



*Consiglio di Stato*



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

### “Droit, tribunaux et lignes directrices pour l’administration publique”

Fiesole (Florence), automne 2021

### Réponses au questionnaire : Luxembourg



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



## PRÉSIDENTE ITALIENNE DE L'ACA – EUROPE

FIESOLE (FLORENCE), 19 OCTOBRE 2020

### « DROIT, JURIDICTIONS ET LIGNES DIRECTRICES APPLICABLES AUX ADMINISTRATIONS PUBLIQUES »

#### *QUESTIONNAIRE*

#### **1. Introduction**

1.1 Le séminaire qui se tiendra à Fiesole, les 19 et 20 octobre 2020, à l'Institut universitaire européen, est la première réunion organisée par la présidence italienne.

Comme cela a été expliqué, lors de la présentation initiale du programme de la future présidence italienne, son leitmotiv sera d'accroître et développer la valeur et l'expérience du « dialogue horizontal » entre les plus hautes juridictions administratives nationales. L'objectif à cet égard est de créer et développer une culture et des normes communes en matière de contrôle juridictionnel de l'activité des autorités publiques.

Ce « dialogue horizontal », mieux que le « dialogue vertical », met l'accent sur l'examen et la comparaison des modalités de prise de décision et de conduite en matière judiciaire, ainsi que sur l'incidence des décisions sur les activités des autorités publiques.

Le dialogue horizontal entre les juridictions des États membres est le meilleur moyen de parvenir à une véritable citoyenneté européenne. Il faut comprendre par là un niveau commun de protection juridique pour les citoyens et les entreprises établis en Europe, dans leurs relations avec les pouvoirs publics.

1.2 L'objectif du présent questionnaire et du séminaire qui suivra est de mieux comprendre les similitudes et les différences entre nos systèmes juridiques, notamment en ce qui concerne :

- a) L'interprétation de la loi par les juges
- b) L'effet contraignant des décisions, soit pour veiller à ce que les juges se conforment aux déclarations nomophylactiques des juridictions administratives suprêmes (JAS) soit pour donner des lignes aux actions futures des administrations publiques dans des affaires similaires
- c) L'effet des jugements administratifs sur l'activité de l'administration publique et leur exécution

d) Le rôle consultatif de la JAS, le cas échéant

1.3. Le séminaire abordera les sujets suivants :

- a) La méthode employée par les juridictions administratives dans l'interprétation de la loi, en mettant l'accent sur les critères appliqués par les juges (y compris la référence à la *ratio legis*, aux travaux préparatoires et à l'avis de la JAS concernant l'adoption de la loi, le cas échéant, etc.). Un accent particulier sera mis sur les outils soutenant l'activité judiciaire pour ce qui concerne les services de classification et d'archivage des décisions, par exemple les bases de données et les instruments d'intelligence artificielle (IA).
- b) L'application de la loi par la Cour, avec une référence spécifique aux déclarations nomophylactiques de la JAS. La stabilité jurisprudentielle et la prévisibilité des décisions sont des valeurs importantes liées aux principes généraux affirmés par la Cour de justice, tels que la sécurité juridique, la possibilité pour les citoyens et les entreprises de prévoir les conséquences de leurs agissements, ainsi que la protection des attentes légitimes. Une attention particulière sera dès lors accordée aux modalités et aux procédures, le cas échéant, par lesquels les JAS assurent le respect des déclarations nomophylactiques dans le système administratif.  
L'« effet contraignant ou directeur » des décisions de la Cour Suprême : ce sujet vise à favoriser la compréhension partagée de la capacité des décisions administratives à engager l'administration publique dans l'exercice ultérieur de ses compétences. Il aborde non seulement l'effet contraignant sur les affaires tranchées, mais analyse également les décisions comme des instruments permettant d'orienter les actions futures des administrations publiques dans des affaires similaires (décisions faisant office d'orientations).
- c) Au cours du séminaire, nous nous pencherons également sur l'exécution du jugement administratif, lorsque l'administration publique ne s'y conforme pas spontanément et correctement, en insistant tout particulièrement sur les mesures d'exécution judiciaires prévues par chaque juridiction, le cas échéant.
- d) Enfin, une brève session sera consacrée au rôle consultatif de la JAS, le cas échéant, et à son influence sur l'action administrative.

1.4 Le séminaire a pour objectif de permettre à chaque JAS de mieux comprendre le processus décisionnel qui sous-tend les décisions des autres JAS, mais aussi leur impact sur l'activité des pouvoirs publics.

Dans une démocratie constitutionnelle, les juridictions administratives sont considérées comme un acteur essentiel de l'interaction entre la loi et l'administration.

L'objectif, pour rappel, est de déterminer s'il est possible de trouver ou de développer une méthode homogène pour contrôler la manière dont les administrations publiques exercent leurs pouvoirs et pour garantir un niveau uniforme de protection juridique aux citoyens et aux entreprises, dans tous les États membres.

Le questionnaire ci-après constitue un exercice initial de collecte d'informations dont le but est de clarifier l'interaction des juridictions administratives avec la loi, d'une part, et l'administration, d'autre part, afin de garantir la sécurité, la légalité et la qualité de la justice pour les citoyens et les institutions publiques.

## **SESSION I**

### **LA MÉTHODE D'INTERPRÉTATION DE LA LOI ET SON APPLICATION PAR LES JURIDICTIONS**

#### 1. Le rôle des JAS dans l'interprétation de la loi

1.1. Votre système juridique prévoit-il des règles générales pour l'interprétation de la loi ?

X Non

Oui

1.2. Quel est le niveau des règles générales servant à interpréter la loi ?

Loi

Règlement

Lignes directives

X Décisions de la Cour suprême

Autres

Veillez expliquer et donner un exemple.

Les règles générales d'interprétation de la loi ne se trouvent codifiées nulle part en tant que telles en droit luxembourgeois. Elles résultent de l'œuvre de la jurisprudence. Au niveau des juridictions de l'ordre administratif, la Cour administrative, juridiction suprême de l'ordre administratif luxembourgeois, a retenu dans un arrêt de principe du 27 octobre 2016 (n°s 37299C et 37321C), relayé par un arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 2016 (n° 38334C), (Pasicrisie administrative 2019, Verbo : Lois et Règlements, n° 136, p. 817) qu'en termes d'interprétation, trois méthodes essentielles se présentent aux juges, à savoir une méthode historique permettant d'analyser les termes à interpréter à partir de la gestation du texte, une interprétation littérale

ou étymologique se présentant à partir de la lettre du texte et une interprétation téléologique prenant en compte le but voire la finalité de la disposition sous analyse. Selon la Cour administrative, il est de principe que si les trois méthodes d'interprétation n'amènent pas le juge à une interprétation concordante du texte, il faut mais il suffit que le juge interprète celui-ci d'après le sens qu'il convient de donner à la disposition litigieuse, compte tenu plus particulièrement de sa finalité.

### 1.3. Quels sont les critères d'interprétation de la loi ?

- X Interprétation littérale
- X Référence à la raison d'être de la loi (la *ratio legis*)
- X Cohérence au sein du système juridique
- X Référence aux travaux préparatoires
- Référence à l'avis de la JAS concernant l'adoption de la loi, le cas échéant
- Autres

Expliquez si nécessaire :

La référence aux travaux préparatoires a toute son importance en vue de sous-tendre utilement les trois méthodes essentielles d'interprétation dégagées par la jurisprudence de la Cour administrative. Si *a priori* le recours aux travaux préparatoires sert à préciser la gestation du texte et donc à fonder une méthode d'interprétation historique, il n'en reste pas moins que les travaux préparatoires servent également à mieux comprendre la terminologie finalement employée par le législateur, partant à sous-tendre l'interprétation littérale, de même et, finalement, la raison d'être du texte de loi et, plus loin, ses objectifs.

La Cour administrative est essentiellement substantialiste, plutôt que formaliste et s'attache à la consistance du texte, plutôt qu'à sa forme. Elle a consacré le principe de cohérence en tant que principe général en ce qu'il sous-tend toute la construction de l'ordonnement juridique mis en place. En cela, la cohérence au sein du système juridique, sous-tend naturellement celui-ci et contribue à l'interprétation de la norme juridique.

La Cour administrative est très parcimonieuse en ce qui concerne des avis qu'elle donnerait lors de l'adoption d'une loi en raison des exigences de la jurisprudence Procola de la Cour européenne des droits de l'Homme du 28 septembre 1995 (n° 14570/89). En effet, les juridictions administratives luxembourgeoises ont été créées précisément à la suite dudit arrêt Procola et la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif prévoit expressément qu'un magistrat administratif ne peut pas siéger dans une affaire s'il a, auparavant, à un titre quelconque, donné un avis. Il ne lui est alors plus permis de siéger en tant que juge dans l'affaire où la norme en question, qu'il a avisée, devrait être par lui appliquée. Il s'agit d'une application « *à chaud* » de l'arrêt Procola qui implique que la

Cour administrative fournit, en principe, uniquement des avis par rapport à de nouveaux textes de loi uniquement sur des questions d'ordre structurel impliquant le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif de manière directe. Par conséquent, la référence aux avis de la Cour administrative concernant l'adoption de la loi ne figure pas, dans la systématique donnée, parmi les critères d'interprétation de la loi.

1.4. Quels critères les juges appliquent-ils en cas de vide juridique ?

Analogie (référence à la *ratio* similaire d'autres règles)

X Principes généraux du système légal

Autres

Expliquez si nécessaire.

La Cour administrative a adopté la position de principe suivant laquelle il ne lui appartient pas seulement d'appliquer la loi, mais encore de combler une lacune juridique si celle-ci se présente. Dès lors, la Cour ne va s'accrocher à une solution suivant laquelle, dans le cas d'une lacune de la loi, elle serait appelée à ne pas pouvoir appliquer la loi – dans la lignée de ce qu'elle serait la *bocca della lege* – mais elle s'efforcera à combler la lacune dans le contexte précis donné. Ainsi, elle se rapportera à la cohérence du système juridique mis en place et appliquera notamment le principe général de cohérence dans ce contexte. De même, elle fera application d'arguments par analogie en ayant toujours en vue la finalité du texte dans une optique téléologique.

1.5. La JAS élabore-t-elle des critères généraux d'interprétation ?

Non

X Oui *cf. sub. 1.2*

Veillez expliquer et donner un exemple.

Ainsi qu'il vient d'être précisé sub. 1.2, la Cour administrative reconnaît plusieurs méthodes d'interprétation de manière parallèle en vue d'arriver, à travers ces méthodes, à une interprétation concordante d'un texte de loi. Si cela n'était point possible, elle va préférer la méthode téléologique à toutes autres. Elle s'accrochera à la substance et au but du texte plutôt qu'à sa lettre.

1.6. Lorsqu'elle statue, dans quelle mesure la juridiction prend-elle en compte les éléments suivants, et dans quelles limites ?

- Le droit de l'UE (Charte de Nice, règlements de l'UE, directives de l'UE) et les décisions des juridictions de l'UE :

Jamais    Rarement    Parfois    Souvent

- La Convention européenne des droits de l'homme et les principes généraux énoncés par la CEDH :

Jamais    Rarement    Parfois    Souvent

- Les clauses générales de proportionnalité et de caractère raisonnable :

Jamais    Rarement    Parfois    Souvent

- Les déclarations (ou la jurisprudence) des juridictions d'autres pays dans des affaires similaires :

Jamais    Rarement    Parfois    Souvent

- Les intérêts généraux en jeu (l'ordre et la sécurité publics, la protection de l'environnement, la protection des consommateurs, les effets économiques, financiers et sociaux sur le marché du travail) :

Jamais    Rarement    Parfois    Souvent

- Les résultats d'analyses de l'impact réglementaire (AIR), le cas échéant ;

Jamais    Rarement    Parfois    Souvent

- L'impact de la décision :

Jamais    Rarement    Parfois    Souvent

Autres

Veillez préciser.

## 2. Outils soutenant l'activité judiciaire

2.1. La Cour administrative suprême compte-t-elle des services chargés de classer les décisions et d'en rédiger les résumés ?

Non

Oui

La Cour administrative ne comporte pas à proprement parler un service chargé de classer les décisions et d'en rédiger les résumés. Ce sont en fait les magistrats de la Cour qui assurent ce travail pour l'ensemble des décisions par eux rendus. Parallèlement, il en est de même au niveau du tribunal administratif (première instance juridictionnelle administrative au Grand-Duché de Luxembourg).

Dès lors, les nouvelles juridictions de l'ordre administratif, à partir de 1997, ont veillé pour chaque arrêt et jugement rendus, dans la mesure où ils contenaient des éléments consistants de jurisprudence, que le magistrat rapporteur en assure la rédaction d'un résumé afférent et qu'un magistrat coordinateur mette en place, par verbos, le catalogue des résumés en question. Ce bulletin de jurisprudence administrative est devenu depuis 1997 un volume annuel à part de l'édition de la Pasicrisie luxembourgeoise. Celle-ci est la plus vieille édition encore existante de publication de décisions de jurisprudence et d'éléments de doctrine. La série ordinaire des éditions de la Pasicrisie luxembourgeoise remonte à 1874 et paraît actuellement de manière trimestrielle.

Le bulletin de jurisprudence administrative est une publication à part et paraît tous les ans. Comme à ses origines, sa confection reste toujours assurée par les magistrats eux-mêmes en tant que tâche accessoire non rémunérée spécifiquement.

## 2.2. Quelles autres activités ces services effectuent-ils ?

- Préparation de documentation utile pour les décisions les plus importantes de la JAS
- Etudes comparatives
- Informations sur les nouveaux développements du droit et de la jurisprudence
- Formation des juges
- Autres activités

Veillez préciser.

## 2.3. Les décisions des juridictions administratives sont-elles conservées dans une base de données libre d'accès, dans laquelle des recherches peuvent être effectuées ?

- Non
- Oui

Veillez expliquer.

Parallèlement à l'édition de la Pasicrisie luxembourgeoise, bulletin de jurisprudence administrative, toutes les décisions des juridictions administratives luxembourgeoises sont publiées au fur et à mesure, depuis 1997. Elles sont librement accessibles sur le site [www.justice.lu](http://www.justice.lu) (jurisprudence-juridictions administratives). A la date du 15 mai 2020, 24383 décisions ont été publiées, dont 5830 arrêts de la Cour administrative. Depuis 2001, suite à une recommandation de la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés) française, les décisions publiées depuis lors ont été anonymisées. Ainsi, en 2018, lors de l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données, aucune adaptation consistante n'était à opérer à ce niveau.



2.4. Quel type de base de données les juges administratifs consultent-ils dans leur travail quotidien ?

- X Des bases de données publiques et libres
- X Des bases de données privées, fournies par leur institution
- Autres

Veillez expliquer.

Il découle du point 2.3 précédent que la base de données contenant l'ensemble des arrêts et jugements rendus depuis 1997 par les juridictions de l'ordre administratif luxembourgeois s'analyse en données publiques et non pas en données privées internes à l'institution.

Les magistrats disposent également d'un droit d'accès à la bibliothèque numérique de l'Etat luxembourgeois [www.bibgov.lu](http://www.bibgov.lu), dont notamment les bases de données juridiques Daloz.fr, Dalloz Revues, Lexis360 (Jurisclasseur), LexNow (Legitech), Lamyline.fr, OECD iLibrary, Strada lex Classique (Belgique), Strada lex Luxembourg, UN iLibrary.

Finalement, les juges administratifs ont encore la possibilité de consulter des bases de données privées fournies par leur institution via des abonnements de revues juridiques privées.

2.5. Existe-t-il des projets mettant en œuvre des systèmes avancés d'intelligence artificielle opérant dans le processus de prise de décision et/ou pour la préparation des décisions ?

- X Non
- Oui

2.6. Dans l'affirmative, expliquez le rôle des systèmes d'IA dans le processus de prise de décision (par exemple, la rédaction des décisions finales, l'appui aux juges pour certains aspects importants de l'affaire, comme le calcul des dommages, etc.)

Le travail des magistrats de l'ordre administratif luxembourgeois est essentiellement un travail d'artisan en ce sens que les arrêts et jugements sont confectionnés par le seul magistrat rapporteur sous l'assistance de ses collègues de la formation collégiale sans que n'interviennent en principe des personnes extérieures, ni pour le surplus des modes opérationnels numériques du style I.A. Ce n'est que récemment que d'abord le tribunal administratif a été doté de deux référendaires, puis la Cour administrative (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019) d'une référendaire qui assiste les magistrats, essentiellement dans les recherches d'ordre juridique et les travaux comparatistes.

3. L'application de la loi : les décisions « nomophylactiques » dans le système judiciaire administratif

3.1. Les décisions de la JAS ont-elles un effet contraignant sur les juridictions inférieures ?

- Non
- Oui
- Seulement si la JAS adopte sa décision avec une composition spéciale

Les décisions de la Cour administrative n'ont pas d'effet contraignant à proprement parler. Certes, les arrêts de la Cour forgent le courant de la jurisprudence, mais ne s'imposent pas de manière absolue au tribunal administratif, seule juridiction de première instance au niveau des juridictions de l'ordre administratif. Ainsi, il est admis que le tribunal puisse « résister » et perdurer dans une lignée jurisprudentielle qui était la sienne, bien que celle-ci ait été réformée par la Cour, à condition que les arguments du tribunal soient tellement valables que, finalement, la Cour puisse les adopter à son compte. Au cas contraire, qui correspond cependant au *plerum que fit*, le jugement du tribunal qui aurait « persisté » encourrait à nouveau la réformation en cas de nouvel appel.

3.2. Si la réponse à la question 3.1 ci-dessus est négative, quel est le pourcentage des affaires traitées par les juridictions inférieures qui sont conformes aux décisions de la JAS ?

- Moins de 25%
- De 25% à 50%
- De 50% à 75%
- De 75% à 100%

3.3. Si la réponse à la question 3.1 ci-dessus est négative, comment la cohérence et la prévisibilité des décisions sont-elles assurées ?

Veillez expliquer et donner un exemple.

Depuis ses origines, la Cour administrative comporte 5 membres et siège en formation de 3 membres. Il n'y a pas de chambre fixe, mais la Cour se compose au gré des affaires qui lui sont soumises en formation de 3 membres en vue d'assurer la continuité de sa jurisprudence et d'éviter, en cas de deux formations fixes – comportant certes qu'un magistrat qui siège dans les deux – que deux courants jurisprudentiels divergents ne se profilent à la longue.

Avant chaque audience des plaidoiries, les 5 membres de la Cour se réunissent de manière informelle et le juge rapporteur expose « *en plénière* » - évidemment non publique – le cas d'espèce en question afin que tous les membres de la Cour soient au courant de toutes les

affaires portées devant elle et puissent plus particulièrement rendre attentif à des antécédents ou des cas similaires qui pourraient être de nature à conditionner la solution à donner à l'affaire sous référence.

Le système mis en place de manière informelle par la Cour tend à assurer la cohérence et la continuité de sa jurisprudence.

Aucune affaire n'est prise en assemblée générale des 5 membres, puisque cette composition n'est pas prévue par la loi.

3.4. Lorsqu'il s'agit de résoudre des conflits jurisprudentiels ou d'énoncer des principes de droit, la JAS travaille-t-elle dans une composition spéciale (comme une assemblée plénière ou un panel plus large) ?

X Non cf. 3.3

Oui

Si la réponse est positive, veuillez expliquer.

3.5. Existe-t-il une procédure spécifique pour soumettre une question à la JAS travaillant en composition spéciale ?

X Non cf. 3.3

Oui

3.6. Si la réponse à la question 3.5 ci-dessus est affirmative et qu'un juge de la JAS n'est pas d'accord avec le principe affirmé, que peut-il/elle faire ?

Il est impossible d'être en désaccord.

Il est possible de prendre une décision différente, en indiquant les motifs.

Un nouveau renvoi à la juridiction est nécessaire.

3.7. Des mécanismes organisationnels permettent-ils de garantir et de promouvoir la cohérence de la jurisprudence entre les différentes sections de la JAS ou avec une autre Cour suprême, le cas échéant (par exemple, des réunions périodiques entre les juges ou entre les présidents) ?

Non

X Oui

Si la réponse est positive, veuillez expliquer.

Il n'existe pas de mécanisme organisationnel à proprement parler de nature à assurer la cohérence entre les jurisprudences respectives et la Cour administrative et de la Cour de cassation, juridiction suprême de l'ordre judiciaire. Cependant, de fait, les membres de la Cour de cassation et les président et vice-président de la Cour administrative sont amenés à travailler ensemble de manière régulière en ce qu'actuellement tous sont également membres de la Cour constitutionnelle. Ainsi, au détour de leur collaboration au niveau de la Cour constitutionnelle, une certaine mise en cohérence des approches des membres de la Cour de cassation, d'un côté, et des président et vice-président de la Cour administrative, de l'autre, a pu implicitement mais effectivement se mettre en place.

Cet effet d'osmose devrait encore s'amplifier à l'avenir, dans la mesure où, suite à une modification constitutionnelle du 6 décembre 2019, des conseillers suppléants ont pu être nommés au niveau de la Cour constitutionnelle et que 2 autres membres de la Cour administrative – le premier conseiller et un conseiller – revêtent actuellement également la fonction de conseillers suppléants à la Cour constitutionnelle.

3.8. Si votre système judiciaire comporte des juridictions administratives séparées des autres juridictions (civiles), quel organe ou juridiction est-il habilité à résoudre les conflits de compétence entre juridictions administratives et ordinaires ? (comme le *Tribunal des Conflits*).

Actuellement, l'article 95 de la Constitution comporte encore la disposition remontant au 19<sup>ème</sup> siècle suivant laquelle en cas de conflit de juridictions c'est la Cour supérieure de justice (composée de la Cour de cassation et de la Cour d'appel) qui est appelée à le trancher. Depuis la création des juridictions de l'ordre administratif en 1996, une des doléances de celles-ci a consisté à proposer au Constituant, à travers différents avis rendus à cet effet, de voir conférer la mission de juridiction des conflits à la Cour constitutionnelle en ce que celle-ci est la seule juridiction du pays regroupant à la fois des membres issus des deux ordres juridictionnels. Jusqu'à ce jour, la réforme de la Constitution n'a pas encore abouti. Il faut dire également que depuis 1996 aucune question de conflit de juridictions ne s'est présentée mettant en cause des juridictions issues respectivement des deux ordres de juridictions, de sorte que la Cour supérieure de justice n'avait à trancher jusque lors aucun cas qui aurait impliqué soit la Cour administrative soit le tribunal administratif. La question est ainsi restée essentiellement théorique à ce jour.

## SESSION II

### L'IMPACT DES DÉCISIONS DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE SUPRÊME SUR LE DÉVELOPPEMENT FUTUR DE L'ACTIVITÉ ADMINISTRATIVE

1. Dans quelle mesure la décision administrative engage-t-elle l'administration publique dans l'exercice subséquent de son pouvoir ?

Veillez expliquer.

Au Luxembourg, il existe deux sortes de recours devant les juridictions administratives, le recours en réformation et le recours en annulation. Le recours en annulation est le recours de droit commun et correspond au recours pour excès de pouvoir français. Il est prévu chaque fois que la loi le désigne ou qu'aucun autre recours n'est précisé. Pour qu'un recours en réformation (recours de pleine juridiction suivant la formulation française) soit ouvert, il faut que la loi le désigne expressément. Dans le cadre d'un recours en réformation, lorsque le juge administratif réforme la décision administrative, il l'a remplace en tout ou en partie par sa propre décision et impacte ainsi l'action de l'administration de manière directe.

Lorsque dans le cadre d'un recours en annulation, le juge administratif annule une décision administrative, il renvoie l'affaire nécessairement devant l'autorité dont elle émanait et celle-ci est appelée à se conformer à l'arrêt ou au jugement de la juridiction administrative dans la mesure de l'annulation intervenue. Si cette annulation se place au niveau de la procédure, celle-ci est à reprendre à partir de l'acte annulé. Si l'annulation se situe au niveau du fond, une nouvelle décision au fond doit être prise par l'administration qui est appelée à se conformer au cadre tracé par le jugement d'annulation.

2. La décision d'un juge administratif peut-elle influencer le travail des administrations publiques même au-delà du contexte objectif et subjectif de l'affaire tranchée ?

Non

Oui

Veillez expliquer.

Théoriquement, l'autorité de chose jugée ne vaut qu'*inter partes*. De fait, un arrêt ou jugement d'une juridiction administrative peut avoir une répercussion beaucoup plus large et impacter d'autant le travail de l'administration que des questions de principe ou des situations plus générales se trouvent directement visées par la décision définitive du juge. Dans cette mesure, surtout la jurisprudence de la Cour administrative revêt un aspect « *formateur* » de l'action administrative.

3. Selon les règles ou pratiques réglementaires, les effets d'une décision administrative peuvent-ils être étendus par l'administration elle-même au-delà de l'affaire tranchée ?

Non

Oui

Veillez expliquer.

D'une manière générale, en termes de bonne pratique administrative, l'administration va être amenée à étendre à tous les cas parallèles la solution définitive dégagée par un jugement ou arrêt d'une juridiction administrative, étant entendu que si l'administration ne suivait pas la juridiction dans telle affaire, celle-ci ne manquerait pas, en règle générale, d'invalider également la position non conforme de l'administration dans les affaires parallèles portées devant elle.

Ce phénomène est d'autant plus caractérisé au Luxembourg où il n'existe qu'un seul tribunal administratif de première instance et une seule Cour administrative, juridiction suprême de l'ordre administratif.

### **SESSION III**

#### **MISE EN APPLICATION ET EXÉCUTION DES DÉCISIONS**

1. Existe-t-il dans votre système une procédure juridique spécifique visant à contrôler et garantir l'exécution intégrale et complète de la décision ?

Non

Oui

Le système des juridictions de l'ordre administratif luxembourgeois comporte la procédure de nomination d'un commissaire spécial figurant à l'article 84 de la loi modifiée du 7 novembre 1996, précitée. Il s'agit de la possibilité de nomination d'un commissaire spécial chaque fois que sur annulation d'une décision administrative par un jugement définitif du tribunal ou arrêt de la Cour, l'administration n'aura pas donné une suite dans les trois mois suivant le prononcé. Dans pareil cas de carence de l'administration, la partie qui a obtenu gain de cause devant la juridiction compétente peut saisir à nouveau celle-ci en vue de la nomination d'un commissaire spécial qui serait alors appelé à prendre en lieu et place de l'administration compétente la décision qui s'imposerait eu égard au jugement ou arrêt d'annulation intervenu.

1.1 Si la réponse à la question 1 ci-dessus est affirmative, dans quel pourcentage des cas ces mesures sont-elles utilisées ?

Des requêtes en nomination d'un commissaire spécial ne sont pas très fréquentes et tournent autour de la dizaine par année, Cour et tribunal confondus. Peu de ces affaires en nomination d'un commissaire spécial sont plaidées. En effet, en règle générale, dès le dépôt d'une demande en nomination d'un commissaire spécial, l'administration réagit et prend une décision en application du jugement ou arrêt d'annulation intervenu.

Si, après pareille décision intervenue sur annulation, une partie est d'avis qu'elle n'est pas conforme au jugement ou arrêt d'annulation à sa base, elle peut tenter un nouveau recours devant la juridiction administrative. Ce recours ne tendra pas à la nomination d'un commissaire spécial, vu qu'une décision sur renvoi a été prise, mais à la vérification dans quelle mesure cette décision prise est conforme au jugement ou arrêt de renvoi.

2. S'il n'existe pas de procédure spécifique, comment votre système garantit-il la pleine exécution de la décision ?

///

3. Si cette mesure judiciaire existe, requiert-elle que la décision soit définitive ?

Non

Oui

Veillez expliquer.

Il vient d'être dit ci-avant que le mécanisme de la nomination d'un commissaire spécial ne s'envisage qu'en présence d'un jugement définitif du tribunal administratif ou d'un arrêt de la Cour administrative, qui, par essence, est définitif vu que la Cour statue en dernier ressort.

4. Les juges ont-ils pouvoir de substitution, directement ou par l'intermédiaire d'un auxiliaire *ad hoc*, en cas de non-exécution ou d'exécution partielle ou incorrecte des décisions ?

Non

Oui

Veillez préciser.

Le mécanisme de la possibilité de la nomination d'un commissaire spécial peut être perçu, dans une certaine mesure seulement, en mécanisme de substitution. L'article 84 de la loi modifiée du 7 novembre 1996, précitée, prévoit que si la décision annulée a été prise par une autorité déconcentrée ou sous tutelle étatique, le commissaire spécial va être nommé parmi les

fonctionnaires de la carrière supérieure du ministère dont dépend l'autorité ayant pris la décision annulée. Si toutefois la décision annulée émane d'une autorité étatique proprement dite, le commissaire spécial est choisi parmi les membres de la juridiction et cette charge tombe généralement sur le juge rapporteur.

5. L'administration (et/ou le fonctionnaire) est-elle responsable des dommages liés à la non-exécution ou à l'exécution incorrecte de la décision ?

Non

Oui

5.1. Si la réponse ci-dessus est affirmative, le juge administratif est-il compétent pour statuer sur l'action en réparation ?

Non. Le juge administratif ne sera pas compétent pour connaître des questions de responsabilité de la puissance publique. Il vient d'être expliqué plus en avant qu'au Luxembourg nous avons deux ordres juridictionnels, l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. Il faut savoir que la Constitution luxembourgeoise remonte au 9 juillet 1848 puisqu'à l'époque le constituant luxembourgeois a copié la Constitution belge du 7 février 1831. A l'époque, la Constitution belge ne connaissait pas d'ordre administratif et en principe toutes les affaires, y compris celles concernant le bien-fondé des décisions de la puissance publique, relevaient du juge judiciaire. Le Luxembourg a copié ce système en 1848, mais, dès une révision constitutionnelle de 1856, a créé un ordre juridictionnel administratif de manière à conférer au Comité du contentieux du Conseil d'Etat le « *contentieux administratif* ». Vu que ce contentieux administratif a été implanté à l'époque dans un système n'ayant connu jusque lors qu'un seul ordre juridictionnel, la démarcation entre les compétences des deux ordres s'est faite de manière spécifique. Chaque fois qu'il y va des droits civils en jeu, le juge judiciaire reste compétent. Il en est ainsi pour toutes les affaires en demande de réparation d'un préjudice dû à un dysfonctionnement d'un organe de la puissance publique. Une loi spécifique du 1<sup>er</sup> septembre 1988 prévoit que le juge civil peut être saisi chaque fois qu'une personne intéressée se plaint d'un dysfonctionnement d'un organe relevant de l'Etat ou des communes, soit d'un organe de puissance publique, qu'un dommage lui est accru et qu'un lien de causalité existe entre les deux.

Au Luxembourg, le juge administratif statue sur les recours dirigés contre les décisions administratives individuelles et les actes réglementaires impactant directement une personne. Le juge administratif ne sera cependant pas compétent pour statuer sur les conséquences de l'annulation ou de la réformation d'un acte de l'administration se résorbant en dysfonctionnement de celle-ci. Seul le juge judiciaire peut connaître de ce second volet du contentieux impliquant l'administration.



## SESSION IV

### LE RÔLE CONSULTATIF DE LA JAS (LE CAS ÉCHÉANT) ET SON IMPACT SUR L'ACTION ADMINISTRATIVE

1. La JAS exerce-t-elle des fonctions consultatives pour le gouvernement ou pour l'administration publique ?

X Non

Oui

Il vient d'être énoncé ci-avant qu'en 1856 le Comité du contentieux du Conseil d'Etat s'est vu attribuer le contentieux administratif. Cela tient en ce qu'en 1856 la Constitution de l'époque a mis en place au Luxembourg un Conseil d'Etat à l'image de ce que le Roi Grand-Duc hollandais connaissait chez lui aux Pays Bas. De 1856 à 1996, le Conseil d'Etat luxembourgeois a été à la fois le conseiller des pouvoirs exécutifs et législatifs luxembourgeois et le juge administratif. Depuis l'arrêt Procola de la Cour européenne des droits de l'Homme du 28 septembre 1995 et de la réforme opérée à sa suite, le Conseil d'Etat est resté organe consultatif par excellence de l'action du gouvernement, de même que conseiller du pouvoir législatif pour toute loi à prendre. Parallèlement un des enseignements de l'arrêt Procola a été d'inscrire dans la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif qu'un juge administratif ne peut pas siéger dans une affaire dans laquelle il était amené à appliquer une disposition (de la loi ou d'un règlement) pour laquelle il avait donné auparavant un avis, à quelque titre que ce soit.

Depuis 1996, la pratique s'est quelque peu assouplie en ce sens que les juridictions de l'ordre administratif rendent parfois un avis lorsqu'il s'agit de prendre position uniquement et précisément par rapport à des questions structurelles concernant l'organisation même du travail juridictionnel, questions pour lesquelles ce sont les juridictions elles-mêmes qui sont les mieux placées pour guider les pouvoirs législatif ou réglementaire appelés à mettre en place de nouvelles règles afférentes.

1.1 Si la réponse à la question ci-dessus est affirmative, veuillez préciser le type d'actes auxquels s'appliquent les fonctions consultatives.

*(D'autres options sont possibles)*

- Actes législatifs primaires (du parlement ou du gouvernement)
- Actes réglementaires gouvernementaux et ministériels
- Résolution de questions spécifiques, à la demande d'une administration publique, sur l'interprétation d'une loi ou dans la définition d'une matière spécifique
- Autre

Veillez préciser.

///

2. L'avis de la JAS dans son rôle consultatif est :

- X Facultatif et non contraignant
- Obligatoire et contraignant
- Obligatoire mais non contraignant
- Facultatif et, une fois requis, contraignant
- Cela dépend des circonstances (veuillez préciser).

Dans les rares hypothèses, essentiellement de questions structurelles de l'ordre juridictionnel, dans lesquelles les juridictions administratives sont amenées à émettre un avis, celui-ci est purement consultatif.

3. Dans l'exercice de ses fonctions consultatives, la JAS peut-elle consulter des experts en matière économique ou statistique, afin d'évaluer l'impact économique et social des réglementations ?

- Non
- Oui
- Dans certaines circonstances seulement (veuillez préciser)

Cette question ne se pose pas en pratique, vu le spectre limité dans lequel les juridictions administratives émettent des avis.

4. Existe-t-il des formes de collaboration des juges administratifs à l'activité du gouvernement ou des administrations publiques ? (comme le détachement de magistrats individuels pour diriger les bureaux législatifs d'un ministère ou en tant que membres d'une autorité indépendante, la participation à des commissions d'étude, etc.)

- Non
- X Oui

Tout d'abord, les juges administratifs luxembourgeois ne peuvent pas être détachés de manière à assumer, complémentairement à leur fonction principale de juge administratif, une autre fonction dans l'administration.

Toutefois, la loi prévoit la possibilité d'un détachement des juges administratifs, qui cessent alors d'être juge en exercice pendant cette période, mais qui gardent un droit de retour à leur juridiction d'origine en cas de cessation de la fonction détachée. Ainsi, un juge administratif pourrait devenir référendaire auprès d'un juge de la Cour de justice de l'Union européenne ou du tribunal de l'Union européenne. Un juge administratif peut également être détaché pour occuper une fonction dans l'administration. Lorsqu'il retourne dans sa juridiction d'origine, il ne pourra évidemment pas siéger dans des affaires relevant de cette administration. Vu le cadre relativement restreint des structures du Grand-Duché de Luxembourg, ces détachements de magistrats sont certes possibles mais doivent être opérés avec circonspection.

5. La fonction consultative de la JAS peut-elle également consister à résoudre un litige spécifique en servant de mode alternatif de résolution des litiges ?

Non

Oui

Bien que pareil modèle alternatif de résolution d'un litige au niveau de l'administration ne soit pas formalisé, il n'est pas interdit qu'un juge administratif soit appelé à revêtir la fonction de médiateur ou de conciliateur dans un litige opposant l'administration à une autre partie. Pratiquement cette possibilité n'est pas ouverte pour des litiges qui, au cas où ils deviendraient contentieux, relèveraient de la compétence des juridictions de l'ordre administratif afin d'éviter tout mélange inutile d'interférence réciproque. Toutefois, dans des contentieux notamment d'ordre social ne relevant pas de la compétence des juridictions de l'ordre administratif, il n'est pas impossible qu'un juge administratif soit appelé à figurer comme médiateur ou conciliateur.