

# Contentieux d'exécution auprès des juridictions administratives luxembourgeoises

LE MÉCANISME DE LA NOMINATION DU COMMISSAIRE SPECIAL ET SES LIMITES

---

CONFÉRENCE INTERNATIONALE

« MIEUX EXÉCUTER LES DÉCISIONS DE JUSTICE NATIONALES: UNE EXIGENCE EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS ET D'ÉTAT DE DROIT »

PRINCIPES, DÉFIS ET SOLUTIONS POSSIBLES

17 MARS 2025

## De quelle solution dispose un administré lorsqu'ayant obtenu gain de cause devant le juge administratif, il fait face au refus de l'administration d'exécuter cette décision ?

---

En théorie, il n'y a aucune raison pour qu'il y ait une exécution défectueuse des décisions de justice de la part de l'administration:

- La décision est définitive et est revêtue d'un titre exécutoire dès sa notification aux parties intéressées;
- Le contentieux administratif est un contentieux objectif;
- Le bonne exécution des décisions de justice s'inscrit dans le respect des principes fondamentaux de l'Etat de droit, de la séparation des pouvoirs, et de l'accès au juge;
- L'action de l'administration est soumise au principe de loyauté vis-à-vis des administrés.

Neanmoins, les problèmes liés à l'exécution des décisions de justice persistent, même si au vu du nombre de décisions rendues à ce sujet il ne s'agit pas d'un problème systémique

---

Cas de figure pouvant entraîner des problématiques d'exécution:

- Contentieux de reformation: le juge statue au fond, la décision remplace en tout ou en partie l'acte administratif attaqué, l'affaire est renvoyée auprès de l'administration compétente qui doit mettre en pratique la nouvelle décision et régler les détails techniques.
- Contentieux d'annulation: l'administration dont la décision a été annulée doit se conformer au jugement/arrêt d'annulation.

C'est dans ce contexte que l'administration peut mettre du temps à exécuter, ne pas exécuter ou mal exécuter les décisions juridictionnelles.

## Le mécanisme de nomination du commissaire spécial

---

L'article 84 de la loi du 7 novembre 1996 dispose que « *Lorsqu'en cas d'annulation ou de réformation, coulée en force de chose jugée, 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 aux lieu et place de l'autorité compétente et aux frais de celle-ci. La juridiction fixe au commissaire spécial un délai dans lequel il doit accomplir sa mission. La désignation du commissaire spécial dessaisit l'autorité compétente.* »

Précisions apportées par la jurisprudence:

- Seule la partie intéressée peut solliciter la désignation d'un commissaire spécial.
- L'institution d'un commissaire spécial est une *ultima ratio*.
- Le bien fondé de la demande en désignation s'apprécie au jour où le juge statue sur la demande.

# Une jurisprudence rendant inefficace le mécanisme de la nomination d'un commissaire spécial

---

Jusqu'à un arrêt récent de la Cour (datant du 30 Janvier 2024), la nomination d'un commissaire special n'était admise par la jurisprudence qu'en cas d'absence de décision prise par l'administration.

Par consequent, le seul cas d'ouverture de la nomination était celui de l'absence de décision prise par l'administration, c'est-à-dire lorsque l'administration ne prenait aucune décision à la suite du renvoi.

La prise par l'administration d'une nouvelle décision en cours d'instance rendait la requête en désignation du commissaire spécial sans objet, exemple : (Cour adm., 11 novembre 1999, n°11518) la Cour a jugé que l'annulation du refus implicite d'accorder un permis de construire résultant du silence du bourgmestre pendant plus de trois mois, ne lui interdit nullement de prendre une décision explicite de refus, de sorte que cette nouvelle décision ne saurait s'analyser en un refus de se conformer au jugement d'annulation du premier refus implicite.

## Constat:

- le mécanisme de résolution des problèmes d'exécution par le biais de la nomination du commissaire spécial peut être rendu complètement inefficace;
- pas de contrôle afin de vérifier si la décision prise par l'administration à la suite du renvoi respectait bien la décision rendue;
- il suffisait qu'une décision, quelle qu'elle soit, ait été prise par l'administration pour faire échec à la demande de nomination d'un commissaire spécial.

# L'espoir d'une évolution jurisprudentielle, vers une ouverture des conditions de la nomination du commissaire spécial

---

Comment concilier cette jurisprudence avec les principes à valeur constitutionnelle de l'autorité de chose jugée et de l'Etat de droit ainsi que vis-à-vis du respect du droit international et plus particulièrement, du principe du recours effectif et du principe du délai raisonnable?

Arrêt du 19 mai 2022 (Cour adm., 19 mai 2022, n° 47069C et n°47070C):

- Il s'agit d'un recours déposé contre la refonte du plan d'aménagement général de la commune de Diekirch. La Cour a annulé la délibération du conseil communal et la décision du ministre de l'Intérieur concernant le classement des terrains, et renvoya le dossier au conseil communal pour reconsidérer leur classement en zone constructible. Cependant, lors de deux délibérations successives, le conseil communal n'a pas pu prendre de décision, le bourgmestre s'étant abstenu, empêchant ainsi un vote clair.
- Face à cette impasse, les parties requérantes ont saisi le ministre de l'Intérieur, mais celui-ci a estimé qu'il n'était pas valablement saisi d'une décision du conseil et a refusé d'exercer son pouvoir de tutelle. Les recours en annulation contre cette décision ont été rejetés par le tribunal administratif, qui a validé la position du ministre. Toutefois, la Cour administrative, lorsqu'elle a examiné à nouveau l'affaire, a sévèrement condamné l'ignorance des arrêts précédents, enjoignant à la commune de se conformer à la décision de la Cour.

# Evolution de la jurisprudence: la Cour a accepté pour la première fois la demande de nomination d'un commissaire spécial en raison d'une exécution partielle du jugement définitif du tribunal administratif – Arrêt de la Cour administrative du 30 janvier 2024

---

## Contexte :

- Une société a obtenu gain de cause contre l'administration des Contributions directes (ACD) par un jugement du 13 janvier 2021.
- Le jugement en question eut pour conséquence la cristallisation dans le chef de la société de pertes reportables pour les années 2015 et 2016 et les premiers juges renvoyèrent l'affaire devant l'ACD pour exécution.
- l'ACD tint effectivement compte des pertes reportables pour les années d'imposition 2015 et 2016 mais les imputa uniquement sur l'année 2019 et non pas sur les années immédiatement subséquentes aux années 2015 et 2016, c'est-à-dire 2017 et 2018.
- La société a demandé un recours gracieux auprès du directeur de l'ACD pour que ce dernier émette les bulletins d'imposition rectificatifs pour les années 2017 et 2018 en tenant compte des pertes reportées et donc, en exécutant le jugement du 13 janvier 2021 de manière exhaustive.
- Le directeur de l'ACD a opposé un refus.

## Recours devant le tribunal :

- Le 16 juin 2021, la société a demandé la nomination d'un commissaire spécial pour exécuter le jugement dans son intégralité .
- Le tribunal a rejeté cette demande le 27 juin 2023, estimant que l'ACD avait déjà pris des décisions, et est même allé jusqu'à qualifier cette demande de recours abusif.
- La société a fait appel de ce jugement.

## Arrêt de la Cour administrative du 30 janvier 2024

---

- La Cour s'est demandée si une simple décision de l'administration suffisait ou si une exécution conforme était nécessaire.
- Elle a confirmé que l'administration doit exécuter le jugement rendu de manière exacte et exhaustive, en respectant ainsi le principe de l'autorité de la chose jugée et le principe de l'Etat de droit.
- Elle a souligné l'importance du respect du principe du recours effectif et du délai raisonnable, afin d'éviter aux administrés de multiples recours administratifs.

### Exécution de l'ACD :

- La Cour a jugé que la nomination d'un commissaire spécial était justifiée, mais a accordé un délai supplémentaire à l'ACD pour rectifier l'exécution.
- L'ACD a rapidement agi et a émis les bulletins rectificatifs pour les années 2017 et 2018, le 14 février 2024.

### Conclusion :

- La Cour a mis en lumière que l'administration doit non seulement prendre une décision, mais aussi veiller à son exhaustivité et à sa conformité avec le jugement.
- C'est la première fois que le juge administratif a vérifié de manière détaillée si l'exécution de la décision par l'administration était conforme et exhaustive.

# Les limites du système de nomination du commissaire spécial

---

## Faits :

- Une administrée a demandé l'autorisation d'exercer la profession de psychothérapeute en janvier 2017, sa demande a été rejetée en juillet 2017;
- Elle a introduit un recours devant le tribunal administratif en août 2017 pour contester cette décision. En juin 2018, les juges ont reconnu un vice de procédure dans la décision du Collège médical et ont annulé la décision de refus;
- Face à l'inaction du Collège médical, l'administrée a déposé en janvier 2019 une demande en désignation d'un commissaire spécial, ce qui a provoqué le Collège médical à réagir après un long silence de 8 mois;
- Après un second refus du ministre de la Santé en avril 2019, un nouveau recours a été introduit, avec un jugement du tribunal en juin 2021, donnant raison à l'administrée pour un nouveau vice de procédure;
- En novembre 2022, le ministre a informé l'administrée que sa demande ne pouvait pas être traitée selon le régime prévu, ce qui a mené à un nouveau recours en désignation de commissaire spécial.

## Décision du tribunal du 5 février 2024 :

- Le tribunal a rejeté la demande de commissaire spécial, estimant que les conditions n'étaient pas remplies, puisque le ministre avait déjà rendu une décision en novembre 2022;
- Le tribunal a souligné que la seule option restante était un recours en réformation contre la décision du ministre.

## Problématiques soulevées dans cette affaire

---

- Un délai de sept ans a écoulé depuis la demande initiale en 2017, et plusieurs jugements ont été rendus sans résoudre le fond du contentieux.
- La seule solution proposée à l'administrée était de recommencer la procédure avec de nouveaux recours.
- Le Collège médical et le ministre ont montré des manquements importants : non-respect des procédures internes et délais de réponse excessifs (jusqu'à 18 mois).
- Ces manquements n'ont pas été sanctionnés, et l'administrée doit initier une procédure auprès des juridictions judiciaires pour obtenir éventuellement des dommages et intérêts.

### Appel et décision de la Cour administrative :

- La Cour administrative a soulevé d'office la question de la recevabilité de l'appel concernant la nomination d'un commissaire spécial.
- La Cour a estimé que la loi du 7 novembre 1996 ne prévoyait pas de recours contre les décisions concernant la demande de commissaire spécial, limitant ainsi l'accès au double degré de juridiction.
- La Cour a conclu qu'il ne devait pas y avoir de recours contre une décision de nomination de commissaire spécial, ce qui a été confirmé par un autre arrêt le 12 novembre 2024.

**Conclusion** : L'administrée, ayant entamé sa demande en 2017 et a exercé une série de recours et n'a toujours pas trouvé de solution définitive à la date de juillet 2024.