme commissaire spécial un de ses membres.

En pratique ce serait soit le président de la composition, soit le rapporteur.

7. Les décisions du juge qui ne sont pas de dernier ressort sont-elles immédiatement exécutoires ?

- Oui
- Non

Non

8. Suite à l'annulation d'une décision caractérisée par un pouvoir discrétionnaire, la partie intéressée est obligée de contester chacune des décisions négatives ultérieures qui ont été jugées illégitimes en raison de défauts différents de ceux identifiés par le juge ou, en alternative, existe-t-il certains mécanismes de « réduction » dudit pouvoir discrétionnaire qui assurent la définition du litige une fois pour toutes ?

Non

SESSION III – MESURES DE PRÉCAUTION

1. La proposition d'un recours suspend-elle automatiquement l'efficacité de l'acte administratif ?

- Oui
- Non

Non : Dans le système juridique luxembourgeois ni la proposition d'un recours, ni le recours lui-même n'entraînent un effet suspensif automatique par rapport aux effets de la décision administrative individuelle ou de l'acte réglementaire mis en cause.

2. Dans votre système juridique, des mesures conservatoires sont-elles prévues ?

- Oui
- Non

Oui : Dans le système juridique luxembourgeois, à condition d'avoir déposé un recours au fond, le requérant peut demander au président du tribunal administratif soit l'effet suspensif de la décision administrative individuelle ou de l'acte réglementaire attaqué, soit une mesure de sauvegarde, le tout en application des dispositions respectives des articles 11 et 12 de la loi du 7 novembre 1996.

Deux conditions cumulatives sont requises : les moyens doivent apparaître suffisamment sérieux et le préjudice encouru doit être grave et définitif.

3. Quels types de décisions le juge peut-il appliquer à titre de mesure conservatoire ?

- La suspension de l'acte contesté
- (Si l'objet de la contestation est le refus d'une demande) une mesure positive qui anticipe provisoirement les effets de l'acte administratif contesté
- L'injonction faite à l'administration de réexaminer la demande sur la base d'indications fournies contextuellement par le juge
- Toute mesure nécessaire pour satisfaire, dans chaque cas, les demandes de précaution présentées par les deux parties

Ainsi qu'il vient d'être indiqué ci-avant sub 2), le système juridique luxembourgeois prévoit deux séries de mesures conservatoires. Selon l'article 11 de la loi du 7 novembre 1996 l'effet suspensif peut être demandé dans la mesure où la décision administrative individuelle ou l'acte réglementaire attaqué déploie des effets positifs. Si tel n'est pas le cas, l'article 12 permet de demander une mesure de sauvegarde. L'exemple classique est celui de l'admission d'un candidat à participer à un examen, suite à un refus afférent.

4. Quelles sont les conditions pour l'acceptation d'une demande préventive ?

- La validité probable de l'action
- La validité probable de l'action accompagnée d'un préjudice grave

- La prévalence de l'intérêt public ou privé, sur la base des résultats de l'équilibre/de l'évaluation
- Les conditions requises en première instance pour accorder des mesures conservatoires varient selon les différents types de litiges.
- Autres conditions préalables (veuillez préciser votre réponse)

Tel qu'il vient déjà d'être indiqué sub 2) ci-avant, deux conditions cumulatives sont requises à la fois pour la demande d'effet suspensif et pour la mise en place d'une mesure de sauvegarde. D'un côté, le président du tribunal doit analyser au provisoire le caractère suffisamment sérieux des moyens invoqués à l'appui du recours. La jurisprudence du tribunal va dans le sens qu'il ne peut évaluer que l'évidence et le caractère manifestement fondé au regard de la jurisprudence existante au fond. La deuxième condition cumulative est celle d'un préjudice grave et définitif.

5. Le juge peut-il obliger le requérant à payer une caution ?

- Oui
- Non
- Si oui, dans quels cas ?

Non : Le système juridique luxembourgeois ne prévoit pas le paiement d'une caution en cas d'institution d'une mesure provisoire.

6. Les mesures conservatoires sont-elles génériques ?

- Oui
- Non – existe-t-il des domaines où les mesures conservatoires ne sont pas admises ?
Lesquels ?

Les mesures conservatoires ne sont pas génériques à proprement parler. Ainsi, la demande d'effet suspensif est généralement conçue comme étant prioritaire par rapport aux mesures de sauvegarde. Par essence, un effet suspensif ne peut être utilement ordonné que si la décision administrative individuelle ou l'acte réglementaire produit des effets juridiques effectifs. Dans cette mesure, en règle générale, la suspension de ces effets suffit pour donner satisfaction au recourant, lorsque les conditions du sérieux des moyens et du préjudice grave et définitif se trouvent cumulativement réunies.

Essentiellement, ce n'est que dans les hypothèses où l'effet suspensif ne peut pas être utilement envisagé que, en quelque sorte à titre subsidiaire, seules des mesures de sauvegarde entrent en ligne de considération.

7. Une demande de mesures conservatoires peut-elle être introduite de manière autonome avant la présentation du procès principal (*ante causam*) ?

- Oui
- Non

Non : dans le système luxembourgeois la demande de mesures conservatoires est toujours conditionnée par le dépôt préalable d'un recours au fond. Ainsi, une demande de mesures conservatoires *ante causam* ne se conçoit pas.

Il coule de source que pour pouvoir demander l'effet suspensif d'une décision administrative individuelle ou d'un acte réglementaire, il faut que parallèlement celui-ci se trouve remis en cause au fond pour justifier la mesure « provisoire ».

De manière conséquente, le système luxembourgeois prévoit également que lorsque le président du tribunal administratif accorde une mesure conservatoire, celle-ci vaut dans le temps jusqu'à ce que le tribunal se soit prononcé au fond.

8. En cas de demande conservatoire *ante causam*, la décision conservatoire du juge perd-elle son efficacité ?

- Oui, dans le cas où la partie intéressée n'entame pas le procès principal dans le délai obligatoire.
- Non, son efficacité reste intacte même si le procès principal n'a pas été engagé dans le délai obligatoire ou même si le délai a expiré.

Le système juridique luxembourgeois ne connaît pas le système des mesures conservatoires *ante causam*.

9. Dans le cadre de la demande conservatoire, votre système juridique prévoit-il une procédure spécifique ?

- Oui (précisez les principales caractéristiques en ce qui concerne : les délais de jugement, le type de décision, la charge de motivation, les modalités d'établissement du débat)
- Non

Dans le système juridique luxembourgeois, la procédure de la demande conservatoire est spécifique en ce sens qu'elle est portée directement devant le seul président du tribunal administratif ou son représentant. Vu l'urgence, la procédure est orale. C'est dire que le président détient en principe comme seuls documents le recours au fond, dont le dépôt préalable est obligatoire, et la demande de mesures conservatoire. Il est loisible aux autres parties de produire des écrits. Le principe du contradictoire oblige que la partie défenderesse publique et les éventuels tiers intéressés se soient vu communiquer en temps utile la requête contenant la demande conservatoire.

Le président du tribunal fixe une audience à laquelle les représentants des parties sont entendus en leurs plaidoiries et rend en principe son ordonnance à brève échéance. Aucun appel n'est prévu contre les ordonnances du président du tribunal administratif en matière de sursis à exécution et de demande de mesures de sauvegarde.

10. La décision préventive est-elle prise de manière unilatérale ou collégiale ?

- De manière unilatérale
- De manière collégiale
- De manière collégiale, mais en cas d'extrême urgence, la décision conservatoire peut être prise temporairement par un simple décret unilatéral

La décision sur la demande de mesures conservatoires est prise par le seul président du tribunal administratif ou son représentant et non par la formation collégiale d'une chambre du tribunal. En application des exigences d'impartialité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le président ou son représentant, qui a siégé comme juge des référés, ne peut pas faire partie de la chambre du tribunal qui va connaître du litige au fond.

11. Pendant la discussion de la demande de précaution, le juge peut-il établir directement le jugement sur le fond ?

- Oui (expliquer dans quelques conditions)
- Non

Non : L'ordonnance du président du tribunal ou de son représentant siégeant en matière de référé ne vaut qu'au provisoire et il ne peut y toiser le fond. Cependant, les argumentaires déployés notamment pour analyser le caractère sérieux des moyens ont un caractère indicatif certain pour la solution du litige au fond, toutes choses restant égales par ailleurs.

12. Les mesures conservatoires peuvent-elles être contestées devant la Cour suprême / le Conseil d'État ?

- Oui
- Oui, mais seulement après un test d'éligibilité
- Non

Ainsi qu'il vient d'être dit sub 10), aucun recours n'est prévu contre les ordonnances du président du tribunal administratif siégeant en matière de référé, c'est-à-dire sur une demande d'effet suspensif (article 11 de la loi du 7 novembre 1996) ou de mesures de sauvegarde (article 12 de la même loi).

Sur demande, en application des articles 35 et 45 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, le tribunal, s'il annule ou réforme la décision attaquée, peut ordonner l'effet suspensif du recours pendant le délai d'appel et la procédure d'appel. Cette « *prolongation* » de l'effet suspensif ou de mesures de sauvegarde ordonnées pendant le délai d'appel et la procédure d'appel s'entend en tant que succédané pour combler le vide en raison de l'absence de recours contre l'ordonnance présidentielle l'ayant statué au provisoire. Le système fonctionne parce que les délais d'instruction devant la Cour

administrative suprême sont essentiellement brefs et que celle-ci, en moyenne, statue à partir du dépôt de la requête d'appel dans un délai inférieur à six mois.

13. La Cour administrative suprême / le Conseil d'État peuvent-ils, par mesure de précaution, suspendre les jugements sur le fond d'un juge de niveau inférieur ?

- Oui
- Non

Non : La Cour administrative suprême saisie d'un appel contre un jugement du tribunal administratif ne peut pas suspendre les effets de celui-ci à titre provisoire. Seul peut se concevoir le succédané expliqué sub 12) en application des articles 35 et 45 de la loi du 21 juin 1999 précitée concernant la possibilité pour le tribunal d'ordonner, sur demande, l'effet suspensif du recours pendant le délai d'appel et la procédure d'appel.

14. En moyenne, combien de décisions conservatoires sont prises chaque année par la Cour suprême/le Conseil d'État par rapport au nombre total de décisions prises ?

Aucune procédure de prise de mesures conservatoires n'est prévue par le système juridique luxembourgeois devant la Cour administrative siégeant en appel et en dernier ressort, ainsi qu'il vient d'être expliqué sub 12) et 13).

Luxembourg, le 20 décembre 2021

Cour administrative
du Grand-Duché de Luxembourg