



Séminaire organisé par la Cour suprême d'Irlande et l'ACA-Europe

Comment nos juridictions décident : Le processus de prise de décision des Cours administratives suprêmes

Dublin, 25 – 26 mars 2019

Réponses au questionnaire: Luxembourg



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

II. Questions

A. Questions générales concernant votre Cour administrative Suprême/Conseil d'État

1. Quel est le titre officiel de votre Cour administrative Suprême/Conseil d'État (« institution ») ? Veuillez indiquer le nom de votre institution dans votre langue nationale et sa traduction en anglais si possible.

Le titre officiel donné par l'article 95 bis de la Constitution ayant porté création de la Cour administrative en date du 12 juillet 1996, suite à l'arrêt Procola de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 septembre 1995, est simplement « Cour administrative ». Le même article précise cependant que la Cour administrative est la juridiction suprême de l'ordre administratif sans que toutefois le qualificatif « suprême » n'ait été retenu pour le titre officiel de la juridiction. En anglais l'on est amené à traduire simplement par « administrative court »

2. Quel pays/territoire votre institution sert-elle ?

La juridiction de la Cour administrative s'étend à l'entière étendue du Grand-Duché de Luxembourg, sans exception ni restriction.

3. Où votre institution est-elle basée (c'est-à-dire son siège) ?

Le siège de la Cour administrative est à Luxembourg-Ville. Plus précisément le siège de la Cour se trouve localisé depuis sa création pareillement à celui du tribunal administratif, au bâtiment appelé Nouvel Hémicycle et construit en 1979 pour abriter la salle de réunion du Parlement européen fraîchement élu par la voie directe et augmenté en nombre de députés. Vu que le parlement n'a que rarement siégé dans ce bâtiment, il a dû être affecté autrement. En 1995, l'EFTA Court y a trouvé son siège et à sa suite, en 1996/1997 les juridictions administratives nouvellement créées.

4. Veuillez donner un lien vers le site internet de votre institution (le cas échéant), avec un lien vers les versions ou pages en anglais ou en français du site internet, le cas échéant.

<https://justice.public.lu/fr/organisation-justice/juridictions-administratives.html>

B. La structure de votre Cour administrative Suprême/Conseil d'État

5. Veuillez décrire brièvement :

(a) Les principales fonctions de votre institution (par ex. tribunal de première instance et de dernière instance, cour de cassation ou cour d'appel) ;

Bien qu'étant la juridiction suprême de l'ordre administratif, la Cour administrative fonctionne comme une cour d'appel connaissant à la fois des éléments de fait et de droit. Elle est dès lors appelée à réapprécier en seconde instance l'entièreté du litige, plus particulièrement en application du principe dévolutif de l'appel.

Dans certaines branches très résiduelles du droit administratif, la Cour administrative peut être saisie directement et siège dès lors en première et dernière instance. Il s'agit plus particulièrement des affaires en matière de tutelle administrative engagées par une commune contre une décision de tutelle négative de la part de son autorité de tutelle, soit le ministre compétent, soit le Grand-Duc.

De même, la Cour peut être directement saisie de certains éléments en matière de tenue des registres des électeurs dans le contexte d'élections nationales également par rapport à un référendum ordonné par la Chambre des députés.

Dans l'immense majorité des cas, la Cour siège comme juridiction d'appel des jugements du tribunal administratif

(b) La nature de votre institution (par ex. Cour administrative Suprême ou Cour Suprême compétente dans d'autres domaines du droit)

Par sa nature, la Cour administrative est la juridiction suprême de l'ordre administratif, tout en étant une juridiction d'appel connaissant à la fois des éléments de fait et de droit. Ceci lui permet de résorber potentiellement le litige et de concilier les parties si faire se peut. Assez souvent la Cour se transporte sur les lieux afin de se faire une opinion concrète des tenants et aboutissants en fait de l'affaire ainsi que des éléments déterminants ayant provoqué l'affaire au niveau des parties. Sous tous ces angles de vue, la Cour est une juridiction suprême assez atypique.

(c) La place qu'elle occupe dans la structure judiciaire globale de votre pays/territoire.

Au Grand-Duché du Luxembourg, il existe deux ordres de juridiction, à savoir, l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. L'ordre administratif est compétent ratione materiae pour tout le contentieux administratif, c'est-à-dire essentiellement les recours dirigés contre les décisions administratives individuelles et les actes réglementaires touchant directement les intérêts d'un administré, de même qu'en matière fiscale, mais de manière limitée. Ainsi, la Cour connaît des recours en matière de fiscalité directe du moment qu'il s'agit essentiellement de l'établissement de l'impôt. Les questions de recouvrement de l'impôt et des voies d'exécution afférentes relèvent de l'ordre judiciaire. En matière de taxes communales, les juridictions administratives sont compétentes sauf, grosso modo, pour les taxes rémunératoires. La compétence des juridictions administratives est une compétence d'attribution découlant de l'article 95 bis de la Constitution, tandis qu'à la suite du modèle belge du 7 février 1831, que la Constitution luxembourgeoise a copié en 1848, tout ce qui a trait aux droits civils relève des juridictions judiciaires et, concernant les droits politiques, celles-ci sont également compétentes en principe, sauf les dispositions contraires de la loi. C'est l'article 95bis de la Constitution, qui attribue le contentieux administratif aux juridictions administratives et dispose que la loi leur donne compétence en matière fiscale dans la mesure par elle fixée.

Dès lors, la place de la Cour administrative est celle de la juridiction suprême au niveau de l'ordre administratif, tandis que l'ordre administratif lui-même bénéficie d'une compétence d'attribution. Il est vrai que le principe de la compétence juridictionnelle revient aux juridictions de l'ordre judiciaire en vertu des dispositions précitées des articles 84 et 85 de la Constitution, copiés à l'identique sur le modèle belge de 1831.

c) Nombre d'affaires

6. Combien de juges¹ travaillent pour votre institution ?

¹ Veuillez inclure uniquement le nombre de juges et non le nombre d'Avocats Généraux (qui fera l'objet de la question 11) ou le nombre d'auxiliaires de justice/commis judiciaires/juristes scientifiques (qui fera l'objet de la question 13).

De même qu'en 1997 lorsque la Cour administrative a été créée, le nombre des magistrats s'élève toujours à 5.

7. Combien d'affaires² sont portées devant votre institution chaque année en moyenne ?

En considérant les dix dernières années, la moyenne approximative des affaires portées devant la Cour administrative est de 300. Les deux dernières années judiciaires (2016/1027 et 2017/2018) le nombre d'entrée des recours a légèrement diminué pour passer de 274 en 2016/2017 à 246 en 2017/2018. La raison en est essentiellement qu'au niveau du tribunal administratif de plus en plus d'affaires sont traitées suivant la procédure accélérée en matière de droit des étrangers ne comportant plus qu'une seule instance, c'est-à-dire que les jugements du tribunal ne sont plus appelables dans ces affaires. Vu que ces affaires doivent être traitées et prononcées dans des délais stricts, les affaires de droit commun ne se trouvent traitées qu'en second lieu par le tribunal, ce qui explique un nombre moins important d'affaires appelables pour ces deux dernières années depuis qu'une loi du 18 décembre 2015 en matière de protection internationale a massivement augmenté les cas des affaires à traiter seulement en une seule instance devant le tribunal.

8. Combien d'affaires votre institution traite-t-elle chaque année en moyenne ?

Notre Cour administrative est à jour, de sorte que le nombre des arrêts correspond sensiblement à celui des affaires entrées durant l'année judiciaire en cours. Les derniers chiffres sont les suivants :

Pour l'année judiciaire 2016/2017, 274 affaires ont été déposés et 258 arrêts rendus. Pour 2017/2018, 246 affaires ont été déposées et 256 arrêts rendus.

D. Organisation interne de la Cour administrativesuprême

² Dans cette question, le terme « affaires » renvoie au nombre moyen de nouvelles affaires soumises chaque année, qu'elles soient contentieuses (dans lesquelles le(s) juge(s) statue(nt) sur un litige) ou non contentieuses (lorsqu'une affaire ne portant pas sur un litige est portée devant la Cour administrativeSuprême) et dans toutes les catégories d'affaires si votre Cour administrativeSuprême ne traite pas uniquement des affaires relevant du droit administratif (par exemple, droit civil et commercial, droit pénal, etc.). Il s'agit à la fois des affaires dans lesquelles l'institution rend sa décision par écrit et dans le cadre d'une audience. Ce terme inclut les demandes soumises à une Cour administrativeSuprême avant la mise en œuvre de toute procédure de filtrage, si un tel mécanisme existe.

9. Votre institution est-elle composée de chambres/divisions ?

La Cour administrative n'est pas composée de chambres. La loi indique que la Cour statue en formation de trois membres. La désignation des chambres se fait pour chaque affaire. En principe, c'est le président qui distribue les affaires et désigne le magistrat-rapporteur, ainsi que la composition de trois magistrats appelée à traiter l'affaire. Il doit procéder de manière circonspecte en ce que des cas d'incompatibilité nombreux existent, surtout dans des hypothèses de changement de la composition de la Cour, lorsque des juges du tribunal accèdent à la Cour. Il est évident qu'un juge ayant connu de l'affaire en première instance ne peut plus en connaître en instance d'appel. Il en est de même lorsque le président du tribunal a accédé à la Cour et lorsque celui-ci avait connu de mesures provisoires en première instance. Dans cette hypothèse également il n'a pas plus non plus à connaître de l'affaire en appel. Deux magistrats de la Cour ont comme épouse un membre du barreau de Luxembourg. Il est encore évident que dans ce cas le magistrat concerné ne peut pas siéger dans une affaire traitée par un membre de l'étude dont relève son conjoint. Parallèlement lorsqu'un enfant d'un magistrat est avocat et que l'étude dont il relève défend l'une des parties au litige, le même magistrat doit s'abstenir de siéger. Lorsqu'une partie ou un mandataire d'une partie est parent ou allié d'un magistrat jusqu'au 3^{ième} degré inclus, il y a également incompatibilité. Cette liste est énonciative.

10. Si oui, veuillez donner les précisions suivantes :

Vu que la Cour administrative ne comporte pas plusieurs chambres distinctes, les réponses aux questions qui suivent seront en partie très succinctes.

a) Combien de chambres/divisions ?

Il n'y a pas de chambres à proprement parler, mais autant de compositions de trois membres que le nombre de cinq magistrats le permet. Toutes les compositions sont ici possibles. Le président et le vice-président siègent comme tous les autres magistrats de la Cour dans les compositions.

b) Combien de juges exercent dans chaque chambre/division ?

La Cour siège toujours à trois magistrats dans sa formation de jugement.

c) La nature des domaines spécifiques de spécialisation de votre Cour administrative Suprême par chambre ou autre (le cas échéant) (par ex. division commerciale, division environnementale, etc.).

Tous les magistrats traitent de toutes les affaires. Il n'y a pas de spécialisation par matière. Cependant, pour des questions qui se trouvent liées au-delà du nombre des affaires, la Cour veille à ce que le même juge-rapporteur s'occupe des affaires en question. Tel est plus particulièrement le cas en matière fiscale et en matière de plans d'aménagements généraux (plan d'urbanisme), de même que dans les affaires à rallonge revenant à plusieurs reprises devant la Cour.

d) Les juges changent-ils de chambres/divisions ? Si oui, comment ce transfert est-il déterminé ?

Ainsi qu'il vient d'être souligné sous a) toutes les compositions sont possibles.

e) Un juge peut-il être affecté à plusieurs Chambres simultanément ?

/

f) Existe-t-il plusieurs niveaux de chambres différents, par exemple une « chambre ordinaire » et une Chambre de Contrôle Constitutionnel ?

Au Luxembourg, la Cour constitutionnelle composée à la fois de membres des juridictions judiciaires (au nombre de 7) et des juridictions administratives (2 : le président et le vice-président) est seule compétente pour les questions de conformité de la loi à la Constitution. Si une pareille question se pose devant la Cour administrative et qu'elle est de nature à déterminer le litige porté devant elle, la Cour administrative est tenue de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle. Ici se pose alors un nouveau cas dans lequel la composition est importante. Dans les affaires où il appert dès le moment de la distribution du rôle qu'une question de conformité d'une loi par rapport à la Constitution est susceptible d'être soumise à la Cour constitutionnelle, le président et le vice-président qui sont en même temps membres de la Cour constitutionnelle s'abstiennent généralement ou pour le moins l'un d'eux, afin de rester utiles au niveau de la Cour constitutionnelle. Jusque maintenant, la Cour constitutionnelle

poursuit la lignée suivant laquelle un magistrat qui a posé la question ne peut pas siéger au niveau de la Cour constitutionnelle pour y répondre en même temps.

g) Combien de juges sont généralement affectés pour examiner et juger une affaire moyenne ?

Pour toutes les affaires de la Cour administrative, la composition est de trois juges. Un de ces trois juges est juge-rapporteur et prépare le projet de l'arrêt. Les deux autres contribuent activement et le projet est obligatoirement délibéré et relu par les trois membres.

h) Le nombre de juges affectés pour statuer sur les affaires varie-t-il ? Si oui :

Le nombre de juges affectés pour statuer sur les affaires ne varie pas.

i) Existe-t-il une procédure permettant de renvoyer certaines affaires à une grande chambre ou à une formation plénière ? Si oui, comment la décision est-elle prise et combien de juges décident ?

Il n'existe pas de pareille procédure devant la Cour administrative.

j) Les juges se voient-ils confier d'autres rôles spécifiques (par ex., rapporteur, chargé de dossier, autres responsabilités spécifiques, etc.) au titre d'une affaire en particulier ?

Si oui, veuillez préciser les autres rôles et expliquer la manière dont ils sont attribués.

Pour chaque affaire, un des trois membres de la composition est désigné comme juge-rapporteur et est appelé à préparer le projet d'arrêt après en avoir délibéré dûment avec ses collègues. En règle générale, les délibérés se passent directement après l'audience des plaidoiries, afin que de manière fraîche les premiers aiguillages puissent être posés de manière efficiente.

k) Quelle est l'importance du rôle du Président de la Cour pour déterminer :

i) l'affectation des affaires aux chambres ou formations de juges ;

Tel que relevé ci-avant, la loi prévoit que c'est le président qui procède à l'affectation des affaires à la composition qu'il détermine et à la désignation du juge-rapporteur.

ii) le nombre de juges affectés pour examiner et juger une affaire en particulier ;

Ce nombre est toujours de 3.

Cf i)

iii) l'attribution de certains rôles supplémentaires aux juges (voir (f) ci-dessus) ;

Cf i)

iv) tous autres éléments que vous jugez pertinents dans ce contexte. Par exemple, existe-t-il d'autres formations spéciales, Assemblées Générales ou formations de juges auxquelles des affaires sont attribuées..

Il n'existe pas au niveau de la Cour administrative d'autres formations que celle de la composition à trois membres. Pour des affaires d'une importance particulière, la Cour tient à ce que les trois magistrats les plus anciens en rang – le président, le vice-président et le premier conseiller – statuent, sauf cas d'incompatibilité.

11. La fonction d'avocat général existe-t-elle dans votre système judiciaire ? Si ou, veuillez indiquer :

La fonction d'avocat général n'existe pas devant les juridictions administratives. Il est vrai que la partie étatique peut se faire représenter non pas par un avocat à la Cour, mais par un fonctionnaire de l'Etat de la carrière supérieure qui s'appelle délégué du gouvernement. Or, le délégué du gouvernement est mandataire de la partie étatique et ne revêt pas le rôle d'un amicus curiae à l'instar de l'avocat général auprès de la CJUE ou de la Cour de cassation luxembourgeoise. Cependant en matière fiscale, au début de la création des juridictions de l'ordre administratif, un délégué du gouvernement ayant représenté régulièrement la partie étatique concevait son rôle comme étant celui d'un amicus curiae, alors que cependant son statut légal était celui de défenseur de la partie publique. Cette situation ne manquait pas de prêter à confusion.

E. Assistance de recherche et administrative

12. De quel niveau d'assistance de recherche et/ou administrative votre institution bénéficie-t-elle ?

Actuellement, la Cour n'a aucun assistant technique ou administratif ayant un diplôme universitaire. La Cour dispose d'un greffier en chef et de deux greffiers qui ont tous un diplôme de fin d'études secondaires ou équivalent, mais n'ont pas fait spécifiquement des études en droit, sauf leur formation professionnelle de greffier. Tous les arrêts sont préparés et rédigés en entier par les magistrats. Ce sont les magistrats eux-mêmes qui font également leur recherche en droit, de même qu'ils épluchent entièrement toutes les pièces et tous les éléments de procédure du dossier. Cependant, avec effet à partir du 1^{er} janvier 2019, la Cour va être dotée pour la première fois d'un référendaire en la personne d'un docteur en droit de l'Université du Luxembourg. Il est prévu que ce référendaire va être chargé de certaines recherches en droit et de la préparation de certains argumentaires pour des affaires spécifiques à désigner.

13. Combien d'agents apportent une assistance de recherche juridique à votre institution ?

En principe aucun. A partir du 1^{er} janvier 2019 cette aide sera assurée par un référendaire. (Cf. 12)

14. Les agents qui apportent une assistance de recherche juridique à votre institution apportent-ils également une assistance administrative ?

Non. Cf. 12 et 13.

15. Les services d'assistance de recherche et administrative sont-ils mutualisés (c'est-à-dire partagés entre les juges) ou affectés individuellement aux juges ou y a-t-il à la fois une mutualisation et des chercheurs affectés à des juges en particulier ? Veuillez expliquer.

Actuellement, chaque magistrat fonctionne comme artisan et « fabrique » à lui seul le projet d'arrêt dont il est rapporteur. Les choses vont changer quelque peu avec la présence d'un référendaire qui sera appelé à seconder tous les magistrats suivant les besoins à mesurer, en principe, de manière collective.

16. Si une assistance de recherche et administrative est affectée individuellement aux juges, existe-t-il également un service recherche et documentation ou un service équivalent apportant une assistance de recherche mutualisée supplémentaire ?

Pour le moment, rien de tout cela n'est prévu au niveau de la Cour administrative dans l'attente du référendaire à partir du 1^{er} janvier 2019. Pour le surplus : Cf. 15.

17. Dans quelle mesure, si tant est que ce soit le cas, les assistants/référendaires apportent-ils une assistance aux juges dans votre institution en ce qui concerne en particulier :

Pour le moment aucune aide n'est apportée aux magistrats. A partir du 1er janvier 2019 un référendaire s'occupera, dans la mesure du possible, de seconder les cinq magistrats de la Cour suivant les besoins du moment. A défaut d'expérience afférente, il est trop tôt de pouvoir entrer dans le détail de son affectation.

(a) la préparation de documents préalables à l'audience, tels qu'une note destinée à aider le juge avant l'instruction d'une affaire ;

(b) la conduite de recherches juridiques pour aider un juge à prendre une décision dans une affaire ;

(c) des discussions concernant certains aspects d'une affaire avec un juge, verbalement ou par écrit ;

(d) l'examen et l'évaluation de la législation applicable ;

(e) la réalisation d'analyses de droit comparé ;

(f) la rédaction de parties de jugements ;

(g) la proposition de suggestions de décisions ou de décisions préliminaires pour examen par le(s) juge(s) ;

(h) tout autre élément que vous jugez pertinent dans ce contexte.

F. Audiences

18. Une audience a-t-elle dans toutes les affaires ?

Une audience a lieu dans toutes les affaires sans exception.

19. S'il n'y a pas d'audience dans toutes les affaires :

(a) Quel est le pourcentage d'affaires impliquant généralement une audience ?

/

(b) Sur quelle base (règles officielles ou décisions informelles) la décision de tenir une audience dans une affaire est-elle prise ?

/

(c) Les parties à une affaire peuvent-elles demander une audience ? Si oui, quelle est l'importance ou quelles sont les conséquences d'une telle demande ?

/

20. Les juges délibèrent-ils avant l'audience ? Si tel est le cas, ces délibérations ont-elles lieu dans toutes les affaires ou dans certaines affaires ?

Le juge-rapporteur et, généralement, ses assesseurs également préparent tous les dossiers avant les audiences. La tradition veut qu'avant l'audience les cinq membres de la Cour se réunissent afin d'entendre de manière informelle pour chaque affaire le juge-rapporteur expliquer les tenants et aboutissants du rôle en question. Le but de ce préexposé des affaires consiste à ce que tous les membres de la Cour soient au courant de toutes les affaires portées devant elle. Il s'agit de garder une ligne unique et cohérente de la jurisprudence. Ainsi, tous les membres sont au courant de toutes les affaires. Il ne s'agit pas d'un délibéré à proprement parler. Cependant, forte de ces explications, il arrive très fréquemment que tout de suite après l'audience la composition des trois juges délibère incessamment et pose les aiguillages pour que le juge-rapporteur puisse utilement commencer à préparer son arrêt. Le cas échéant, tous les points sont ainsi prédéterminés lors de ce délibéré. Il s'agit d'un cas idéal qui arrive cependant assez fréquemment. Le

principe de cohérence a été consacré par la Cour administrative comme étant un principe général du droit administratif et fiscal.

21. Des délais sont-ils imposés aux parties pour la présentation de conclusions orales devant votre institution ?

La Cour dispose d'une loi de procédure, à savoir la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administrative ci-après « loi du 21 juin 1999 » qui détermine de manière stricte les délais dans lesquels les mémoires écrits sont à produire devant elle. Il faut savoir que la procédure devant la Cour administrative est essentiellement écrite. Ainsi, à partir du dépôt de la requête d'appel, voire de sa signification aux parties intimées, celles-ci disposent d'un mois afin de livrer un mémoire en réponse. A partir de la fourniture utile du mémoire en réponse, la partie appelante dispose à nouveau d'un mois pour répliquer. Par la suite, les parties intimées disposent d'un mois pour dupliquer. La Cour a comme habitude d'appeler les affaires pour fixation à une audience une ou deux semaines après l'expiration du délai de fourniture du mémoire en réplique. La fixation pour plaidoiries se fera alors à une audience se situant en général une ou deux semaines après l'expiration des délais d'instruction.

A l'audience, il n'y a pas de fixation légale de la durée des plaidoiries. Le président de séance prend soin d'indiquer aux mandataires qu'ils voudront se limiter à exposer des éléments non encore contenus dans leurs écrits, voire à livrer à la Cour une synthèse des problèmes essentiels qui se posent d'après eux.

Les délais de fourniture de mémoires sont prévus sous peine de forclusion. La pratique a montré que la juridiction saisie devait être particulièrement stricte sur cette sanction, sinon le délai n'avait plus aucune valeur réelle. La jurisprudence de la Cour est dès lors claire et elle sanctionne sous ces délais d'instructions de manière stricte.

22. Les parties sont-elles autorisées à s'adresser à la Cour pendant une période ininterrompue ? Si tel est le cas, pendant combien de temps ?

Ainsi qu'il vient d'être dit ci-avant sous 21, il n'y a pas de fixation de délais stricts pour les plaidoiries devant la Cour. La tradition veut que ces plaidoiries ne s'éternisent pas. Si un mandataire commençait à plaider en longueur, voire à se

répéter, le président de séance le lui ferait savoir et, traditionnellement, toutes plaidoiries ont jusque lors pu être balisées sans problème. Les audiences de la Cour ont lieu le matin à 9.00 heures et très rarement une audience a dépassé l'heure de midi.

23. Les discussions menées lors de l'audience sont-elles limitées aux questions indiquées dans les dépositions ou conclusions écrites des parties ou peut-il s'agir de discussions portant sur des thèmes juridiques plus larges entre les avocats/une partie et la Cour ?

En principe, seulement les moyens soulevés dans les écrits des parties sont utilement produits devant la Cour. La Cour peut cependant être amenée à soulever d'office des moyens qui relèvent de l'ordre public. Dans ce cas, elle doit les soumettre aux parties afin que celles-ci prennent position. A ce moment, les parties peuvent demander un délai supplémentaire pour conclure par écrit. Elles peuvent aussi prendre position oralement à l'audience. Souvent, la Cour pose des questions supplémentaires en fait, voire sur des éléments mélangés de fait et de droit, voire encore sur des questions préalables qui se posent à ses yeux. Il s'agit essentiellement de ces éléments-là qui vont être débattus devant la Cour à l'initiative à celle-ci. Les mandataires des parties sont libres de se limiter à leurs écrits, voire de les exposer plus en avant, toujours avec la mesure que la Cour tend à freiner les simples répétitions des écrits et demande des ajouts en substance de la part des mandataires.

24. Les parties sont-elles autorisées à soumettre d'autres conclusions écrites après une audience ?

Une fois que l'affaire est prise en délibéré, plus aucun mémoire ne peut être produit ni aucune pièce déposée.

Strictement parlant, aucune pièce ne peut plus être déposée à partir du rapport du juge-rapporteur.

Seulement, si après l'audience, la Cour se rend compte qu'une question conditionnant l'issue du litige se pose, elle rompt le délibéré et permet aux parties d'y prendre position par écrit.

25. Un juge peut-il être exclu d'une procédure en raison d'un avis juridique exprimé lors d'une audience et donnant lieu à une perception de parti pris ?

Les juridictions administratives luxembourgeoises ont été créées après l'arrêt Procola précité (cf. N°1). Ainsi, la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif prévoit qu'aucun juge ne peut siéger lorsqu'il a rendu antérieurement un avis sur une disposition de l'ordonnancement juridique qu'il sera amené à appliquer dans l'affaire soumise à la composition de la Cour dont il fait partie. A partir du moment que la Cour siège en audience publique, elle commence à juger. La Cour a de plus en plus tendance à faire influencer dans la procédure écrite, qui est d'inspiration française, des éléments du « Rechtsgespräch » ayant cours dans la procédure contentieuse allemande. Ainsi, il arrive que la Cour indique aux mandataires des parties que provisoirement et pour le moment elle est d'avis que tel moyen doit être toisé de telle manière et que donc elle sera amenée à en tirer les conclusions juridiques qu'elle propose à l'audience dans l'intérêt du débat. Elle permet ainsi aux parties d'y prendre utilement position afin de tenter de changer encore l'opinion de la Cour sur les points soulevés. Vu que ces éléments procèdent de la fonction de juger de la Cour, un juge ne saurait pas être écarté de la formation pour avoir déjà exprimé une opinion ou un avis à l'audience.

G. Conclusions écrites des parties

26. Quels sont la longueur habituelle et le niveau de détail des conclusions écrites des parties soumises à votre institution ? Veuillez indiquer le nombre de pages approximatif (interligne 1,5) d'un mémoire « type »

10-20 pages. La Cour assiste ces dernières années à une inflation des écrits. Ainsi, des mémoires comportant 50 voire même 100 pages DINA 4 ne sont plus des exceptions.

20. Y a-t-il une longueur maximum pour les conclusions écrites déposées par les parties dans une affaire ? Si oui, veuillez préciser.

Actuellement, il n'y a pas de longueur maximum pour les conclusions écrites déposées par les parties. Ainsi qu'il vient d'être dit au numéro 25, le nombre de

pages afférentes va en augmentant. Ceci ne veut pas dire que la qualité intrinsèque de ces conclusions s'améliore parallèlement. L'inverse est plutôt vrai.

H. Examen de l'affaire

21. Votre institution peut-elle soulever des points de droit de sa propre initiative (c'est-à-dire ex officio) ou est-elle limitée aux points soulevés par les parties à l'affaire ?

La Cour administrative peut soulever d'office des points de droit. Le critère est celui des éléments faisant partie de l'ordre public. Si elle procède de cette manière, le principe du contradictoire impose qu'elle soumette ces points aux parties pour que celles-ci puissent y prendre utilement position ainsi qu'il vient d'être précisé ci-avant sous le numéro 23 ci-avant.

22. De quelle manière les discussions, les délibérations et la prise de décisions sont-elles structurées au sein de votre institution ?

Il vient d'être dit ci-avant que la Cour tient pour toutes les audiences des réunions préparatoires le jour même tôt le matin. Toutes les affaires y sont exposées par le rapporteur respectif en présence de tous les cinq membres de la Cour. Il se peut que un ou deux membres soient dûment excusés, notamment pour la raison d'un engagement international, p.ex. pour l'ACA-Europe. En principe, les membres de la Cour font tout pour être présents les jours d'audience. Une première discussion de l'affaire se déroule dès lors à ce niveau-là. Les délibérations ont lieu assez souvent directement après l'audience lorsque la matière est encore fraîchement dans l'esprit des magistrats. Des délibérés subséquents peuvent être tenus. La pratique de la Cour est très libérale et les magistrats se trouvent essentiellement au siège de la Cour lors des heures de bureau traditionnelles (8-12 ; 2-6). Des délibérés se produisent très spontanément, généralement à la demande du conseiller rapporteur. Une fois le projet d'arrêt rédigé, un délibéré supplémentaire peut être initié par un des membres de la composition qui en ressent la nécessité sur des points apparus à la lecture du projet d'arrêt. La prise de décision n'est pas autrement structurée au sein de la Cour administrative. La façon de procéder résulte d'une tradition vieille de 20 ans. Les membres de la Cour ont l'habitude de travailler ensemble. Pour trois d'entre eux depuis 22 ans, pour les deux autres depuis plus de 17 ans. La façon de procéder est essentiellement collégiale au

double sens du mot. Très généralement, dans presque tous les cas, les trois membres de la composition se mettent d'accord sur le texte de l'arrêt et très rarement il y a des arrêts qui doivent être adoptés par une majorité de deux contre un, une autre possibilité n'existant pas à 3.

23. Votre institution délibère-t-elle en différentes langues ? Si tel est le cas, veuillez préciser. Par exemple, votre institution a-t-elle plusieurs langues officielles ?

Une spécificité au Luxembourg est que la langue du délibéré est la langue luxembourgeoise, tandis que les actes de procédure sont rédigés à plus de 99% en français et résiduellement en allemand voire très rarement en luxembourgeois. La Cour délibère en luxembourgeois sur des points de fait et de droit qui seront libellés par après en français. Tous les arrêts sont rédigés en langue française. Il arrive aussi aux magistrats de délibérer en luxembourgeois sur des textes allemands (la législation fiscale directe a ses origines dans les textes allemands imposés par l'occupant allemand en 1940 et maintenus par la suite en 1944), tandis que l'arrêt traitant de ce texte de loi libellé en allemand va toujours être rédigé en français. Il faut savoir qu'au Luxembourg il existe trois langues officielles en matière administrative et judiciaire, à savoir précisément le français, l'allemand et le luxembourgeois. Le français est la langue de la législation sauf les textes « importés » depuis l'Allemagne dans les années 40 du fait de la deuxième guerre mondiale qui sont toujours encore rédigés en allemand. Aucun texte de loi n'est rédigé en luxembourgeois.

24. Existe-t-il des règles, des procédures ou des conventions régissant la tenue des discussions et des votes ?

Tel qu'il vient d'être relevé ci-avant, les manières de délibérer, de discuter et de venir à la solution finale se dégagent de la pratique. Très rarement un vote doit avoir lieu. De toute manière, dans une composition de trois, soit il y a une unanimité, soit on arrive à un vote deux contre un. La collégialité intrinsèque régnant entre les membres de la Cour fait en sorte que presque toujours ils tombent d'accord sur une solution adaptée et se retrouvent tous les trois dans le libellé de l'arrêt tel que préparé par le magistrat rapporteur et figolé par la suite en commun par les trois magistrats de la composition en question.

25. De quelle manière les préférences pour une issue en particulier sont-elles communiquées entre les juges ?

Ici encore, la manière de procéder des magistrats de la Cour est très informelle. Généralement tout se passe en oral. Parfois, un des membres, pour faciliter les discussions, rédige déjà lors du premier délibéré les considérants essentiels afin de baliser utilement la voie à suivre par la Cour.

26. Lorsqu'une audience est organisée, dans quelle mesure l'audience (par opposition aux conclusions écrites) influence-t-elle les discussions, les délibérations et la prise de décision de la Cour ?

L'essentiel dans la procédure contentieuse administrative consiste dans les mémoires écrits. Il est vrai que des plaidoiries convaincantes peuvent encore emporter la conviction des magistrats contrairement à leur premier avis provisoire. Ce sont surtout des éléments de fait précisés à l'audience qui peuvent être déterminants à ce sujet.

27. Existe-t-il d'autres règles procédurales ou conventions qui, selon vous, ont une incidence significative sur la manière dont les affaires sont examinées ?

La Cour administrative, bien qu'étant la juridiction suprême de l'ordre administratif et siégeant en dernière instance, instaure assez souvent une mesure combinée de visite des lieux avec comparution des parties sur place. Chaque fois que la matière comporte l'appréciation d'éléments de fait in situ, la Cour a tendance à procéder à pareille manière de résoudre le litige. Pour la Cour, la justice est un service public. Elle est appelée non seulement à dire le droit, mais aussi, dans la mesure du possible, à concilier les parties et à résorber ainsi le point litigieux entre elles. Tout cela s'effectue dans un esprit de paix sociale. La Cour effectue très souvent pareille mesure de visite des lieux combinée à une comparution personnelle des parties. Aux yeux de la Cour, ces mesures sont très fructueuses et lui permettent très souvent de résorber le point litigieux. Elles rencontrent une fervente approbation de la plupart des parties par rapport à pareille manière de procéder. De la sorte, les parties demandent devant la Cour assez souvent actuellement une visite des lieux lorsque la matière s'y prête. La Cour, dans sa lignée adoptée, y donne généralement une suite favorable. Le

nombre des visites des lieux se compte par dizaines par année. Le nombre des affaires solutionnées lors de la visite des lieux peut être évalué entre 70 et 80%.

I. La décision de l'institution

28. La décision est-elle prononcée au nom de l'institution ou chaque juge individuel affecté à l'affaire en question a-t-il la possibilité de rendre un jugement distinct ?

Comme toute décision judiciaire au Grand-Duché de Luxembourg, les arrêts de la Cour administrative sont prononcés au nom du Grand-Duc. Il s'agit d'une décision prononcée par la Cour et non pas par tel juge individuel. Le Luxembourg connaît le principe du secret du délibéré. De la sorte, la méthode de l'opinion dissidente n'est pas admise devant la Cour administrative.

29. Si la décision est prononcée au nom de l'institution, un juge la rédige-t-il pour l'institution ? Si tel n'est pas le cas, veuillez expliquer la manière dont le jugement de la Cour est rédigé pour votre institution. Des règles officielles ou pratiques informelles s'appliquent-elles en la matière ?

Il vient d'être dit à plusieurs reprises ci-avant qu'un juge-rapporteur prépare le projet d'arrêt qui sera discuté et figuré par ses collègues. Il en résulte l'arrêt définitif. Chaque arrêt est encore relu notamment quant à d'éventuelles coquilles ou fautes de frappe par le greffier de la Cour. L'arrêt est signé à la fois par le président de la composition et le greffier. Le greffier en atteste les expéditions et s'occupe de la notification des arrêts aux mandataires des parties.

30. De quelle manière la décision/le raisonnement de la Cour est-elle/il enregistré(e) ?

La Cour ne connaît pas d'enregistrement sonore ou audio-visuel des délibérés !

Les arrêts sont couchés par écrit. Ils comportent en premier lieu un rappel des éléments de procédure (requête d'appel et mémoires), puis relatent les prénoms et noms des mandataires ayant pris la parole lors de l'audience des plaidoiries. L'arrêt commence par un rappel des faits et des éléments de procédure, expose les moyens des parties et contient par la suite les réponses de la Cour. Le résumé de la décision se retrouve au dispositif de l'arrêt.

31. Votre institution suprême fait-elle la distinction entre le Jugement (c'est-à-dire les motifs) et l'Ordonnance (c'est-à-dire le dispositif du jugement de la cour) ?

Au niveau de la Cour administrative n'existe que des arrêts. Ces arrêts se composent en eux-mêmes du corps de l'arrêt et du dispositif tel qu'il vient d'être décrit au numéro 30. L'autorité de chose jugée découle du dispositif, ensemble, le cas échéant, les motifs déterminants le sous-tendant.

32. Existe-t-il d'autres distinctions de cette nature dans les décisions rendues par votre institution ?

/

J. Délais pour le processus de prise de décision

33. Combien de temps, en moyenne, s'écoule-t-il entre l'examen d'une affaire par votre institution et le prononcé d'une décision ? Veuillez indiquer de délai approximatif entre la saisie de l'affaire dans le système de la Cour administrative Suprême (plutôt que la date à laquelle une affaire est soumise pour la première fois à un juge pour examen) et la résolution définitive de l'affaire par, par exemple, le prononcé d'une décision définitive.

La Cour administrative dispose de la procédure expéditive de fourniture des mémoires prévue par la loi du 21 juin 1999. Ainsi, les parties ont au maximum et de manière globale trois mois pour fournir leurs mémoires respectifs. S'y ajoutent, le cas échéant, deux mois pour la période du 16 juillet au 15 septembre durant laquelle les délais pour l'instruction des affaires sont suspendus dans l'intérêt essentiellement des membres des barreaux et des délégués du gouvernement. Dès lors, l'instruction maximale de l'affaire dure globalement 5 mois.

La Cour a pour habitude de fixer pour fixation les affaires dès que la réplique est rentrée ou qu'elle devrait l'être. Les plaidoiries se déroulent à un moment qui se situe à une ou deux semaines, en général, après l'écoulement des délais d'instruction. Bref, la Cour est essentiellement à jour. La durée moyenne de la procédure mesurée à partir du jour de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt afférent a été de 121,1 jours pour toutes les affaires prononcées durant l'année judiciaire 2017-2018. Si on ne considère que les seules

affaires déposées et arrêtées au cours de l'année judiciaire 2017-2018, ce délai s'élève à 76,67 jours.

Ces délais assez bas s'expliquent encore en ce que pour les affaires de protection internationale, par exception à la règle générale, les parties intimées n'ont droit qu'à un mémoire en réponse et la partie appelante n'a plus le droit de répliquer. C'est dans ces affaires de plus en plus nombreuses devant la Cour que les délais d'instruction sont donc particulièrement brefs et que le temps de traitement de l'affaire tire la moyenne de traitement de la Cour vers le bas. Pour certaines affaires complexes, notamment de matière fiscale, la durée totale de traitement peut cependant dépasser les 7-8 mois.

34. Existe-t-il un délai impératif spécifique à respecter pour statuer sur toutes les affaires ? Si oui, veuillez préciser.

En règle générale, il n'existe pas, dans la législation actuelle, de délai spécifique dans lequel l'arrêt de la Cour doit être rendu. Par exception, dans les affaires de rétention, l'arrêt est à rendre dans les dix jours du dépôt de la requête d'appel, puisqu'il y va de privation de liberté. C'est le seul délai impératif actuellement prévu dans la législation. Jadis, lorsqu'un recours était ouvert par la loi en matière d'échange de renseignements dans le domaine fiscal, également des délais stricts de traitement de l'affaire calculés à partir du dépôt du mémoire en réponse (1 mois pour rendre l'arrêt) étaient prévus. Cette matière n'est actuellement pas réglée de manière positive par le droit luxembourgeois, encore qu'un arrêt récent de la Cour de Justice de l'Union Européenne, sur question préjudicielle la Cour administrative, l'arrêt Berlioz du 16 mai 2017, ait posé des ouvertures et exige l'existence d'un recours notamment en matière d'injonctions (arrêt CJUE 16 mai 2017, aff. 358/16).

35. Existe-t-il des délais impératifs spécifiques pour certaines catégories d'affaires ? Si oui, veuillez indiquer les catégories d'affaires et les délais en question.

Il vient d'être répondu à cette question au n° 34.

36. Si aucun délai n'est imposé pour statuer sur les affaires, existe-t-il une durée jugée appropriée pour le processus de prise de décision ? Si oui, veuillez préciser.

Il existe un projet de loi actuellement pendant (n° 6563B) suivant lequel la juridiction administrative est tenue de rendre sa décision dans les deux mois de la prise en délibéré de l'affaire. Ce projet de loi est né il y a plus de cinq ans déjà en raison de retards jugés inconciliables avec l'exigence d'un procès équitable (fair trial) au niveau du tribunal administratif où certaines affaires restaient en délibéré même pour une durée dépassant parfois douze mois. Cependant, pour des raisons diverses, ce projet de loi n'a pas encore abouti. Il n'existe dès lors actuellement aucune durée jugée appropriée de manière officielle, encore que la Cour administrative prenne tout le soin possible afin de garder sa moyenne totale de traitement des affaires qui est actuellement inférieure à cinq mois, comptés à partir du dépôt de la requête d'appel jusqu'à l'arrêt rendu.

37. Si des délais sont imposés à votre institution pour le processus de prise de décision, est-il parfois difficile pour la Cour de respecter ces délais ? Si oui, quelles sont les principales raisons qui expliquent ces difficultés ?

Le seul délai actuellement imposé est celui de dix jours en matière de rétention. Cette disposition fait qu'également pendant les mois où l'activité de la Cour est réduite du 16 juillet au 15 septembre, trois membres de la Cour doivent être tout le temps disponibles afin de se composer utilement lorsqu'une pareille affaire est déposée. Théoriquement, la Cour pourrait faire appel à des membres suppléants issus de l'ordre judiciaire, mais ceux-là devraient également être disponibles à ce moment. La Cour se fait un point d'honneur à ce que tous les ans elle arrive à boucler elle-même les affaires de rétention portées devant elle durant ces plages d'activités réduites du travail juridictionnel.

38. Si aucun délai n'est imposé pour statuer sur les affaires mais que, en raison des conventions ou des pratiques, une certaine durée est jugée appropriée pour le processus de prise de décision, est-il parfois difficile pour la Cour de respecter ce délai ? Si oui, quelles sont les principales raisons qui expliquent ces difficultés ?

Tel qu'il vient d'être expliqué ci-avant, dans la très grande généralité des affaires, la Cour arrive néanmoins à boucler les dossiers dans un délai inférieur à cinq mois. Un dépassement ponctuel de ce délai s'explique généralement par le caractère complexe d'une affaire et les raisonnements juridiques affinés qui doivent être menés y relativement en l'absence de collaborateur extérieur

disponible pour la Cour (cf n°12). Le juge-rapporteur et ses collègues sont ainsi appelés à effectuer eux-mêmes tout le travail afférent.

K. Evolution dans le temps

39. Les procédures que vous avez décrites dans les réponses qui précèdent ont-elles évolué de manière significative au cours des cinq dernières années ?

Les procédures décrites ci-avant n'ont pas évolué de manière significative au cours des cinq dernières années. Plus particulièrement, la Cour a pu garder sa moyenne d'évacuation des affaires malgré un constat d'inflation des écrits de la part mandataires des parties et une complexification croissante à la fois de la législation applicable et des argumentaires invoqués.

40. Si oui, ces modifications ont-elles eu une incidence sur la manière dont les affaires sont examinées et jugées ?

/

41. Ces modifications constituent-elles selon vous une amélioration ? Si oui, veuillez préciser.

/

42. Estimez-vous que certains aspects de votre institution et/ou de vos processus de prise de décisions spécifiques ne sont pas abordés dans les questions ci-dessus ou souhaitez-vous donner des informations contextuelles qui pourraient nous aider à comprendre les processus de prise de décisions appliqués dans votre juridiction ?

La Cour voudrait encore une fois mettre l'accent sur ce que suivant sa jurisprudence, outre le fait que la justice est un des trois pouvoirs à côté du législatif et de l'exécutif, face au justiciable, la justice constitue un service public. Dans cette optique, la Cour se fait un honneur et un devoir, dans un objectif de paix sociale, d'essayer de concilier les parties autant que faire se peut, tout en siégeant en dernière instance. Ces démarches d'organisation de visites des lieux avec comparution des parties sur place et de résorption définitive du litige connaissent de plus en plus d'acceptation de la part des mandataires des parties et de celles-ci mêmes. Dès lors, la Cour entend continuer à agir de plus en plus souvent dans cette voie.

