



Bundesverwaltungsgericht



## **Séminaire organisé par la Cour administrative fédérale d'Allemagne et l'ACA-Europe**

### **L'accès aux cours administratives suprêmes et leurs fonctions**

Berlin, 13 mai 2019

### **Réponses au questionnaire: Luxembourg**



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

**Aca Europe  
Berlin  
Mai 2019  
Contribution de la Cour Administrative  
du Grand-Duché de Luxembourg**

**I. Fonctions de la Cour Administrative Suprême (CAS)**

1. a) Combien de niveaux d'**instance** votre juridiction (administrative) compte-t-elle ?

*Depuis ses débuts en 1996, suite à l'arrêt Procola de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 septembre 1995, la juridiction administrative, connaît dorénavant de deux instances, tandis qu'auparavant le Comité du Contentieux du Conseil d'Etat était en principe la seule instance juridictionnelle de l'ordre administratif.*

*Deux instances du contentieux administratif et fiscal se déroulent, la première, devant le tribunal administratif et, la seconde, sur appel, devant la Cour administrative qui, en même temps, en vertu de l'article 95bis de la Constitution, est la juridiction suprême de l'ordre administratif.*

b) Votre CAS joue-t-elle également le rôle de juridiction de première instance ?

*Très ponctuellement, la Cour administrative peut être saisie directement en tant que la loi ne prévoit pas de passage devant le tribunal administratif. Il s'agit de quelques attributions particulières prévues comme telles par la législation applicable actuellement.*

*Le premier cas de figure est celui des recours d'une commune contre une décision négative de l'autorité de tutelle étatique qui peut émaner soit du ministre compétent soit du Grand-Duc. Dans ce cas, un recours en annulation est directement prévu devant la Cour.*

*La Cour peut également être saisie de manière directe et sans passage par le tribunal relativement à certaines questions ayant trait aux listes électorales dans le cadre des élections nationales. La raison de cette saisine unique réside dans le délai relativement court entre la finalisation des listes électorales et la date des élections.*

*Pour une raison analogue, la Cour peut également être saisie directement concernant certaines questions de modalités d'organisation d'un référendum ordonné par la Chambre des Députés.*

*Il s'agit ici des trois seuls cas prévus de manière éparsée, pour les raisons précitées, par l'ordonnancement juridique actuellement en place.*

c) Si tel est le cas, dans quelles circonstances votre juridiction joue-t-elle le rôle de juridiction de première instance ?

- en fonction du sujet ?
- en fonction de l'importance de l'affaire ?

- en fonction du choix du demandeur (seul) ou des parties (d'un commun accord) ?
- en fonction d'autres critères ?

Veillez expliquer.

*Les trois cas d'ouverture exceptionnels viennent d'être expliqués sous b)*

d) Quel est le pourcentage d'affaires jugées en première instance par rapport au nombre d'affaires total ? Veillez donner des données statistiques concernant le nombre d'affaires (et non concernant la qualité ou la charge de travail relative).

*Pour les cinq dernières années, le nombre d'affaires traitées en premier et dernier ressort a toujours eu trait à des questions de tutelle administrative de communes. Le nombre de ces affaires a aussi ayant été entre 1 et 5 sur un total ayant varié entre approximativement 250 et 300.*

2.

a) Parmi les **affaires** attribuées à un juge de votre CAS, existe-t-il différents groupes d'affaires constituant le nombre d'affaires total (approche quantitative) ? Par ex. procédures en référé, procédures d'admission d'appel, procédures de première instance, autres. Quel est le pourcentage de ces groupes d'affaires dans le nombre d'affaires total ?

*De manière générale, la Cour est uniquement appelée à statuer en composition de trois juges. La question des groupes telle qu'érigée ici ne se pose dès lors pas véritablement au niveau de la Cour administrative.*

b) S'il existe des groupes d'affaires (question a), est-il possible de classer ces affaires en fonction de leur complexité et donc du temps nécessaire à leur traitement (approche qualitative) ?

/

3. a) Dans les affaires en appel, votre CAS :

- examine-t-elle les décisions des juridictions inférieures en prenant en compte les faits et le droit ?
- examine-t-elle les décisions des juridictions inférieures en prenant en compte uniquement le droit ?
- répond-elle uniquement à une question de droit (abstraite) ?

*La Cour administrative est une juridiction d'appel.*

*Elle connaît dès lors, en vertu de l'effet dévolutif de l'appel, de l'ensemble des éléments de fait et de droit déjà portés devant le premier juge.*

*Pour le surplus, si les demandes nouvelles ne sont pas possibles devant la Cour administrative, cependant des moyens nouveaux peuvent y être déployés.*

*Sous tous ces aspects, la Cour bénéficie donc véritablement d'une plénitude de juridiction.*

*La Cour ne statue jamais comme juge de cassation, ni comme juge n'ayant à connaître que de questions de droit abstraites.*

4. Quelles sont les **finalités** du travail juridictionnel de la CAS en tant que juge d'appel ?

- l'uniformisation/l'unification du droit ?
- la justice dans le cas individuel ?
- le développement du droit ?
- le contrôle du respect des règles de procédure par les juridictions inférieures ?

*La Cour administrative est à la fois la juridiction d'appel du tribunal administratif et la juridiction suprême de l'ordre administratif.*

*Les finalités de son travail juridictionnel sont dès lors multiples.*

*Etant unique et n'ayant que cinq membres, l'uniformisation du droit s'opère quasi naturellement à partir des arrêts de la Cour.*

*Etant juge d'appel, la Cour vérifie à la fois le respect des règles de procédure par les premiers juges, de même que le bien-fondé des argumentaires par eux retenus.*

*La Cour est saisie pour l'essentiel dans le cadre de recours contre des décisions individuelles ou des recours contre des actes réglementaires à condition que ceux-ci aient frappé directement un administré. Elle opère dès lors un contrôle juridictionnel dans des cas de figure individuels.*

*A travers son travail, la Cour œuvre évidemment pour le développement du droit administratif et fiscal.*

*Suivant la jurisprudence de la Cour, la justice est un service public et la Cour est appelée non seulement à dire le droit, mais également, dans la mesure du possible, à concilier les parties ce faire se peut et à résorber le point litigieux entre elles, le tout dans une optique de justice sociale.*

5. a) Quelles sont les finalités du travail juridictionnel de la CAS en tant que juridiction de première instance ?

*Dans les cas limités où la Cour siège comme juridiction de première instance, le but essentiel est celui d'une prise de décision rapide et d'une fixation dans les meilleurs délais du point litigieux entre parties, de même que de la solution afférente.*

b) Pour quelles raisons certaines procédures sont-elles soumises à la CAS en tant que juridiction de première instance ?

*Il vient d'être énoncé que la raison essentielle de la saisine de la Cour en tant que juridiction de première et dernière instances et la rapidité requise pour toiser certains recours notamment en matière électorale au sens large.*

6. a) Existe-t-il un tribunal constitutionnel distinct dans votre pays ?

*Depuis la loi constitutionnelle du 12 juillet 1996, l'article 95ter introduit le même jour que les nouvelles juridictions administratives, une Cour Constitutionnelle distincte des autres juridictions du pays. Elle a comme unique compétence celle de déclarer, sur question préjudicielle lui déférée par n'importe laquelle des juridictions du pays, si une loi est conforme à la Constitution chaque fois que la réponse à cette question est nécessitée par cette juridiction afin de solutionner un litige.*

*Si la Cour Constitutionnelle est une juridiction à part, sa composition est cependant telle que les membres de la Cour Constitutionnelle font tous ce job concurremment à leur tâche principale.*

*Ainsi, sur les neuf membres sept relèvent de l'ordre judiciaire et deux de l'ordre administratif. Au niveau de l'ordre judiciaire, quatre membres de la Cour de cassation et trois présidents de chambre de la Cour d'appel font partie de la Cour constitutionnelle.*

*Au niveau de l'ordre administratif, le président et le vice-président de la Cour administrative font parties de la Cour constitutionnelle.*

*Le président de la Cour supérieure de Justice est toujours le président de la Cour constitutionnelle, tandis que le président de la Cour administrative en est toujours le vice-président. C'est ainsi qu'en dispose la loi.*

b) La CAS dans votre pays joue-t-elle le rôle de tribunal constitutionnel ?

*La Cour administrative ne joue pas le rôle d'un tribunal constitutionnel dans le sens qu'il ne lui est pas permis de répondre aux questions de conformité d'une loi à la Constitution. Toutefois, la Cour administrative est amenée à toiser elle-même toutes les questions de conformité de normes inférieures à la loi, tels les règlements grand-ducaux, règlements ministériels ou règlements communaux par rapport à la Constitution.*

*Cependant encore, pour l'application des articles de la Constitution et notamment pour la mise en balance de plusieurs textes constitutionnels les uns par rapport aux autres, chaque juridiction a compétence pour statuer. Ces questions ne sont pas réservées à la Cour Constitutionnelle qui ne connaît que de la seule question de la conformité d'une loi à la Constitution.*

c) Dans quelle mesure votre CAS prend-elle en considération le droit constitutionnel, en particulier les droits fondamentaux ?

*La Cour administrative est appelée à appliquer le droit constitutionnel, de même que celui ayant trait aux droits fondamentaux – qu'il soit consacré au niveau national ou international, ainsi qu'il lui appartient d'appliquer tous les textes pertinents de l'ordonnement juridique en place. Il n'y a que la question de la conformité d'une*

*loi à la Constitution qui ne peut pas être solutionnée directement par une juridiction autre que la Cour constitutionnelle.*

d) S'il existe un tribunal constitutionnel distinct, existe-t-il un recours spécial/extraordinaire contre les décisions (définitives) de la CAS devant le tribunal constitutionnel pour violation du droit constitutionnel ?

*Dans la mesure où uniquement par renvoi préjudiciel la Cour Constitutionnelle peut être saisie, il n'existe pas de recours spécifique devant la Cour Constitutionnelle par rapport aux arrêts de la Cour administrative qui ont appliqué un texte constitutionnel. La Cour administrative étant la juridiction suprême de l'ordre administratif, aucun contrôle national ne saurait être opéré par rapport à ses arrêts. Ainsi, la Cour de cassation a été amenée à se déclarer expressément incompétente pour connaître d'un pourvoi en cassation dirigé contre un arrêt de la Cour administrative.*

e) S'il existe un tribunal constitutionnel distinct et que votre juridiction prend également en compte le droit constitutionnel, de quelle manière votre juridiction aborderait-elle une affaire si elle estime qu'une loi en particulier est contraire à la constitution ?

*Il vient d'être énoncé à plusieurs reprises que dans le système luxembourgeois c'est précisément dans le cas de figure où une juridiction nationale, quelle qu'elle soit, est d'avis qu'elle a besoin de la solution à la question de savoir si tel texte de loi est conforme à la Constitution, qu'il ne lui appartient de saisir, par le mécanisme du renvoi préjudiciel, la Cour constitutionnelle.*

*Les juridictions de l'ordre administratif sont à l'origine plus ou moins de la moitié des renvois préjudiciels devant la Cour Constitutionnelle alors que pourtant dans son ensemble le contentieux administratif et fiscal leur dévolu ne représente qu'une fraction plutôt infime comparée au nombre des affaires traitées par les juridictions de l'ordre judiciaire.*

*Il n'existe pas de statistique complète qui permettrait de donner un pourcentage exact, mais la Cour administrative estime que le contentieux administratif et fiscal dévolu aux juridictions administratives (en moyenne 1200 rôles pour le tribunal administratif et 300 rôles pour la Cour administrative par année) peut constituer peut être 1/10<sup>e</sup> de ce qui est dévolu aux juridictions à l'ordre judiciaire, toujours en termes de nombres. Tout le monde sait que le nombre des affaires n'est pas représentatif du degré de difficulté de celles-ci.*

f) S'il existe un tribunal constitutionnel distinct dans votre pays, les demandeurs peuvent-ils contester les actes administratifs également devant le tribunal constitutionnel (c'est-à-dire sans porter l'affaire devant la CAS en premier lieu) ? Si tel est le cas, de quelle manière les actions devant le tribunal constitutionnel sont-elles liées à la procédure introduite devant la CAS ?

*Une partie ne saurait jamais saisir directement la Cour constitutionnelle. Celle-ci ne peut être saisie que par renvoi préjudiciel de la part d'une juridiction qui a besoin d'une solution par rapport à une question de conformité d'un texte de loi par rapport à la Constitution nécessaire pour la solution du litige porté devant elle.*

## II. Accès à la CAS

1. a) Une partie doit-elle être **représentée par un praticien du droit** devant la CAS ?

*Sauf quelques exceptions en matière électorale, une partie doit toujours être représentée par un avocat à la Cour (avocat ayant subi avec succès son examen de fin de stage judiciaire, anciennement appelé avocat-avoué).*

b) Si tel est le cas, le représentant doit-il être un avocat/avoué/conseil ?

*Si le texte de loi dit que l'avocat doit être un avocat à la Cour inscrit à la liste I du tableau de l'Ordre des avocats soit du barreau de Luxembourg, soit du barreau de Diekirch, la législation vient d'admettre il y a quelques années que les avocats peuvent dorénavant se constituer en société commerciale, lesquelles sont recensées sur la liste V. La Cour a dû admettre, par esprit de réalisme, qu'une société d'avocats inscrite sur la liste V peut postuler devant elle à condition qu'elle soit elle-même représentée par un avocat à la Cour de la liste I.*

c) Existe-t-il des avocats/avoués/conseils spécialement admis à plaider devant la CAS ?

*Hormis la limitation aux avocats des listes I et V ci-avant décrite il n'existe pas à proprement parler d'avocats spécialisés, seuls admis à postuler devant la Cour administrative. Si ces solutions existent notamment en Belgique ou en France pour pouvoir postuler soit devant la Cour de cassation, soit devant le Conseil d'Etat, le Luxembourg ne connaît pas pareille restriction, ni spécialisation.*

d) D'autres praticiens du droit sont-ils admis à agir en qualité de représentants ? Par ex. juristes, représentants d'ONG, ... ?

*Sauf pour ce qui est de la représentation de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg (cf. II 1 e), aucun autre praticien du droit n'est admis à agir en qualité de représentant devant la Cour administrative. En première instance devant le tribunal administratif uniquement en matière fiscale, la représentation est largement conçue et le contribuable lui-même peut agir, de même qu'il peut être représenté par un expert-comptable inscrit, un réviseur d'entreprise inscrit ou un avocat, quelle que soit la liste sur laquelle il est inscrit. Dès lors, un avocat de la liste II qui n'a pas encore fait son examen de fin de stage judiciaire peut également représenter un client devant le tribunal, mais uniquement en matière fiscale. En matière administrative, le ministère d'avocat à la Cour est toujours requis également devant le tribunal administratif.*

e) Des règles spécifiques (différentes) s'appliquent-elles pour les représentants d'autorités administratives ?

*Une exception à la représentation nécessaire pour un avocat à la Cour liste I ou liste V consiste en ce que l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg peut également se faire représenter par un délégué du gouvernement. Les délégués du gouvernement sont désignés par la partie étatique parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure. Classiquement les fonctionnaires du ministère de la Justice représentaient l'Etat en*

*matière administrative, tandis que des fonctionnaires de la carrière supérieure du ministère des Finances, voire de l'Administration des Contributions directes en faisaient autant en matière fiscale. Depuis un certain temps, il y a eu un élargissement en ce que dorénavant également des fonctionnaires du ministère de l'Immigration ont été désignés en tant que délégués du gouvernement. Cette faculté n'existe pas pour les administrations communales où les représentants des établissements publics.*

2. a) Quelles sont les **exigences formelles** pour un appel devant la CAS (par ex. demande précise, raisonnement, ...) ?

*L'article 41 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ci-après « la loi du 21 juin 1999 » prévoit un certain nombre d'éléments formels qui devraient être respectés dans la rédaction d'une requête d'appel. Ainsi, cette requête, établie par l'avocat postulant, devrait porter date et contenir les noms, prénoms et domicile de l'appelant, l'indication du jugement contre l'appel est interjeté, l'exposé sommaire des faits et des moyens invoqués, les prétentions de l'appelant et le relevé des pièces dont il entend se servir.*

*Cependant, l'article 29 de la même loi dispose que l'inobservation des règles de procédure n'entraîne l'irrecevabilité de la demande que si elle a pour effet de porter effectivement atteinte aux droits de la défense.*

*Dans la mesure où une atteinte véritable aux droits de la défense doit être prouvée en cause par la partie qui s'estime lésée et que la Cour administrative est d'avis que toute irrecevabilité prononcée correspond à une faillite du système juridictionnel pour l'affaire donnée, très rarement seulement une irrecevabilité de l'appel ne se trouve prononcée par la Cour.*

*Un appel ne devient irrecevable en somme que si le délai d'appel n'a pas été respecté ou si la requête est inintelligible à tel point, également aux yeux de la Cour, qu'elle correspond à un obscurum libellum et que dès lors les droits de la défense n'ont véritablement pas pu être valablement exercés. Sous un aspect de loyauté de la procédure, la Cour exige encore que l'appelant indique son domicile, également sous peine d'irrecevabilité de l'appel chaque fois qu'une mesure personnelle risque de devoir être prise par la partie publique notamment en cas d'éloignement potentiel du territoire.*

b) Votre CAS est-elle tenue (et doit-elle se limiter à) d'examiner l'affaire selon des objections spécifiques (sur le droit procédural et/ou le droit matériel) de l'appelant ?

*La Cour n'est tenue que de répondre aux moyens soulevés par les parties, sauf qu'il lui appartient de soulever d'office les moyens ayant trait à l'ordre public. Si tel est le cas, la Cour doit d'abord, en vertu du principe du contradictoire, soumettre le moyen soulevé d'office aux parties afin qu'elles y prennent position avant qu'elle ne puisse statuer plus en avant.*

c) Si tel est le cas, de quelle manière votre CAS se conforme-t-elle à l'obligation de soumettre une décision préjudicielle à la CJUE qui lui incombe en vertu de l'art. 267 du TFUE ?



*De deux choses l'une : soit les parties ou l'une d'elles demandent le renvoi préjudiciel devant la CJUE, soit personne ne pose pareille demande, mais la Cour estime ex officio que pareil renvoi préjudiciel s'impose. Dans ce dernier cas, la Cour doit d'abord soumettre cette problématique aux parties pour qu'elles puissent conclure valablement. En définitive, si la Cour est d'avis qu'une question préjudicielle doit être posée à la CJUE, dans la mesure où elle est pertinente et qu'à partir des éléments de la jurisprudence de la CJUE, il n'est pas possible de dégager d'ores et déjà une solution pertinente permettant de résoudre le litige dévolu, pareil renvoi sera prononcé.*

*Il arrive dans ce cas à la Cour de proposer d'abord aux parties le libellé qu'elle entend soumettre à la CJUE. Pareille manière de procéder est destinée à assurer que les parties ne peuvent pas valablement se plaindre après coup devant la CJUE d'un libellé impropre par rapport à la question préjudicielle posée.*

3. Concernant le rôle de **juge d'appel** de la CAS dans votre pays (c'est-à-dire, lorsqu'elle ne joue pas le rôle de juridiction de première instance) :

a) Toutes les parties à la procédure de niveau d'instance inférieur sont-elles en droit de saisir la CAS contre tous types de décisions de la juridiction d'instance inférieure ?

*Il est de jurisprudence constante qu'une partie a qualité pour interjeter appel si le jugement de première instance lui cause grief, c'est-à-dire si un élément au moins du dispositif du jugement de première instance revêt un caractère négatif par rapport aux conclusions de cette partie devant le tribunal administratif. Si dès lors le jugement fait grief, l'appel peut être interjeté par cette partie.*

*Elle sera partie appelante devant la Cour.*

*Toutes les autres parties ayant figuré en première instance ont le rôle de parties intimées dans ce cas de figure.*

*La partie intimée n'est pas obligée de formuler à son tour un appel principal si le jugement de première instance lui a également fait grief, mais elle peut, en sa qualité de partie intimée, formuler par simple mémoire en appel incident.*

b) Existe-t-il certains types de décisions des juridictions inférieures (par ex. décisions provisoires, certains domaines du droit, ...) qui ne peuvent pas être contestées devant la CAS ?

1. *Depuis que le référé administratif a été prévu devant le tribunal, les ordonnances afférentes du président du tribunal ont été sans appel.*

*Il existe des hypothèses où le président du tribunal statue seul en tant que juge des référés, mais où en substance il s'agit d'un référé au fond. Un exemple peut être trouvé dans le champ de l'accès à l'information en matière d'environnement. Dans ce cas, un appel est bien prévu et doit être dirigé devant la Cour. Dans l'exemple cité, la loi est muette, de sorte que la Cour statue suivant le droit commun à trois membres et statue en principe suivant les délais de procédure ordinaire. Il est vrai que l'urgence inhérente au référé se trouve de la sorte émacié.*

2. *Dans la mesure où le législateur estimait que certaines procédures en matière de demande de protection internationale devaient être toisées dans des délais particulièrement brefs, la loi du 18 décembre 2015, en matière de protection internationale, a prévu que lorsqu'il s'agissait de demandes de protection internationale jugées manifestement infondées par le ministre compétent, seul un recours en annulation était ouvert devant le tribunal administratif et que celui-là siégeait toujours en première et dernière instance. Aucun appel n'est possible dans ces affaires qui se sont avérées être depuis 2016 particulièrement nombreuses en ce qu'elles représentent plus ou moins 1/3 du contentieux en nombre dévolu au tribunal.*

4. Dans la mesure où, de manière générale, les parties à la procédure devant la juridiction inférieure peuvent saisir la CAS (en tant que juge d'appel) :

a) ce droit est-il limité par un **filtre** prévu par la législation (quantitatif, par ex. en fonction de la valeur du litige, ou qualitatif, par ex. dans certains domaines du droit, en fonction d'une analyse préliminaire) ?

*Il n'y pas de filtre prévu.*

b) Si une analyse préliminaire est réalisée, veuillez indiquer :

- Quelle juridiction décide (juridiction inférieure ou CAS) ?
- Si la juridiction inférieure admet une affaire à la CAS, cette décision lie-t-elle la CAS ?
- Si la CAS décide, existe-t-il une procédure spécifique d'admission devant la CAS ? Veuillez donner des précisions.
- Si la juridiction inférieure décide (et refuse), la CAS peut-elle malgré tout connaître de l'affaire ?
- Si la juridiction inférieure décide, décide-t-elle d'admettre un appel d'office ou uniquement sur demande ?

*Il n'y a rien à signaler vu qu'aucun filtre n'existe. Cependant, en application des articles 35 et 45 de la loi du 21 juin 1999, il appartient à la juridiction inférieure seule de déclarer l'effet suspensif du délai d'appel et de l'instance d'appel dans des cas où elle estime pareille démarche justifiée. Il s'agit notamment d'hypothèses où le président du tribunal avait ordonné l'effet suspensif jusqu'au prononcé du jugement du tribunal, que le recours a été déclaré justifié par le tribunal et que celui-ci estime que pareil effet suspensif doit être prolongé également pour les délai et instance d'appel.*

c) Existe-t-il des règles spécifiques pour l'application de filtres dans certains domaines du droit (par ex. droit d'asile, ...) ?

*Vu qu'il n'y a aucun filtre, il n'y a pas de règles spécifiques non plus.*

d) Si votre juridiction applique une procédure d'admission d'appel, quelles sont les exigences générales à respecter pour qu'une affaire puisse être soumise à la CAS ?

/

e) S'il existe plus de deux niveaux d'instance dans votre pays, est-il possible de faire appel de décisions de la juridiction de première instance directement devant la CAS ? En respectant quelles conditions ?

*Vu qu'il n'y pas de troisième instance au Luxembourg au niveau de l'ordre administratif et que plus particulièrement le législateur n'a pas instauré de pourvoi en cassation contre les arrêts de la Cour administrative, le cas de figure proposé ne se présente pas.*

f) Des exigences spécifiques s'appliquent-elles dans certains domaines du droit ?

*En l'absence de filtre, il n'y a pas l'exigence spécifique non plus.*

g) Si votre juridiction applique une procédure d'admission d'appel, quel est le pourcentage d'affaires pour lesquelles l'admission est accordée ?

/

5. Si la législation ne prévoit aucun filtre (Q. II.4.), votre CAS a-t-elle établi une jurisprudence sur la recevabilité (l'irrecevabilité) des appels ou d'objections spécifiques (voir également Q. II.2.b)) ayant l'effet d'un filtre dans les faits, par ex. en les rejetant au motif qu'ils sont abusifs ou en écartant les affaires mineures ?

*Dans la mesure où très peu d'irrecevabilités d'un appel sont prononcées par la Cour administrative, hormis les questions de délai, on ne peut pas parler de filtre de fait.*

*Il existe encore une autre catégorie d'irrecevabilités de l'appel qui doit parfois être prononcée, c'est la caducité. Suivant l'article 39 de la loi du 21 juin 1999, il y a caducité de l'appel si l'appelant n'a pas fait signifier par exploit d'huissier dans le mois du dépôt de la requête d'appel celle-ci à toutes les parties ayant figuré en première instance ou y ayant été dûment appelées. La Cour administrative a jugé de manière constante que ces questions de caducité touchaient à l'ordre public en ce qu'elles conditionnaient l'organisation juridictionnelle. Cependant, dans la pratique le nombre de caducités prononcées se compte sur les doigts d'une main par année.*

6. Compte tenu du rôle de juge d'appel joué par votre CAS (Q. I. 3.), quel est le lien entre ce rôle et les restrictions de l'accès à la CAS évoquées à la Q. II.4.), le cas échéant ?

/

7. a) La constitution de votre pays prévoit-elle une instance d'appel ?

*La Constitution prévoit effectivement à l'article 95bis qu'il existe deux juridictions au niveau de l'ordre administratif et que la Cour administrative est non seulement la juridiction d'appel, mais également la juridiction suprême de l'ordre administratif.*

b) Si tel est le cas, la constitution de votre pays prévoit-elle un examen complet de la décision rendue en première instance ou l'accès à une procédure d'admission d'appel en seconde instance ?

*Dans la mesure où la Cour administrative est une juridiction d'appel, son examen est complet en vertu notamment de l'effet dévolutif de l'appel.*

8. Une éventuelle réforme de l'accès à la CAS (par ex. introduction de filtres, restriction du filtre, assouplissement du filtre) fait-elle l'objet d'un débat dans les milieux politiques ou universitaires ?

*Aucun débat n'existe actuellement autour d'un éventuel filtre à instaurer au niveau de la Cour administrative. Une double raison en est que la Cour a un rôle non surchargé en nombre (entre 250 et 300 affaires par année en moyenne durant la dernière décennie) et qu'elle est essentiellement à jour.*

### **III. Mise en œuvre/aspects procéduraux**

1. Dans la mesure où votre CAS joue le rôle de juridiction de première instance : quel est le **contenu possible des décisions** de votre CAS :

- cassation de l'acte administratif ?
- obligation de l'autorité administrative d'émettre un acte administratif ?
- obligation de l'autorité administrative de rendre une nouvelle décision discrétionnaire ?
- obligation de l'autorité administrative d'agir d'une certaine manière (autrement que par un acte administratif : paiement, omission...) ?
- émission d'un acte administratif elle-même ?
- prononcé d'une décision discrétionnaire de sa propre initiative ?
- renvoi devant le tribunal constitutionnel ?
- autre ?

*Dans les cas rares où la Cour administrative est saisie comme juge de première instance, il se pose la même question que pour le tribunal lorsqu'il est saisi en première instance. Il s'agit de savoir si la juridiction administrative est saisie comme juge de l'annulation ou comme juge de la réformation. Le recours en annulation correspond au recours de l'excès de pouvoir en France, tandis que le recours en réformation y correspond à un recours de pleine juridiction, voire à un recours au fond. C'est la loi qui donne la clef afférente. Pour qui y ait un recours en réformation, il faut qu'il soit expressément prévu par la loi. Lorsque la loi est muette, c'est que le recours de droit commun, c'est-à-dire le recours en annulation, joue. Suivant la matière, cette attribution varie. Ainsi, la Cour est saisie par un recours en annulation dans les affaires de tutelle administrative, tandis qu'en matière électorale, elle est essentiellement saisie d'un recours en réformation.*

2. Dans la mesure où votre CAS joue le rôle de juge d'appel :

a) Quel est le **contenu possible des décisions** de votre CAS :

- cassation de la décision de la juridiction inférieure et renvoi de l'affaire à la juridiction inférieure ?
- cassation de l'acte administratif ?

- obligation de l'autorité administrative d'émettre un acte administratif ?
- obligation de l'autorité administrative de rendre une nouvelle décision discrétionnaire ?
- obligation de l'autorité administrative d'agir d'une certaine manière (autrement que par un acte administratif : paiement, omission...) ?
- émission d'un acte administratif elle-même ?
- prononcé d'une décision discrétionnaire de sa propre initiative ?
- renvoi devant le tribunal constitutionnel ?
- émission d'un avis juridique/d'une interprétation du droit faisant autorité sans lien avec une affaire en particulier ?
- autre ?

*La réponse globale à cette question doit être rendue en deux temps.*

*Tout d'abord, il faut savoir si le juge de première instance était saisi d'un recours en annulation ou d'un recours en réformation. Cette question fixe le cadre général de l'attribution du juge administratif.*

*Par rapport aux jugements de première instance, la Cour administrative est une juridiction d'appel. Elle est donc amenée soit à confirmer le premier jugement, soit à le réformer.*

*Soit le cas, où le premier juge a statué dans le cadre d'un recours en annulation. Dans cette hypothèse il a soit rejeté le recours, soit annulé, totalement ou partiellement, l'acte administratif déféré devant lui. En cas d'annulation, il y a toujours renvoi devant l'autorité administrative ayant pris la décision querellée ou celle compétente s'il y a eu annulation pour incompétence de l'autorité administrative ayant statué.*

*Si le premier juge était saisi d'un recours en réformation, soit il a rejeté ce recours, soit il l'a déclaré fondé, totalement ou partiellement. Au cas où le recours a été déclaré fondé, le juge a été amené à faire sa propre analyse à nouveau de tous les éléments de fait et de droit au jour où il statue. Sur base de cette analyse, il a alors modifié complètement ou partiellement la décision lui déférée sans qu'il y ait en principe renvoi devant l'administration ayant rendu l'acte critiqué. Cependant, par exception, dans le cadre du recours en réformation, le juge peut annuler, notamment pour vice de forme, une décision lui déférée, de même qu'il peut, par réformation, fixer les grandes lignes et renvoyer pour le détail devant l'administration compétente.*

*Telles sont les bases des jugements qui peuvent arriver devant la Cour.*

*Soit la Cour déclare l'appel non fondé et le rejette, soit elle l'accueille au fond. Dans pareil cas, il y a de nouveau lieu de distinguer suivant que le juge administratif est saisi d'un recours en annulation ou en réformation.*

*Si le juge est saisi d'un recours en annulation, la Cour a la même attitude que le premier juge et peut soit rejeter le recours, soit annuler la décision suivant le cas. Ici encore l'annulation s'effectue avec renvoi devant l'administration compétente.*

*En cas de recours en réformation, c'est la Cour qui, en dernière instance, remplace la décision administrative querellée par celle qu'elle estime devoir être prise. Cette nouvelle décision peut modifier totalement ou partiellement la décision querellée.*

*Si les premiers juges n'étaient pas arrivés à toiser l'entièreté du litige, dans la mesure où ils ont pu s'arrêter à un certain stade de la procédure pour déclarer un recours fondé ou non-fondé, voire pour le déclarer irrecevable, il se peut que la Cour, en réformant, soit amenée à renvoyer le litige devant le premier juge (hypothèse d'irrecevabilité ou de demande conjointe des parties pour un renvoi dans l'intérêt du double degré de juridiction) ou de continuer à statuer de l'accord des parties ou lorsque la Cour estime que l'administration de la Justice l'exige.*

*La Cour administrative ne statue jamais comme juge de cassation.*

*Lorsqu'une question préjudicielle devant la Cour Constitutionnelle s'impose, la Cour administrative prononce un renvoi devant celle-ci, même si le premier juge ne l'avait pas fait. Si le premier juge avait déjà posé une question préjudicielle, la Cour administrative ne va pas la reposer, à moins qu'elle n'estime que la question posée par le premier juge n'était pas complète et ne résorbait pas entièrement la problématique posée.*

b) Dans quelle mesure votre CAS peut-elle ou doit-elle se baser sur les faits tels qu'ils ont été analysés et déterminés par la juridiction inférieure ?

*La Cour administrative refait sa propre analyse des éléments de fait. Il est intéressant de noter que cette analyse se cristallise à un moment différent suivant que l'on se situe dans le cadre d'un recours en annulation ou dans celui d'un recours en réformation. Dans le cas d'un recours en annulation, l'analyse des éléments de fait doit être opérée à la date où la décision administrative querellée a été prise.*

*Par contre, dans le cas d'un recours en réformation, la problématique devient évolutive et le juge est amené à statuer au moment où il rend son jugement ou arrêt. Pour la Cour administrative, elle doit prendre en considération les éléments de fait même postérieurs au jugement du tribunal de première instance. La donne peut dès lors complètement changer et le litige peut prendre une allure tout à fait différente en instance d'appel devant la Cour par rapport à ce qu'il a été en première instance. Il est évident que rien que pour les exigences du recours en réformation, les moyens nouveaux ont dû être admis en instance d'appel. Le législateur n'ayant point distingué les moyens nouveaux sont également admissibles dans le cadre d'un recours en annulation.*

3. a) Lorsque votre CAS joue le rôle de juridiction de première instance, applique-t-elle les mêmes règles de procédure que les juridictions de première instance de droit commun ?

*Lorsque la Cour administrative statue comme juridiction de première instance dans les rares cas qui prévoient cette compétence, elle suit en principe ses propres règles de procédure qui, toutes proportions gardées mutatis mutandis, sont relativement parallèles à celles du tribunal administratif.*

b) Si tel n'est pas le cas, quelles sont les différences ?

*Il n'existe pas de différences majeures sauf à mentionner qu'en première instance le délai de fourniture du mémoire en réponse des parties défenderesse et tierces intéressées est de trois mois, tandis qu'en instance d'appel devant la Cour ce délai de fourniture pour les parties intimées est d'un mois.*

4. Dans la mesure où il existe une procédure spécifique d'admission des appels devant la CAS, existe-t-il, pour ces procédures d'admission, des règles de procédure différentes de celles des procédures des appels admis ?

/

5. Des audiences (obligatoires, facultatives) sont-elles organisées dans les procédures d'admission et les procédures d'appels admis ?

*Dans toutes les affaires portées devant la Cour, une audience publique doit être tenue. Il est vrai que la procédure est essentiellement écrite devant la Cour administrative. Cependant, il est loisible aux représentants des parties de plaider devant la Cour. La Cour évite les répétitions et invite les avocats à soit lui fournir des éléments de synthèse, soit lui donner des éléments d'explication supplémentaires par rapport aux écrits, soit encore de répondre aux questions éventuelles que la Cour a à poser.*

6. Les décisions de la CAS ont-elles une incidence sur des affaires autres que l'affaire jugée ?

*Dans la mesure où la Cour administrative est la juridiction suprême de l'ordre administratif, ses arrêts ont valeur de jurisprudence et s'imposent quant à leurs points définitivement jugés pour les cas parallèles pendant le cas échéant en première instance et pour tous les cas à venir.*

a) Les juridictions d'instance inférieure sont-elles légalement tenues de suivre les décisions de la CAS dans d'autres affaires (similaires) ?

*Les juridictions d'instance inférieure, c'est-à-dire en règle générale le tribunal administratif, sont appelées à suivre la jurisprudence de la Cour, à moins qu'elles n'estiment pouvoir proposer une solution alternative qu'elles jugeraient plus valable encore. Evidemment, en cas d'appel contre pareil jugement, la Cour déciderait en dernière instance. A défaut d'appel, les deux solutions coexisteraient, pour le moins un moment durant. Il n'y a pas d'obligation absolue pour le tribunal de suivre la jurisprudence de la Cour, mais celle-ci étant celle de la juridiction suprême, le tribunal est bien inspiré de ce faire à moins d'estimer disposer d'arguments valables pour juger dans un sens autre, au moins une fois encore.*

b) Si tel est le cas, dans quelles conditions peuvent-elles déroger à une décision de la CAS ?

cf.

c) La CAS est-elle légalement tenue de suivre ses propres décisions antérieures ?

*La Cour administrative a forgé le principe général de cohérence qui l'oblige à suivre elle-même dans la mesure du possible ses décisions antérieures. Rien ne l'empêche cependant d'affiner sa jurisprudence, voire même de procéder à un revirement si elle estime que compte tenu des éléments de fait et de droit qui sont nouvellement portés à sa connaissance, pareille opération devienne nécessaire. En tout cas, aucun élément de l'ordonnancement juridique n'impose à la Cour de maintenir indéfiniment une ligne de solution antérieurement tracée.*

d) Si tel est le cas, dans quelles conditions peut-elle déroger à ses décisions antérieures ?

/

7. Les juges de votre CAS sont-ils liés par les décisions d'autres divisions de votre CAS ?

*La Cour administrative se compose depuis sa création en 1997 de cinq membres. Elle n'est pas subdivisée en chambres. Les cinq membres se composent en composition de jugement au nombre de trois pour toutes les affaires portées devant la Cour. La Cour fait en sorte à ce que toutes les affaires soient exposées à l'interne avant l'audience par les rapporteurs respectifs afin que tous soient au courant de toutes les affaires. De la sorte, des lignes de conduite communes sont tracées et la Cour s'oblige de manière informelle, mais certaine, à rester le plus cohérent possible. En raison de cette manière de procéder, la mise en place d'un pourvoi en cassation pourtant projeté, il y a une dizaine d'années, par certains mandataires politiques, a pu être analysée comme étant superfétatoire et essentiellement source de longueurs de procédures finalement inefficaces et inutiles. La Cour est consciente que la cohérence de sa jurisprudence est à ce prix.*

Luxembourg, le 14 novembre 2018

Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg