

**ASSOCIATION INTERNATIONALE DES HAUTES JURIDICTIONS  
ADMINISTRATIVES**

*XI<sup>e</sup> Congrès  
Istanbul, 3-7 mai 2016*

**« *Les modes alternatifs de règlement des différends en  
matière administrative* »**

**Rapport luxembourgeois**

---

## Questions introductives

- 1. Comment définissez-vous les procédures alternatives ? Quelles différences faites-vous avec les procédures juridictionnelles et les procédures d'arbitrage ?**

Réponse :

Les procédures alternatives sont généralement entrevues comme constituant les voies de recours portées -préalablement à la saisine du juge administratif- devant l'administration, auteur d'une décision individuelle susceptible d'un recours en justice.

Ainsi, en droit luxembourgeois, l'on considère les procédures alternatives comme étant des voies de recours non contentieuses, qui se distinguent des procédures juridictionnelles, c'est-à-dire des procédures contentieuses.

Les procédures alternatives ne constituent pas non plus des procédures d'arbitrage ou de médiation, puisqu'elles ne font pas intervenir un tiers susceptible de régler le litige, mais elles se déroulent devant l'administration, c'est-à-dire devant l'une des parties à un éventuel litige contentieux ultérieur.

- 2. Existe-t-il des procédures alternatives dans votre pays telles que celles définies ci-dessus ? S'il n'existe pas de procédures alternatives dans votre pays, avez-vous des projets de création de telles procédures ? Pouvez-vous exposer l'état de vos réflexions en ce domaine ?**

Réponse : Il existe *a priori* deux types de procédures alternatives en droit administratif luxembourgeois<sup>1</sup> :

---

<sup>1</sup> Les réponses aux questions posées étant à concentrer, au vœu du Bureau de l'Association, à trois sous-ensembles du contentieux administratif à savoir, 1) les contrats et marchés publics, 2) la fonction publique et 3) la fiscalité et régulation économique, il convient de circonscrire plus particulièrement la notion de « *contentieux administratif* » en droit luxembourgeois. Il importe de préciser que le contentieux des « *contrats administratifs* », au sens des contrats conclus par des personnes de droit public, ne relève pas de ce contentieux administratif. En effet, le juge administratif luxembourgeois n'est pas le juge de l'administration, c'est-à-dire le juge de tous les litiges qui peuvent résulter des activités de l'administration, mais il n'est compétent que pour connaître du contentieux qui a une nature administrative ou, plus particulièrement, du contentieux des décisions administratives, c'est-à-dire ce qu'il convient d'appeler le « *contentieux administratif* ». Il s'agit donc d'une mission de régler des litiges qui se forment entre les administrés et l'administration lorsque l'administration (= l'Etat et les autres personnes morales de droit public) prend des décisions (que ce soit à caractère individuel ou réglementaire) que les administrés contestent. Le « *contentieux contractuel ou délictuel* » qui peut être occasionné par l'activité de l'administration ne tombe pas dans le champ de compétence du juge administratif, mais il relève de la compétence des juridictions judiciaires. En résumé, il convient de

a) Le recours gracieux

Le recours gracieux est une voie de recours non contentieuse ouverte contre toute décision individuelle émanant d'une autorité publique. Il n'est ni formellement défini, ni organisé par un texte légal. Il doit être porté soit devant l'autorité administrative même qui a pris une décision, soit devant l'autorité hiérarchiquement supérieure.

b) Le recours hiérarchique ou de tutelle

Le recours hiérarchique est le recours qui doit être porté devant l'autorité hiérarchiquement supérieure- Il présuppose l'existence d'un texte prévoyant un tel recours auprès d'une autorité ayant un pouvoir de contrôle ou de tutelle. Dans cette mesure il a un caractère obligatoire et un recours directement porté devant le juge administratif serait prématuré et partant irrecevable.

c) Le recours devant le « médiateur »

Afin d'être complet, il convient de relever que le droit administratif luxembourgeois connaît depuis 2003<sup>2</sup> la fonction de « médiateur ».

Cependant, la mission légalement circonscrite ne lui permet pas de solutionner des litiges nés entre les administrés et l'administration. Il n'est conçu ni comme un juge, ni comme un arbitre national, mais comme un simple « *facilitateur des relations entre les administrations et la société civile* ».

L'idée poursuivie est celle de rapprocher l'administration des administrés et d'améliorer les rapports que l'administration entretient avec les citoyens. Le médiateur est rattaché à la Chambre des députés et sa mission est limitée à la réception des réclamations des administrés au sujet du « *fonctionnement* » des administrations de l'Etat et des communes, ainsi que des établissements publics relevant de l'Etat et des communes, à l'exclusion de leurs activités industrielles, financières et commerciales. Ensuite, le médiateur conseille le réclamant et l'administration et il peut suggérer toutes les recommandations à l'endroit du service visé et du réclamant qui lui paraissent de nature à permettre un règlement à l'amiable de la réclamation dont il est saisi. Il peut

---

retenir qu'en droit luxembourgeois, ce n'est pas le sujet de droit qui détermine la compétence du juge administratif, mais c'est l'objet du droit qui est déterminant.

Il s'ensuit que l'Etat est justiciable des tribunaux judiciaires lorsque l'objet du litige est de nature civile (p. ex. la réparation du dommage causé par un véhicule de l'administration lors d'un accident de la circulation) ou contractuel (p. ex. l'action d'un commerçant contre l'Etat qui ne paie pas ses factures conformément aux stipulations contractuelles), tandis que le juge administratif connaît du contentieux administratif, c'est-à-dire du contentieux relatif aux décisions administratives.

<sup>2</sup>loi du 22 août 2003 (Mémorial A, n° 128 du 03 septembre 2003)

formuler des recommandations visant à améliorer le fonctionnement du service visé<sup>3</sup>.

## **I. Les finalités et le périmètre des procédures alternatives**

### **1. Dans quels buts sont utilisées ces procédures ? Quels sont les avantages et les bénéfices qui en sont attendus ?**

Réponse :

Le recours gracieux est principalement un mécanisme qui, le cas échéant, évite le recours à la voie contentieuse, en ce que soit l'administration - mieux informée - peut être amenée à émettre une nouvelle décision donnant satisfaction au réclamant, soit que l'administré qui a pu faire valoir ses objections recevra en réponse des informations et arguments supplémentaires qui le convainquent et lui font accepter la décision de l'administration. Il a ainsi une évidente fonction curative.

Le recours hiérarchique a en principe cette même fonction curative, en ce qu'il est aussi de nature à solutionner définitivement une question et ainsi, à prévenir un litige contentieux. Au-delà, et spécialement en matière d'impôts directs<sup>4</sup>, le recours hiérarchique devant le directeur de l'administration des contributions a une fonction d'uniformisation. Il constitue en quelque sorte un filtre appelé à garantir une position administrative uniforme. Plus concrètement, au Luxembourg, le pouvoir de décision en matière d'impôts directs de l'Etat est réparti entre les mains d'un grand nombre de bureaux d'imposition, qui tous constituent des autorités de décision. Ainsi, le recours devant une seule et même autorité hiérarchique vise à éviter des interprétations ou des applications légales divergentes.

---

<sup>3</sup> Le médiateur doit être informé des suites données à son intervention dans le délai qu'il fixe. Il a l'obligation d'informer la personne qui se trouve à l'origine de la réclamation par écrit des suites réservées à sa recommandation. A défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé ou en cas d'inaction de l'administration suite à son intervention, le médiateur a la possibilité de procéder à la publication de ses recommandations.

<sup>4</sup> La matière fiscale requiert une précision en ce sens qu'en droit luxembourgeois, le juge administratif n'est pas le juge de droit commun du contentieux fiscal, mais il voit sa compétence limitée à une partie seulement de ce contentieux. En effet, le tribunal administratif (juridiction de première instance), avec possibilité d'appel devant la Cour administrative, est uniquement compétent

a) en matière d'impôts directs de l'Etat (impôt sur le revenu, impôt commercial communal, impôt sur la fortune, retenue d'impôt sur les tantièmes, etc). Ainsi, le tribunal administratif n'est pas compétent pour connaître des litiges relatifs aux impôts dont l'établissement et la perception relèvent de la compétence de l'administration de l'Enregistrement et des Domaines et à l'administration des Douanes et Accises. Ce sont les juridictions de l'ordre judiciaire qui restent compétentes pour connaître 1) de la TVA, 2) des impôts indirects proprement dits (les droits d'enregistrement, les droits de transcription, de mutation et de succession) etc. Ces mêmes juridictions sont seules compétentes pour connaître du contentieux relatif à la perception des impôts - directs et indirects - (le contentieux des actes de poursuite en vue du paiement des impôts);

b) en matière d'impôts communaux, à l'exception des taxes rémunératoires.

Pour exercer un recours gracieux ou un recours hiérarchique, l'administré n'est pas obligé de recourir aux services d'un avocat. Ainsi, ces deux voies de recours alternatives peuvent être beaucoup moins coûteuses qu'une procédure contentieuse, où généralement<sup>5</sup>, l'administré est obligé de recourir aux services d'un avocat.

Les recours alternatifs ont aussi, en principe, le mérite d'être des voies des recours plus rapides que les voies de recours contentieuses.

**2. Les procédures alternatives sont-elles utilisées dans votre pays en matière administrative ? Depuis quand ? Quels ont été les facteurs de leur développement et quelle est la part des différends administratifs qui sont réglés chaque année par de telles procédures ?**

Réponse :

Oui. Les administrés ont régulièrement recours aux voies de recours alternatives. Le recours gracieux apparaît être relativement populaire. Cela transperce du fait que dans bon nombre de recours contentieux figurent des réclamations libellées préalablement devant l'auteur de la décision litigieuse (not. en matière de protection internationale, en matière d'urbanisme etc). Il n'existe cependant pas de données chiffrées officielles relativement au nombre de recours qui sont introduits devant les autorités de l'Etat central ou devant les autorités décentralisées ou autonomes. Il n'existe pas non plus d'informations officielles quant au pourcentage de recours alternatifs qui solutionnent des litiges entre l'administration et les administrés.

Le développement des voies de recours alternatives paraît être parallèle à celui des règles garantissant la participation active des administrés à la procédure d'élaboration des décisions administratives les concernant, elles-même remontant à la fin des années 1970<sup>6</sup>. C'est en tout cas cette association générale du citoyen spécialement au cours de la phase préparatoire de la prise de décision et l'obligation de motivation formelle des décisions qui facilite largement l'usage de la voie de recours gracieuse.

---

<sup>5</sup> Il convient de signaler une exception en matière d'impôts relevant de la sphère de compétence du juge administratif, où, en première instance, le contribuable peut aussi agir personnellement. Il peut aussi se faire représenter par un avocat, un réviseur d'entreprises ou un expert-comptable

<sup>6</sup> Les pouvoirs législatif et réglementaire luxembourgeois ont arrêté un corps de règles à cette fin par loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse (Mémorial A 1978, page 2486) et par règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes (Mémorial A 1979, page 1096). Cette initiative fait suite à l'invitation donnée aux Etats européens par la résolution (77) 31 du Conseil de l'Europe relative à la protection de l'individu en rapport avec les actes des autorités administratives, adoptée par le Comité des ministres le 28 septembre 1977

**3. Existe-t-il dans votre pays des règles restreignant l'usage des procédures alternatives en matière administrative ? Quels sont, selon vous, les types de litiges pour lesquels ces procédures ne seraient pas appropriées ?**

Réponse :

Il est généralement admis que le recours gracieux est toujours ouvert à l'administré non satisfait d'une décision administrative lui faisant grief.

L'usage de cette voie de recours est restreint en ce sens qu'il est, en principe, conditionné par le respect des délais de recours pour agir devant le juge administratif. Ainsi, un recours gracieux introduit devant l'autorité administrative après l'expiration du délai contentieux peut être rejeté comme étant tardif, partant irrecevable par l'autorité administrative qui en est saisie.

Il a été indiqué ci-avant que l'existence du recours hiérarchique est conditionnée par l'existence d'une disposition légale le prévoyant. Si tel est le cas, il doit obligatoirement être formulé et l'administré ne peut pas immédiatement saisir le juge administratif. La recevabilité *ratione temporis* du recours hiérarchique est conditionnée par le respect du délai légalement prévu à cette fin au cas par cas.

**4. Existe-t-il dans votre pays des textes qui organisent l'usage des procédures alternatives en matière administrative ? Dans l'affirmative, ces textes ont-ils une valeur juridique contraignante (droit dur/droit souple) ?**

Réponse :

L'usage du recours gracieux ne fait pas l'objet d'une organisation légale. Rares sont même les dispositions légales qui le concernent expressément. L'une d'entre elles est la loi instituant le règlement de procédure à respecter devant les juridictions administratives<sup>7</sup>, qui prévoit l'effet de l'introduction de pareille voie de recours par rapport au cours du délai de recours contentieux, lequel est en principe interrompu jusqu'à la prise d'une décision par l'autorité saisie d'une réclamation.

La voie de recours hiérarchique ne fait pas non plus l'objet d'une réglementation ou organisation spécifique.

---

<sup>7</sup> Loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives

**5. Si votre Etat est membre de l'Union européenne, comment a été transposée la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale ?**

*Attention ! Cette question n'est posée qu'en tant que cette directive peut régir des matières « administratives » selon votre droit interne.*

Réponse :

La directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale a été transposée en droit luxembourgeois par une loi du 24 février 2012. Cette loi instaure une possibilité de médiation conventionnelle ou judiciaire, en matière civile et commerciale, à l'exception des droits et obligations dont les parties ne peuvent disposer, des dispositions qui sont d'ordre public et de la matière relative à la responsabilité de l'Etat pour des actes et des omissions commis dans l'exercice de la puissance publique, d'une part, ainsi qu'une possibilité de médiation familiale en matière de divorce, de séparation de corps, de séparation pour des couples liés par un partenariat enregistré, d'autre part.

La loi du 24 février 2012 n'ouvre cependant pas une voie de médiation au niveau des litiges relevant du contentieux administratif.

## **II. Les acteurs des procédures alternatives**

**1. Quelles catégories de personnes, physiques ou morales, ont recours aux procédures alternatives? Toutes les personnes publiques peuvent-elles y avoir recours?**

Réponse :

Ce sont essentiellement les administrés, personnes physiques ou morales, qui ont recours aux voies de recours administratives alternatives pour agir contre une décision administrative qui leur fait grief.

Si des personnes de droit public peuvent aussi occasionnellement être les destinataires de décisions administratives, voire être affectées par des décisions administratives, elles peuvent en principe aussi agir à travers une procédure alternative.

**2. Les parties à un différend administratif peuvent-elles confier la conduite d'une procédure amiable à un tiers? Quel rôle ce tiers est-il appelé à jouer?**

Réponse :

Le droit luxembourgeois ne prévoit pas de possibilités de charger un médiateur ou autre tiers d'une procédure de règlement amiable d'un litige de nature administrative.

Bien qu'il n'existe pas de jurisprudence en la matière, il semble au contraire que la compétence d'attribution des juridictions administratives pour connaître du contentieux administratif soit exclusive et comme telle pas à la disposition des parties à un litige de nature administrative.

**3. Existe-t-il dans votre pays des standards encadrant l'activité de ces tiers (qualification requise, formation continue, rémunération, déontologie, ...)? Y a-t-il des instances chargées de veiller au respect de ces standards (organismes publics, organisations professionnelles, associations éventuellement agréées ...)?**

Réponse :

La voie de règlement afférente n'étant pas prévue, il n'existe pas non plus de réglementation organisant des procédures de règlement amiable en matière administrative.

**4. Le juge administratif peut-il inviter, voire obliger les parties à un litige porté devant lui à recourir à une procédure alternative? Le juge administratif peut-il confier une mission de médiation à un tiers?**

Réponse :

Le recours gracieux étant une voie de recours facultative, le juge administratif ne peut pas exiger que les parties à un litige y aient préalablement recours.

Le recours hiérarchique ou de tutelle, dès lors qu'il est légalement prévu, est une voie de recours obligatoire et le juge administratif déclarera irrecevable un recours direct contre une décision administrative contre laquelle la voie hiérarchique n'a pas été exercée.

Le juge administratif ne peut pas confier une mission de médiation à un tiers.



- 5. Le juge administratif peut-il lui-même conduire une procédure de médiation? Quels sont, selon vous, les avantages et les inconvénients d'une procédure amiable conduite par un juge? Dans quels types de litiges, l'intervention directe du juge apparaît-elle la plus appropriée?**

Réponse :

Le juge administratif luxembourgeois peut certes œuvrer dans une procédure contentieuse en vue d'un arrangement à l'amiable entre parties, cependant il ne peut pas conduire en lieu et place ou parallèlement à une procédure contentieuse une procédure alternative de règlement du litige.

### **III. Les procédures des procédures alternatives**

- 1. Pouvez-vous détailler les différentes procédures alternatives applicables en matière administrative dans votre pays? Comment les parties choisissent-elles parmi les différentes procédures alternatives disponibles?**

Réponse :

- a) Le recours gracieux

Le recours gracieux peut être intenté dans toutes les matières administratives. Ainsi, il existe en matière de marchés publics, de la fonction publique et de régulation économique. Une forme spéciale de recours gracieux existe en matière fiscale (i.e. une demande de modification d'un bulletin d'imposition qui peut être soumise au bureau d'imposition qui a pris la décision d'imposition querellée).

Etant une voie de recours facultative, les parties choisissent librement d'exercer ou non cette voie de recours précontentieuse.

- b) Les recours hiérarchique ou de tutelle

- 1) En matière de marchés publics :

Il n'y a pas de texte prévoyant un recours hiérarchique obligatoire en la matière.

Ceci étant, lorsque des procédures de soumission sont lancées et conduites par des autorités communales décentralisées ou des établissements publics autonomes dotés d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, il

existe théoriquement une possibilité de recours -non expressément prévue-, partant facultative- devant les autorités de tutelle (par exemple un recours devant le ministre de l'Intérieur qui constitue l'autorité de tutelle des communes). Il apparaît que ces voies de recours ne soient cependant que très rarement exercées.

## 2) En matière de fonction publique

A titre exemplatif, une voie de recours hiérarchique spécifique est ouverte en matière de discipline de la fonction publique en cas de sanction inférieure prononcée par une autorité ministérielle, qui permet au fonctionnaire de prendre recours au Conseil de discipline, avec possibilité de saisine ultérieure du juge administratif<sup>8</sup>.

En matière de fonction publique communale, il existe en principe la possibilité pour les fonctionnaires et agents publics communaux d'agir devant le ministre de l'Intérieur, l'autorité de tutelle des communes.

## 3) En matières fiscale et de régulation économique

Le directeur de l'administration des contributions directes, en tant que chef hiérarchique de l'administration des contributions directes est appelé à statuer sur les réclamations qui sont portées devant lui en tant que supérieur hiérarchique des préposés des bureaux d'imposition. Ainsi, sans préjudice de la possibilité d'introduire une demande de modification devant le bureau, tout contribuable mécontent avec une décision de ladite administration doit en principe saisir le directeur d'une réclamation avant d'être admis à agir devant le juge administratif (recours hiérarchique obligatoire).

En matière de régulation économique, il existe, théoriquement, la possibilité d'agir devant les instances de tutelle contre les décisions des organismes de contrôle, qui constituent généralement des organismes indépendants dotés d'une personnalité juridique propre.

## **4) Existe-t-il dans votre pays des recours administratifs qui sont obligatoires avant la saisine du juge administratif? Ou facultatifs? Comment sont-ils organisés? L'introduction d'un recours administratif modifie-t-elle les conditions de formation et d'examen d'un recours ultérieur devant le juge? Par exemple, les parties peuvent-elles soulever devant le juge administratif des arguments qui n'auraient pas été exposés à l'occasion d'un précédent recours administratif?**

---

<sup>8</sup> loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, art. 54

Réponse :

Il a été indiqué ci-avant que le recours gracieux peut être intenté dans toutes les matières administratives et qu'il est toujours facultatif.

La voie de recours hiérarchique est une voie de recours à caractère obligatoire, de sorte à constituer une étape obligatoire avant la saisine du juge administratif.

Il est admis que dans le cadre d'un recours gracieux ou hiérarchique, le réclamant peut invoquer tous les moyens de droit, de fait, d'équité ou d'opportunité.

Les moyens soulevés lors de la procédure de réclamation ne sont cependant pas de nature à limiter ni le cadre juridique d'une éventuelle instance juridictionnelle conduite à la suite d'un recours gracieux resté infructueux ni l'arsenal de moyens d'annulation ou de réformation du demandeur.

**5) Quels sont les principes généraux qui organisent les procédures alternatives (principe du contradictoire, principe d'impartialité, règles de confidentialité, délais, ...)? De quelle autonomie disposent les parties pour organiser le déroulement d'une procédure alternative?**

Réponse :

Le déroulement de la procédure en cas d'introduction d'un recours gracieux n'est pas véritablement organisé.

Dans le cadre d'un recours non contentieux, l'administré se trouve toujours devant l'administration, soit l'autorité même qui a pris la décision, soit l'autorité hiérarchiquement supérieure. Le recours non contentieux débouchera donc, en principe, à la prise d'une décision nouvelle qui remplacera la décision initiale. Dans cette décision nouvelle, l'administration prendra position à l'égard des circonstances nouvelles invoquées par l'administré. L'administration ne devra pas nécessairement refaire la procédure ayant précédé la décision critiquée. Ce sont donc les règles générales de la procédure administrative non contentieuse qui restent applicables (essentiellement l'obligation de l'administration de motiver formellement sa décision prise en réponse à un recours gracieux, l'obligation -dans le cadre d'un recours gracieux exercé par un tiers à une décision, dès lors que l'administration se propose de révoquer ou de modifier une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie- d'informer et d'entendre, sauf cas d'urgence, la partie concernée etc).

Quant aux délais, mis à part quelques dispositions particulières, il n'existe pas de disposition légale imposant à l'administration un délai spécifique dans lequel elle doit prendre une décision, fût-ce une réponse à un recours gracieux ou hiérarchique.

Il est admis que dans le cadre d'un recours gracieux, le réclamant peut invoquer tous les moyens de droit, de fait, d'équité ou d'opportunité.

Les moyens soulevés lors de la procédure de réclamation ne sont cependant pas de nature à limiter le cadre juridique d'une éventuelle instance juridictionnelle entamée suite à un recours gracieux resté infructueux.

**6) L'engagement d'une procédure alternative permet-il de suspendre ou d'interrompre les délais de prescription? Et les délais de recours contentieux?**

Réponse :

La réponse à cette question impose une distinction entre le contentieux administratif et le contentieux fiscal.

Au niveau du **contentieux administratif** :

a) Le recours gracieux

La voie de recours gracieuse a un effet important en ce qui concerne les délais de recours contentieux qui doivent être respectés pour pouvoir agir devant le juge administratif, étant donné que l'introduction d'un tel recours interrompt le cours du délai contentieux et un nouveau délai commence à courir à partir de la réponse donnée par l'administration<sup>9</sup>.

Il reste la situation où l'administration ne réagit pas suite à un recours gracieux.

Avant de répondre à la question, il convient de relever que le législateur luxembourgeois assimile le silence gardé par l'administration à une décision de refus. En effet, dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le tribunal administratif que sous forme de recours contre

---

<sup>9</sup> L'article 13 (2) de la loi du 21 juin 1999 dispose que : « (2) Toutefois si la partie intéressée a adressé un recours gracieux à l'autorité compétente avant l'expiration du délai de recours fixé par la disposition qui précède ou d'autres dispositions législatives ou réglementaires, le délai du recours contentieux est suspendu et un nouveau délai commence à courir à partir de la notification de la nouvelle décision qui intervient à la suite de ce recours gracieux ».

une décision administrative, lorsqu'un délai de trois mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le tribunal administratif.<sup>10</sup> Le législateur garantit ainsi qu'en cas de carence administrative de plus de trois mois, l'administré peut agir en justice et introduire un recours contre une décision implicite de refus. Après l'écoulement du troisième mois, l'administré concerné peut donc en principe, sans limitation de temps, déférer à la censure des juridictions administratives une décision implicite de refus. Telle est en tout cas la situation face à un silence gardé par rapport à une demande formulée par un administré.

La situation est cependant plus compliquée et dangereuse pour l'administré qui a introduit un recours gracieux ou hiérarchique.

En effet, si la partie intéressée a adressé un recours gracieux à l'autorité compétente, le délai du recours contentieux est certes suspendu et un nouveau délai commence à courir à partir de la notification de la nouvelle décision qui intervient à la suite de ce recours gracieux<sup>11</sup>, cependant le délai recommence aussi à courir lorsque l'administration n'a pas réagi pendant trois mois après avoir été saisie d'un recours gracieux<sup>12</sup>. En d'autres termes, à l'expiration du sixième mois suivant la présentation d'un recours gracieux devant l'administration, sans que cette dernière n'ait réagi, l'administré sera forclos à saisir le juge administratif.

#### b) Les recours hiérarchique ou de tutelle

Les voies de recours hiérarchique ou de tutelle, dès lors qu'elles sont légalement prévues, constituent une étape obligatoire que l'administré doit passer avant de pouvoir agir au contentieux. La recevabilité de ces recours dépend du respect du délai qui est légalement fixé au cas par cas pour ce faire.

Une réponse expresse fera courir le délai pour agir devant le juge administratif.

En cas de silence prolongé, l'administré pourra, conformément au droit commun, lorsqu'un délai de trois mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune réponse de l'autorité hiérarchique ou de tutelle, considérer son recours

---

<sup>10</sup> article 4 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

<sup>11</sup> article 13 (2) de la loi du 21 juin 1999

<sup>12</sup> article 13 (3) de la loi du 21 juin 1999

comme rejeté et se pourvoir devant le tribunal administratif. Dans ce cas de figure, aucun délai ne devrait courir pour ce faire<sup>13</sup>.

#### Au niveau du **contentieux fiscal**,

##### a) Le recours gracieux

La législation en matière fiscale prévoit une catégorie spéciale de recours gracieux devant l'autorité qui a pris la décision, c'est-à-dire le bureau d'imposition<sup>14</sup>. Il s'agit de la possibilité qui est ouverte au contribuable de saisir le bureau d'imposition, suite à l'émission d'un bulletin visé, d'une demande de modification.

Il semblerait que la législation fiscale ne conçoive pas que pareille demande de modification puisse avoir un effet suspensif au niveau du cours du délai de réclamation contre le bulletin visé. Il reste la question de savoir s'il est ainsi dérogé au droit commun<sup>15</sup>, ou si ce dernier sauvegarde néanmoins les droits du contribuable pour introduire une réclamation devant l'autorité hiérarchique. La réponse doit être donnée par le juge administratif, pour l'heure, la question reste ouverte, sans que cette possibilité ne soit limitée dans le temps.

##### b) Le recours hiérarchique

En cas de saisine du directeur de l'administration des contributions directes d'un recours hiérarchique, il convient de distinguer encore entre la situation de prise d'une décision par l'autorité hiérarchique ou de silence gardée par elle.

En cas de réponse réservée à un recours hiérarchique, un nouveau délai de recours contentieux commence à courir.

En cas de silence prolongé de l'autorité hiérarchique, le contribuable peut au bout du sixième mois, saisir le tribunal administratif d'un recours contentieux et ainsi, porter son recours contre la décision initiale du bureau d'imposition devant le juge administratif.

---

<sup>13</sup> L'article 13 (2) de la loi du 21 juin 1999 parle du seul recours gracieux, mais ne vise pas un recours hiérarchique ou de tutelle.

<sup>14</sup>Le paragraphe 94 de la loi générale des impôts dispose que « (1) Les bulletins d'impôt (§§ 211, 212, 212a al. 1er, 214, 215 et 215a) ainsi que les décisions administratives à caractère individuel (§ 235) ne peuvent être retirés ou modifiés qu'à la double condition que le contribuable y consente expressément et qu'il ne se trouve pas forclos dans le cadre d'un recours contentieux.

(2) L'alinéa 1<sup>er</sup> ne trouve pas application, si la possibilité de retrait ou de modification à l'initiative de l'administration fiscale résulte d'autres dispositions de la présente loi ».

<sup>15</sup> article 13 (2) de la loi du 21 juin 1999

**7) Le juge peut-il intervenir, même partiellement, au cours d'une procédure alternative? Si oui, sous quelle forme?**

Réponse :

Non. Le juge n'est pas admis à intervenir au cours d'une procédure alternative. Souvent, les autorités administratives considèrent même que la saisine du juge administratif par l'administré moyennant un recours contentieux, les dessaisit d'un recours alternatif dont elles sont saisies.

**IV. L'efficacité des procédures alternatives**

**1. Estimez-vous que les procédures alternatives sont plus rapides ou moins coûteuses que les procédures juridictionnelles? Pouvez-vous évaluer cet écart ?**

Réponse :

Les procédures alternatives sont généralement une possibilité rapide et peu coûteuse (dispense d'un avocat) pour l'administré d'obtenir un réexamen d'un dossier par l'autorité administrative qui a pris une décision, voire par l'autorité qui lui est hiérarchiquement supérieure, et ainsi, le cas échéant, d'obtenir la satisfaction recherchée.

**2. Quelle est la part des différends administratifs définitivement réglés par des procédures alternatives? Quels sont les facteurs de réussite ou d'échec?**

Réponse :

Comme en droit luxembourgeois, les procédures alternatives sont des procédures se déroulant exclusivement devant l'administration et que le juge administratif n'en est informé que si elles échouent et que l'affaire devient contentieuse, premièrement, et comme des données statistiques publiques font défaut, deuxièmement, il n'est pas possible de répondre plus en avant à cette question.

**3. Quelle est la valeur juridique de l'accord conclu au terme d'une procédure alternative? Le juge administratif peut-il être saisi d'une demande d'homologation ou d'enregistrement d'un tel accord?**

**4. De quels outils et de quelles procédures disposent les parties en cas de violation de l'accord conclu au terme d'une procédure alternative, éventuellement homologué par le juge administratif?**

Réponse 3 et 4 :

En droit luxembourgeois, les procédures alternatives luxembourgeoises ne conduisent pas à un accord susceptible d'homologation ou de ratification par le juge administratif, mais à la prise d'une décision nouvelle par l'administration, dont le juge administratif peut être saisi en cas de désaccord d'une partie concernée.

**5. Estimez-vous nécessaire de développer davantage les procédures alternatives dans votre pays? Pourquoi? Sous quelle forme?**

Réponse :

La création de procédures de médiation devant un tiers autre que le juge administratif, d'une part, mais aussi la dotation du juge administratif de compétences et de pouvoirs de conciliation ou d'arrangement, d'autre part, pourraient évidemment constituer un moyen de désengorger sensiblement le contentieux administratif, voire un moyen de faciliter et d'accélérer le règlement des litiges contentieux.

Henri Campill  
*vice-président de la Cour administrative*

\*\*\*\*\*