



Rapport de stage effectué dans le cadre du programme d'échanges de magistrats de l'AIHJA :

<u>Participant :</u>	<u>Stage :</u>
Nom : WANE BAMEME Prénom : BIENVENU Nationalité : CONGOLAISE Juridiction d'origine : CONSEIL D'ETAT DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO Fonction : JUGE Ancienneté : 5 ANS	Juridiction d'accueil : COUR ADMINISTRATIVE DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG Pays : GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG Ville : LUXEMBOURG Dates du stage : Du 02 au 06 décembre 2024

**I. Introduction – Présentation de la juridiction et du déroulement du stage :**

*a. Programme de l'échange :*

Dans le cadre du programme d'échanges des magistrats, organisé par l'Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives, AIHJA en sigle, la candidature du Juge Bienvenu WANE BAMEME, conseiller au Conseil d'Etat de la République Démocratique du Congo a été retenue pour effectuer un stage professionnel au sein de la Cour administrative du Grand-duché de Luxembourg, durant la période du 02 au 06 décembre 2024.

*b. Présentation de la juridiction d'accueil :*

Le stage professionnel s'est déroulé au sein de la Cour administrative du Grand-duché de Luxembourg qui constitue la plus haute juridiction administrative nationale. Elle est composée de 6 hauts magistrats et dirigée par un Président assisté de deux vice-Présidents suivis des premier conseiller et conseillers.

La Cour administrative du Grand-duché de Luxembourg est régie par la loi du 07 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, dans sa version consolidée du 16 septembre 2023 (voir : site internet du Journal officiel du Grand-duché de Luxembourg (Legilux))

## II. Différences et similitudes entre les systèmes juridiques du pays d'origine et du pays d'accueil :

### a. En ce qui concerne l'organisation du système juridique :

**Dans le système luxembourgeois de justice**, le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.

Il est établi un Conseil national de la justice chargé de veiller au bon fonctionnement de la justice dans le respect de son indépendance. Il s'assure de la discipline des magistrats conformément à la loi. Il est majoritairement composé de magistrats. Le pouvoir de nomination des magistrats revient au Grand-Duc, qui reçoit à cet effet ses propositions dans les conditions fixées par la loi.

**A côté de l'ordre judiciaire, le système judiciaire luxembourgeois** prévoit également les juridictions administratives, régies par la loi du 07 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, lesquelles sont organisées à deux, à savoir : le tribunal administratif statuant au premier degré, et la Cour administrative siégeant en appel des décisions rendues par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg.

Aux termes des dispositions de l'article 57 points 1 et 2 de la loi du 07 novembre 1996 précitée : « *Le tribunal administratif est composé de vingt-et-un membres, c'est-à-dire un président, deux premiers vice-présidents, cinq vice-présidents, six premiers juges et sept juges. Il est complété par neuf membres suppléants qui portent le titre de juge suppléant du tribunal administratif. Le greffe du tribunal administratif est composé d'un greffier en chef et de greffiers* ». L'article 10 points 1 et 2 de la même loi sus-évoquée dispose : « *La Cour administrative est composée de sept membres, c'est-à-dire un président, deux vice-présidents, deux premiers conseillers et deux conseillers. Elle est complétée par cinq membres suppléants qui portent le titre de conseiller suppléant de la Cour administrative. Le greffe de la Cour administrative est composé d'un greffier en chef et de greffiers* ».

**Tandis qu'en droit congolais**, aux termes des dispositions de l'article 149 de la Constitution du 18 février 2006, actuellement en vigueur : « *Le pouvoir judiciaire est dévolu aux cours et tribunaux qui sont : la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation, le Conseil d'Etat, la Haute Cour militaire ainsi que les Cours et Tribunaux civils et militaires* ». Il existe donc un ordre judiciaire, un ordre administratif et la Cour constitutionnelle.

En ce qui concerne l'ordre administratif, la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, prévoit : un tribunal administratif dans chaque district ou territoire, une cour administrative d'appel au niveau provincial et le Conseil d'Etat au niveau national. Toutes ces juridictions ont un greffe. Le législateur attache à chacune d'elles un parquet.

b. *En ce qui concerne la compétence de la juridiction administrative :*

**Au Luxembourg, l'article 98 de la Constitution révisée** dispose : « *Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution ; d'autres juridictions à compétence particulière* ». L'ordre judiciaire luxembourgeois a donc une compétence de droit commun.

Cependant, les juridictions administratives doivent être considérées comme étant des juridictions « *à compétence particulière* ». L'article 99 de la même Constitution révisée précise en ces termes : « *le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans des cas à des conditions déterminées par la loi* ».

Plus concrètement en droit luxembourgeois, contrairement aux juridictions de l'ordre judiciaire qui sont de droit commun, celles de l'ordre administratif sont des juridictions d'attribution qui, en principe, sont compétentes pour le contentieux administratif et le contentieux fiscal, selon les conditions et dans les limitations légales. Elles peuvent également être saisies contre les actes réglementaires.

En tout état de cause, elles prononcent l'annulation ou, lorsque les lois spéciales en attribuent connaissance au tribunal administratif, comme l'indique le premier paragraphe de l'article 3 de la loi du 07 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, la réformation des décisions soumises à leurs censures. Sauf disposition légale contraire, les jugements du tribunal administratif sont susceptibles d'appel devant la Cour administrative.

Aux termes des dispositions de l'article 112, paragraphe 3 de la même Constitution révisée sus-évoquée : « *La Cour constitutionnelle réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi* ».

**En droit judiciaire congolais, chaque juridiction de l'ordre administratif** est composée de deux sections : la section consultative et celle du contentieux. La première donne des avis, et interprétations des textes juridiques aussi bien en chantier qu'en vigueur. Par ses avis motivés, elle oriente les autorités administratives tant du pouvoir central, qu'au niveau provincial ou local, qui la saisissent facultativement. Elle est constituée d'un Président de section, des Présidents de chambre et des Conseillers. Elle comprend en principe trois chambres : la chambre des avis, la chambre d'interprétation des textes juridiques, et la chambre d'études et d'inspection permanente. La seconde tranche les litiges opposant l'Administration aux administrés ou les Administrations entre elles. Elle est également constituée d'un Président de section, des Présidents de chambre et des Conseillers. Elle comprend en principe six chambres : la chambre de l'administration, la chambre des finances publiques et de la fiscalité, la chambre des affaires sociales, la chambre des élections, des formations politiques et des organismes professionnels, la chambre des matières économiques, et la chambre des affaires générales.

Une fois saisies en matière du contentieux, ces juridictions de l'ordre administratif prononcent l'annulation des décisions entreprises, mais peuvent aussi ordonner la suspension desdites décisions.

- Le Conseil d'État connaît, en premier et dernier ressort, des recours en annulation pour violation de la loi, de l'édit ou du règlement, formés contre les décisions des autorités administratives centrales ou contre ceux des organismes publics placés sous leur tutelle ainsi que ceux des organes nationaux des ordres professionnels (art. 85).
- La Cour administrative d'appel connaît au 2<sup>nd</sup> degré, de l'appel des jugements et ordonnances des tribunaux administratifs ainsi que des décisions des organes disciplinaires des provinces, des organismes publics ou des ordres professionnels provinciaux et locaux. Elle connaît, au 1<sup>er</sup> degré, des recours en annulation, pour violation de la loi, de l'édit et du règlement, formés contre les décisions des autorités administratives provinciales et des organismes publics placés sous leur tutelle ainsi que des organes provinciaux des ordres professionnels, ainsi que du contentieux des élections des députés provinciaux, des gouverneurs et vice-gouverneurs (art. 96 LO).
- Le Tribunal administratif est compétent pour connaître des recours en annulation, pour violation de la Constitution, du traité dûment ratifié, de la loi, de l'édit et du règlement, formés contre les décisions des autorités du territoire, de la ville, de la commune, du secteur ou de la chefferie ainsi que contre ceux des organismes publics placés sous leur tutelle. Il connaît du contentieux des élections urbaines, communales et locales (article 104 LO).

c. *En ce qui concerne le fonctionnement de la juridiction administrative :*

**Dans son fonctionnement, la juridiction administrative luxembourgeoise** siège sans Ministère public mais avec l'assistance du greffier. Elle est saisie par requête introductive déposée au greffe en original et quatre copies. Il importe de joindre en quatre copies les pièces énoncées, ainsi que la décision attaquée, si le demandeur en dispose ; au cas contraire, elle sera versée en cours de procédure par celui qui en est détenteur.

Quant à un recours contre le silence prévu à l'article 4 de la loi du 07 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, c'est la demande de décision accompagnée le cas échéant d'un récépissé, qui est à joindre.

A côté de l'Etat qui a la faculté de se faire représenter par un délégué du Gouvernement, il est admis d'avoir un défendeur et même des tiers intéressés.

Quant aux délais, la requête doit être introduite dans le délai de trois mois à dater de la notification de la décision ou de sa prise de connaissance. La signification au défendeur devra s'effectuer dans le mois du dépôt du recours, pour éviter la caducité. Le défendeur et les tiers intéressés sont tenus de fournir leur mémoires en réponse dans le délai de trois mois à dater de la signification de la requête introductive. La réplique du demandeur est attendue dans le mois de la communication de la réponse ; la partie défenderesse et le tiers intéressé peuvent dupliquer dans le mois, au risque d'être frappée par la forclusion. Ces délais sont suspendus entre le 16 juillet et le 15 septembre. Une demande de prorogation unique de délai est possible.

Différents incidents sont possible en cours d'instruction des affaires. Il en est ainsi : de l'inscription en faux, de l'intervention, des reprises d'instance et de constitution de nouvel avocat, du désaveu, de la récusation et du désistement.

L'inobservation des règles de procédure n'entraîne l'irrecevabilité de la demande que si elle a pour effet de porter effectivement atteinte aux droits de la défense.  

Les décisions rendues par le tribunal administratif sont susceptibles de tierce-opposition et d'appel. Mais, les arrêts de la Cour administrative du Luxembourg ne sont susceptibles d'aucune voie de recours, sauf de la tierce-opposition.

**Dans le fonctionnement des juridictions eczoloises de l'ordre administratif, il convient de noter ce qui suit :**

- Sauf exception, la juridiction siège avec le concours du Ministère public qui se met au même niveau mais du côté droit de la composition.
- Le recours contre le silence de l'administration n'est pas formellement organisé.
- Dans le contentieux administratif, l'Etat agit selon le cas, pour le Pouvoir central, par le ministre ayant la justice dans ses attributions ou son délégué, pour les provinces, par le Gouverneur de province ou son délégué, et pour les entités territoriales décentralisées, par le maire, le bourgmestre, le chef de secteur ou de chefferie ou leurs délégués.
- Les décisions rendues par les juridictions de l'ordre administratif sont, selon le cas, susceptibles d'opposition, de tierce-opposition, d'appel, de l'interprétation, de rectification d'erreur matérielle, de pourvoi en cassation, de la révision...etc.

*d. En ce qui concerne les procédures et règles de droit applicables :*

Entant qu'un procès fait à l'acte taxé d'illégalité, le contentieux administratif revêt un caractère objectif et la procédure est essentiellement écrite. En droit du contentieux administratif luxembourgeois, la procédure contentieuse se rapporte à l'annulation ou à la réformation, mais aussi, en cas de référé, à la suspension provisoire de la décision entreprise ou en des injonctions faites par le juge des référés à l'auteur de l'acte entrepris.

La procédure contentieuse requiert la publicité et le contradictoire garantissant ainsi les droits de la défense dans le cadre d'un procès équitable, devant les trois membres de la composition, le dossier n'étant pas soumis à la plénière.

**De l'exécution des décisions des juridictions administratives.** 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 changer 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.

En cas d'une inexécution imputable à une personne publique décentralisée ou à une autorité déconcentrée, le commissaire spécial sera choisi parmi les fonctionnaires supérieurs de l'autorité de tutelle ou du ministère dont relève l'autorité à laquelle l'affaire a été renvoyée. Mais, dans tous les autres cas, il sera choisi parmi les membres de la juridiction. La décision que prend le commissaire spécial est, selon le cas, susceptible d'un recours en annulation ou de celui en réformation. Les commissaires spéciaux sont rémunérés.

*De quelques dossiers judiciaires.* Durant le séjour de stage professionnel, le Président de la Cour administrative nous a permis de suivre dans la salle d'audience deux dossiers qui ont été plaidés les mardi 03 et jeudi 05 décembre 2024. La troisième affaire, d'intérêt majeur, a connu la décision de la Cour de Justice de l'Union Européenne.

- Dossier inscrit au greffe sous le numéro du rôle 8986 et 47357

Madame Claudine Wolf, requérante dans cette cause, fut admise au stage dans la carrière de l'expéditionnaire à l'administration des Postes et Télécommunications avec effet au 1<sup>er</sup> octobre 1987. Après transfert et prorogation de son stage, le ministre du Logement et de l'Urbanisme l'informa, par courrier du 25 juin 1990, de la résiliation de son stage avec effet à partir du 1<sup>er</sup> août 1990.

A la suite du rejet de son recours gracieux le 13 septembre 1990, la requérante saisit par requête du 07 octobre 1993, le comité du contentieux du Conseil d'Etat dans la cause sous le numéro de rôle 8986, et sollicita la réformation et subsidiairement l'annulation de la résiliation de son stage. Son litismandataire ayant déposé le mandat le 04 mai 1994, la requérante demanda, par courrier du 11 octobre 1994, au Conseil d'Etat de refixer son affaire afin de lui permettre de chercher un nouvel avocat pour assurer la défense de ses intérêts. Mise à maintes reprises au rôle général, sur demande de la requérante, l'affaire resurgira avant jonction, suite à la nouvelle requête introduite le 26 avril 2022 au tribunal administratif sous le numéro 47357.

Pour une meilleure administration de la justice, le tribunal administratif du Luxembourg ordonna la jonction des causes introduites sous les numéros 8986 et 47357, puis, déclara les deux requêtes irrecevables, motif pris de la péremption d'instance, étant donné qu'il s'est écoulé 30 ans depuis la saisine du comité du contentieux du Conseil d'Etat. Il rejeta la demande de l'allocation d'une indemnité de procédure, avant de condamner la requérante aux frais et dépens des deux requêtes jointes. C'est contre cette décision que fut interjeté le présent appel devant la Cour.

Alors qu'à l'audience le représentant du Gouvernement soutient l'œuvre du premier juge, l'appelante estime que c'est à tort que le tribunal administratif a décrété l'irrecevabilité de la requête en prenant appui sur le motif de péremption d'instance ; en ce que ce principe de droit civil ne s'applique pas en contentieux administratif.

L'arrêt de la Cour administrative du Luxembourg est attendu.

- Dossier sous le numéro du rôle 50699C

Cette affaire oppose devant la Cour administrative MIR MOTAHARI Shiva et consort, Luxembourg au ministre de l'Intérieur – Commune de Fischbach en matière de l'Urbanisme et aménagement du territoire – Plan d'aménagement général.

Il ressort des débats à l'audience, qu'après l'adoption du projet du plan d'aménagement général et de celui particulier par la commune de Fischbach au cours de sa séance du 11 juillet 2016, deux ministres ont refusé l'approbation du projet du PAG. Après la saisine du tribunal administratif, puis l'appel formé contre les décisions des refus desdits ministres, la Cour administrative avait, entre autre, renvoyé les dossiers en prosécution de cause devant le conseil communal. Celui-ci adoptera, le 23 novembre 2020, un nouveau PAG qui sera approuvé par décision du ministre de l'Intérieur du 29 juillet 2021, et rejettera la réclamation des requérants, notamment au motif qu'en raison du caractère tentaculaire et des effets négatifs sur la qualité paysagère du site querellé, la modification de la zone verte n'avait jamais été approuvée par son collègue de l'Environnement. 

Saisi le 04 janvier 2022 par la requête inscrite sous le n°46857, le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, 2<sup>ème</sup> chambre a, par son jugement du 23 mai 2024, décliné sa compétence à connaître du recours principal en réformation, décrété la recevabilité du recours subsidiaire en annulation en la forme, mais au fond, il l'a déclaré non justifié, partant en a déboulé, rejeté la demande en indemnité de procédure sollicitée, avant de condamner les demandeurs aux frais et dépens. C'est ce jugement qui est entrepris en appel.

L'arrêt de la Cour administrative est attendu.

- Dossier inscrit sous le numéro du rôle 48678 C et 48685 C :

Dans cette affaire, le directeur de l'administration des contributions directes a fait une injonction à la société en commandite simple CLIFFORD CHANCE SCS à fournir, pour la période du 01<sup>er</sup> janvier 2016 au 31 décembre 2019, les renseignements et documents concernant la société espagnole X-ELIO RENEWASLES SL AURORA EGERGIY HOLDING SL sur les services fournis dans le cadre des acquisitions en 2015 de 80 % des parts, et de l'acquisition d'une autre entreprise espagnole en 2018. Il l'a enjoint également de fournir une description détaillée du déroulement des opérations et les copies des documents pertinents. N'ayant pas obtempéré, la société enjointe, sera tenue de verser une amende fiscale de 92.000 euros.

Saisi contre ces décisions administratives, le tribunal administratif du Luxembourg rejeta la demande en intervention volontaire du Barreau du Luxembourg et la demande d'annulation introduite par la société visée.

Deux appels ont été formés et la Cour administrative a, bien avant de se prononcer, saisi par question préjudicielle la Cour de Justice de l'Union Européenne. Cette dernière souligna la protection renforcée des échanges entre les avocats et leurs clients, et jugé que l'injonction à un avocat de fournir des informations de ses échanges avec son client constitue une ingérence.

L'arrêt de la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg est très attendu.

A l'exception des mesures ci-dessus en cas d'inexécution des décisions des juridictions administratives, les mêmes garanties procédurales sont également prévues en droit congolais, avec quelques exceptions.

*e. Autres :*

De mon séjour de stage, j'ai noté l'esprit d'ouverture des membres de la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg.

Il y a lieu de noter l'accueil très chaleureux dont j'ai bénéficié depuis lundi 02 décembre 2024 à partir de 8h 20 minutes auprès de la sécurité qui m'a immédiatement orienté auprès de l'Assistant du Président de la Cour, invité à m'installer dans le bureau qui m'était réservé pour le travail. La bonne ambiance s'est poursuivie avec l'arrivée de tous les juges que j'ai trouvé au Palais de justice, et avec lesquels nous avons échangé tant sur mon voyage, que sur mon séjour. C'est ce même lundi que j'ai eu les premiers échanges sur le premier dossier qui devait passer en audience de plaidoirie le mardi 03 décembre 2024. Une prochaine audience a été fixée à jeudi 05 pour d'autres affaires.

Le Président de cette plus haute juridiction administrative m'a fait l'honneur de rendre visite à certaines autorités judiciaires à la Cité judiciaire de Luxembourg. Il me revient de mentionner les fructueux échanges avec les représentants de la Cour de Justice de Benelux, et de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Sur le plan scientifique, le Président de la Cour administrative m'a invité à un colloque organisé par l'Université du Luxembourg, Faculté de Droit, d'économie et de Finance sur le droit des associations d'ester en justice et la participation de la société civile à la chose publique. Bien plus, le Président m'a admis à intervenir dans son cours à l'Université de Luxembourg, - Bachelor 3<sup>ème</sup> année devant les étudiants, sous une approche comparative du contentieux administratif luxembourgeois et congolais, en dégagant les points de ressemblances importantes et de dissemblances mineures ; avant la Moot Court organisée dans la salle d'audience du Tribunal administratif, dans le cadre des travaux dirigés.

**III. Aspects sur lesquels le système juridique du pays d'accueil peut constituer une source d'inspiration pour le pays d'origine (« bonnes pratiques ») :**

- L'organisation des audiences sur demande expresse des avocats des parties, avec indication du temps de la plaidoirie. La procédure étant essentiellement écrite, la juridiction demande aux avocats s'ils estiment vouloir développer oralement leurs moyens ou s'ils se contentent de leurs écrits échangés.
- Le prononcé de la décision par l'un des membres de la composition, en tenant compte de la présence ou non du public dans la salle d'audience.
- Le dépôt des pièces en copies, avec possibilité pour la juridiction saisie, d'exiger le dépôt des originaux des pièces.
- La possibilité d'entreprendre le silence de l'administration, pourtant régulièrement saisie par l'administré.
- L'existence du Conseil national de la justice chargé de veiller au bon fonctionnement de la justice, dans le respect de son indépendance, et de la discipline des magistrats, conformément à la loi
- La possibilité de désigner un commissaire spécial en cas d'inexécution des décisions des juridictions administratives.

**Signature :**

<p><i>Magistrat stagiaire :</i></p> <p>LE CONSEILLER D'ETAT</p> <p>Magistrat <b>BIENVENU WANE BAMEME</b></p> 	<p><i>Président de la juridiction d'origine / Juge en Chef :</i></p> <p>LA PREMIERE PRESIDENTE DU CONSEIL D'ETAT DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO</p> <p><b>27 DEC 2024</b></p> <p>Madame Marthe <b>ODIO NONDE</b></p> 
--	---