



Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union i.n.p.a.

Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne a.i.s.b.l.



Conseil d'Etat de Belgique

**Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne
En collaboration avec le Conseil d'Etat de Belgique**

Vers une plus grande efficacité des pouvoirs des Hautes Cours administratives

Luxembourg

Bruxelles

- 1^{er} et 2 mars 2012 -

(Interprétation simultanée Français/Anglais)

Séminaire organisé avec le soutien de la Commission européenne



Premier thème : la boucle administrative (compétence en réparation) ou de la compétence de restaurer la légalité d'un acte administratif.

Question 1

L'ordre juridique administratif interne du Grand-Duché du Luxembourg ne connaît pas de dispositif prévu constitutionnellement, légalement ou réglementairement ni de construction jurisprudentielle qui conférerait au juge administratif, en cours de procédure, la compétence de réparer une illégalité entachant une décision contestée et se substituant à la procédure en annulation.

S'il est vrai que d'après les dispositions de l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'Ordre administratif, le recours de droit commun est le recours en annulation il n'en reste pas moins que suivant l'article 3 de la même loi les juridictions administratives sont appelées à connaître comme juge du fond des recours en réformation dont les lois spéciales leurs attribuent connaissance. C'est dire que dès qu'une disposition de la loi prévoit un recours au fond, encore appelé recours en réformation ou recours de pleine juridiction, le juge administratif statue en tant que juge de la réformation et substitue de la sorte sa propre décision à celle de l'administration. Dans les matières, où il est prévu, le pouvoir de réformation du juge administratif n'est en règle générale pas limité, de sorte qu'il inclut, d'une certaine manière, également la compétence pour le juge de réparer une illégalité entachant une décision contestée en y substituant sa propre décision, conforme à la légalité.

Si le juge administratif statue en tant que juge de la réformation, son spectre de compétence est large : s'il est appelé, dans le cadre du recours en réformation, de toiser un moyen d'annulation, il peut être amené à annuler la décision déférée tout comme, en règle générale, en répondant à un moyen en réformation il sera amené à modifier, le cas échéant, la décision déférée. Dans cette dernière hypothèse son pouvoir de réformation porte sur l'ensemble des éléments de la décision administrative portée devant lui.

Le juge administratif exerce son pouvoir de réformation au moment où il rend son jugement.

Le recours en réformation n'est ouvert qu'à l'encontre des décisions administratives individuelles à l'exception des actes administratifs à caractère réglementaire, à l'encontre desquels seul un recours en annulation est ouvert par la loi (article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 précitée).

Question 2

Si le juge administratif statue en tant que juge de la réformation, il peut réformer lui-même l'intégralité de la décision administrative portée devant lui, si pareille réformation s'impose.

Il peut également, surtout s'il s'agit de manières techniques ou de questions demandant des devoirs d'exécution particuliers, n'énoncer, par voie de réformation, que les grands principes, tout en renvoyant l'affaire devant l'autorité administrative compétente pour le détail d'application sinon de calcul ou d'exécution des principes énoncés.

Question 3

Lorsque, dans le cas du recours en réformation, le juge aura rendu son jugement, il est dessaisi.

Si le juge a rejeté le recours ou s'il a réformé lui-même la décision administrative déférée, il n'y aura plus lieu de retourner devant l'administration.

Si cependant, tout en réformant, le juge n'a énoncé que les principes afférents, il va renvoyer devant l'administration aux fins d'exécution.

Il est patent que le recours en réformation est plus effectif que le recours en annulation et que pour l'administré, lorsque la décision administrative n'est pas confirmée, il est possible de gagner un tour, alors que le juge lui-même aura la possibilité de réformer la décision administrative contre laquelle le recours aura été jugé totalement ou partiellement fondé.

Le recours en réformation permet encore de statuer suivant les éléments de fait et de droit tels qu'acquis au jour où le juge est appelé à rendre sa décision.

Une conséquence manifestement positive est celle de coller directement à la réalité du moment.

Une certaine gymnastique intellectuelle s'impose lorsqu'entre-temps la législation aura changé vu que le juge de la réformation est appelé à statuer suivant les dispositions de la loi en vigueur au moment où il rend son jugement.

Ainsi, il se peut que le cadre juridique ait complètement changé et que des questions se posent devant le juge de manière tout à fait différente par rapport à ce qui a été le cas lorsque l'administration avait été amenée à prendre sa décision.

Question 4

Le juge administratif luxembourgeois n'a de la sorte pas d'expérience directe en l'absence de compétence en réparation.

Question 5

Lorsque le juge a définitivement statué sur le recours en réformation, l'affaire ne peut plus être portée à nouveau devant lui.

Si le juge de la réformation a renvoyé pour exécution devant l'administration, la nouvelle décision prise par celle-ci peut être elle-même portée devant le juge administratif, qui sera alors amené à contrôler si l'administration a exécuté son premier jugement suivant les lignes directrices y contenues.

Second thème : de la compétence d'indemnisation et de recours en annulation.

Question 1

En vertu de l'article 84 de la Constitution qui sont les mêmes que l'article 92 originaire de la Constitution belge, les droits civils sont exclusivement de la compétence du juge judiciaire. C'est-à-dire que le juge administratif est amené à se déclarer incompétent chaque fois qu'il s'agit de statuer sur de pareils droits civils. L'action en réparation, sous toutes ses facettes et notamment un quelconque système d'indemnisation échappe dès lors quant à la matière au juge administratif luxembourgeois.

Questions 2 et 3

En raison du partage des compétences entre l'ordre juridictionnel ordinaire et l'ordre juridictionnel administratif, issu de la Constitution, les questions 2 et 3 deviennent sans objet.

Question 4

Il y a lieu de rappeler que la Cour n'a pas compétence pour régler une indemnisation du dommage causé par l'acte illégal qu'elle a annulé. C'est dire encore que dans pareille hypothèse, lorsque le juge administratif a annulé un acte administratif, un deuxième tour, doit être tourné, c'est-à-dire une nouvelle procédure devant le juge judiciaire doit être intentée pour voir obtenir l'indemnisation requise sur le plan civil. Si, classiquement une jurisprudence civile exigeait que l'acte administratif avait dû au préalable être annulé par le juge administratif avant qu'une demande d'indemnisation ne pouvait être envisagée, dorénavant de plus en plus de décisions des juridictions civiles s'accordent la compétence pour vérifier si l'acte critiqué de l'administration correspond à un dysfonctionnement de celle-ci au sens des dispositions spécifiques de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques pour, en cas de réponse positive, toiser le volet indemnitaire. Suivant cette tendance jurisprudentielle en teneur croissante, un passage devant le juge administratif aux fins de voir annuler l'acte incriminé ne serait plus requis. La pratique est cependant encore essentiellement dans le sens d'un procès préalable devant le juge administratif.

Question 5

Sans objet

Troisième Thème : De l'effectivité de l'exécution des décisions des juridictions administratives

Question 1

Les juridictions administratives luxembourgeoises disposent de moyens spécifiques pour assurer une exécution effective de leurs jugements et arrêts par l'administration. C'est l'article 84 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 précitée qui prévoit au niveau de l'exécution des arrêts et jugements en matière administrative la possibilité d'institution d'un commissaire spécial. Ainsi, l'article 84 dispose-t-il que lorsqu'en cas d'annulation ou de réformation, coulée en force de choses jugées, d'une décision administrative qui n'est pas réservée par la Constitution, à un organe déterminé, la juridiction ayant annulé ou réformé la décision a

renvoyé l'affaire devant l'autorité compétente et que celle-ci omet de prendre une décision en se conformant au jugement ou à l'arrêt, la partie intéressée peut, à l'expiration d'un délai de trois mois, à partir du prononcé de l'arrêt ou du jugement, saisir la juridiction qui a renvoyé l'affaire en vue de charger un commissaire spécial de prendre la décision en lieu et place de l'autorité compétente et aux frais de celle-ci.

Dans ce cas, la juridiction fixe au commissaire spécial un délai dans lequel il doit accomplir sa mission et la désignation du commissaire spécial dessaisit l'autorité compétente.

Quant au choix du commissaire spécial, l'article 85 de la même loi prévoit qu'au cas où la décision devait être prise par une personne publique décentralisée ou par une autorité déconcentrée, le commissaire spécial est choisi parmi les fonctionnaires supérieurs de l'autorité de tutelle ou du ministère dont relève l'autorité à laquelle l'affaire a été renvoyée.

Dans tous les autres cas, le commissaire spécial est choisi par les membres de la juridiction. Si tel est le cas, le commissaire spécial sera normalement et suivant le degré d'acuité de l'affaire, soit le juge rapporteur, soit le président de la composition.

L'article 86 prévoit que la décision rendue par le commissaire spécial est, selon le cas, susceptible d'un recours en annulation ou d'un recours en réformation. Il est donc possible pour une partie intéressée de porter à nouveau la décision rendue par le commissaire spécial devant le juge administratif. Si le commissaire spécial aura été un des membres de la formation de jugement, sa décision, prise en tant que commissaire spécial, sera ainsi directement jugée par ses pairs. Le cas de figure ne s'est pas encore présenté devant les juridictions de l'ordre administratif depuis leur création au 1^{er} janvier 1997. Depuis lors, dans une seule affaire portée devant la Cour, un de ses membres a été amené à être nommé commissaire spécial sans que sa décision prise *qualitate qua* n'a été par la suite soumise aux juridictions administratives. Théoriquement le cas de figure est possible qu'une décision d'un membre de la Cour administrative ayant statué comme commissaire spécial soit portée devant le tribunal administratif qui est appelé à y statuer en premier lieu et à charge d'appel.

La Cour administrative a considéré que l'institution d'un commissaire spécial est une *ultima ratio*. De fait, lorsqu'une requête en nomination d'un commissaire spécial est pendante, dans plus de 90% des cas, l'administration « se rattrape » et procède à l'exécution du jugement ou arrêt qu'elle n'avait pas effectuée dans le délai de trois mois imparti par la loi.

D'après l'article 87 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 précitée, les commissaires spéciaux ont droit à une indemnité qui est fixée par la juridiction suivant la nature et la complexité de l'affaire.

Question 2

Au Luxembourg, les juridictions administratives ne disposent pas d'un pouvoir d'injonction à l'égard de l'administration dans le cadre de l'exécution de leurs jugements et arrêts, au-delà de la nomination d'un commissaire spécial.

Question 3

En l'absence de pouvoir d'injonction, il y a tout juste lieu de préciser à partir des dispositions de l'article 84 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 précitée que tant le tribunal

administratif que la Cour administrative sont appelés à nommer un commissaire spécial, si la décision non exécutée dans les délais impartis a émané soit de l'une, soit de l'autre de ces juridictions.

Question 4

Au Luxembourg, les juges administratifs ne sont pas en mesure de condamner l'administration récalcitrante au paiement d'une astreinte ou d'une amende. Pareille compétence se heurterait notamment à la répartition des compétences entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif, les condamnations à une astreinte ou à une amende, partant à une somme d'argent, étant à ramener à des demandes portant sur les droits civils et indemnités de procédure.

Suivant l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, lorsqu'il paraît inéquitable de laisser à la charge d'une des parties les sommes par elles et non comprises dans les dépens, le juge peut condamner l'autre partie à lui payer le montant qu'il détermine. Cette compétence pour l'allocation d'une indemnité de procédure, basée essentiellement sur des considérations d'équités, appartient tant au tribunal administratif qu'à la Cour administrative.

Question 5

Lorsque l'administration exécute un jugement ou un arrêt, elle le fait en règle générale suivant une décision individuelle nouvelle. Contre celle-ci de nouveaux recours sont ouverts. Une telle décision nouvelle peut dès lors être soumise aux juridictions administratives pour contrôle. Dans le cadre des moyens pouvant être invoqués par le justiciable à l'encontre de cette nouvelle décision administrative, celui du non-respect de la chose jugée se dégageant d'un jugement antérieur des juridictions administratives peut être, le cas échéant, un moyen pertinent.

F.D.
12.01.2012