



Arrêt de la Cour constitutionnelle - Arrêt n° 00150 du 15 novembre 2019.

Dans l'affaire n° 00150 du registre

ayant pour objet une question préjudicielle soumise à la Cour constitutionnelle, conformément à l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle, par le tribunal administratif suivant jugement rendu le 5 avril 2019 (numéro LU : TADM : 2019 : 39953 du rôle), déposé au greffe le 9 avril 2019, dans le cadre d'un litige

Entre :

X, demeurant à Y

et

l'État du Grand-Duché de Luxembourg, représenté par le ministre d'État,

La Cour,

composée de

Jean-Claude WIWINIUS, président,

Francis DELAPORTE, vice-président,

Romain LUDOVICY, conseiller,

Henri CAMPILL, conseiller,

Lotty PRUSSEN, conseiller,

Lily WAMPACH, greffier,

Sur le rapport du magistrat délégué et les conclusions déposées au greffe de la Cour le 2 mai 2019 par Maître Ferdinand BURG, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg, pour X et le 10 mai 2019 par Madame le délégué du gouvernement Jeannine DENNEWALD pour l'État du Grand-Duché de Luxembourg,

ayant entendu les mandataires des parties en leurs plaidoiries à l'audience publique du 20 septembre 2019,

rend le présent arrêt :

Il se dégage du jugement du tribunal administratif du 5 avril 2019 que le 28 juillet 2017 X avait saisi ledit tribunal d'un recours tendant à l'annulation d'une décision du ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse du 2 mai 2017 lui refusant le recalcul de son traitement suite à l'annulation, par le tribunal administratif, du règlement grand-ducal du 25 août 2015 portant modification a) du règlement grand-ducal modifié du 31 juillet 2006 portant organisation de l'examen de fin d'études secondaires ; b) du règlement grand-ducal modifié du 31 juillet 2006 portant organisation de l'examen de fin d'études secondaires techniques et de l'examen de fin d'études de la formation de technicien ; c) du règlement grand-ducal modifié du 24 juillet 2007 portant fixation de la tâche des enseignants des lycées et lycées techniques ; d) du règlement grand-ducal modifié du 20 septembre 2002 portant fixation des indemnités dues aux membres des commissions d'examen, aux experts et aux deuxièmes correcteurs des examens de fin d'études secondaires et secondaires techniques ; e) du règlement grand-ducal modifié du 28 avril 2011 portant fixation des

indemnités dues aux membres des équipes d'évaluation, aux experts et surveillants des projets intégrés, ci-après le « règlement grand-ducal du 25 août 2015 ».

Le point essentiellement en litige devant le tribunal administratif avait trait aux effets et à la portée de la décision juridictionnelle précitée d'annulation du règlement grand-ducal du 25 août 2015 ;

Dans ce cadre, le tribunal administratif a posé à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« Les dispositions de l'article 7, paragraphe (3) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif qui, en sa deuxième phrase, dispose que « L'annulation a un caractère absolu à partir du jour où elle est coulée en force de chose jugée » sont-elles conformes à l'article 95 de la Constitution ? ».

L'article 95 de la Constitution énonce que « Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. - La Cour supérieure de Justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. ».

Dans sa première phrase, l'article 95 de la Constitution appelle les juridictions, sans distinction dans le temps, à s'abstenir d'appliquer les arrêtés et règlements contraires aux lois.

L'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif (ci-après « la loi du 7 novembre 1996 ») dispose :

« (1) Le tribunal administratif statue encore sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre les actes administratifs à caractère réglementaire, quelle que soit l'autorité dont ils émanent.

(2) Ce recours n'est ouvert qu'aux personnes justifiant d'une lésion ou d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, le recours est encore ouvert aux associations d'importance nationale, dotées de la personnalité morale et agréées au titre d'une loi spéciale à exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction au sens de cette loi spéciale.

Le recours visé ci-avant n'est ouvert dans le chef des associations que pour autant que l'acte administratif à caractère réglementaire attaqué tire sa base légale de la loi spéciale dans le cadre de laquelle l'association requérante a été agréée.

(3) La décision prononçant l'annulation est publiée de la même manière que l'acte administratif à caractère réglementaire attaqué, dès qu'elle est coulée en force de chose jugée. L'annulation a un caractère absolu à partir du jour où elle est coulée en force de chose jugée.

(4) Sauf disposition contraire de la loi, appel peut être interjeté devant la Cour administrative contre les décisions visées au paragraphe 1^{er}. ».

Ledit article 7, paragraphe 3, dispose dans sa deuxième phrase que l'annulation définitive d'un acte administratif à caractère réglementaire par la juridiction administrative a un caractère absolu et produit ses effets *erga omnes* pour l'avenir.

En disposant ainsi, le législateur a opté pour un effet *ex nunc* des décisions d'annulation d'un acte administratif à caractère réglementaire, excluant implicitement, mais nécessairement, le caractère rétroactif des effets *erga omnes* de ladite annulation.

Cette modulation dans le temps des effets de l'annulation d'un acte administratif à caractère réglementaire implique qu'un tel acte, bien que jugé illégal, continue à rester applicable à partir de la date de prise d'effet jusqu'à la date où son annulation est devenue définitive et que le juge est en conséquence tenu de l'appliquer pour la période antérieure à son annulation malgré sa contrariété à la loi reconnue.

Pareille limitation générale et inconditionnée dans le temps des effets de l'annulation d'un acte administratif à caractère réglementaire se heurte ainsi à la prohibition édictée par l'article 95 de la Constitution, étant

donné que ni cet article, ni une quelconque autre disposition constitutionnelle ne prévoit une possibilité de déroger à cette prohibition.

L'atteinte à la sécurité juridique résultant, selon l'État, nécessairement de l'effet rétroactif de l'annulation d'un acte administratif à caractère réglementaire ne saurait sous-tendre une dérogation à la prohibition édictée par l'article 95 de la Constitution.

Il y a partant lieu de dire que, par rapport à la question préjudicielle posée, l'article 7, paragraphe 3, deuxième phrase, de la loi du 7 novembre 1996 n'est pas conforme à l'article 95 de la Constitution en ce qu'il limite, de façon générale et inconditionnée dans le temps, les effets de l'annulation définitive d'un acte administratif à caractère réglementaire.

PAR CES MOTIFS,

la Cour constitutionnelle :

dit que, par rapport à la question préjudicielle posée, l'article 7, paragraphe 3, deuxième phrase, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif n'est pas conforme à l'article 95 de la Constitution en ce qu'il limite, de façon générale et inconditionnée dans le temps, les effets de l'annulation définitive d'un acte administratif à caractère réglementaire ;

dit que dans les trente jours de son prononcé, l'arrêt sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A ;

dit qu'il sera fait abstraction des nom et prénom de X lors de la publication de l'arrêt au Journal officiel ;

dit que l'expédition du présent arrêt sera envoyée par le greffe de la Cour constitutionnelle au tribunal administratif, juridiction dont émane la saisine, et qu'une copie conforme sera envoyée aux parties en cause devant cette juridiction.

La lecture du présent arrêt a été faite en la susdite audience publique par Monsieur le président Jean-Claude WIWINIUS en présence de Madame le greffier Lily WAMPACH.

Le greffier,
Lily Wampach

Le président,
Jean-Claude Wiwinius

