

N° 77 / 2020
du 04.06.2020.
Numéro CAS-2019-00063 du registre.

Audience publique de la Cour de cassation du Grand-Duché de Luxembourg du jeudi, quatre juin deux mille vingt.

Composition:

Jean-Claude WIWINIUS, président de la Cour,
Eliane EICHER, conseiller à la Cour de cassation,
Michel REIFFERS, conseiller à la Cour de cassation,
Roger LINDEN, conseiller à la Cour de cassation,
Lotty PRUSSEN, conseiller à la Cour de cassation,
Jeannot NIES, procureur général d'Etat adjoint,
Viviane PROBST, greffier à la Cour.

Entre:

X, demeurant à (...),

demanderesse en cassation,

comparant par Maître Guy THOMAS, avocat à la Cour, en l'étude duquel domicile est élu,

et:

L'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG, représenté par le Ministre d'Etat, dont les bureaux sont établis à L-1341 Luxembourg, 2, Place de Clairefontaine,

défendeur en cassation,

comparant par Maître Patrick KINSCH, avocat à la Cour, en l'étude duquel domicile est élu.

Vu l'arrêt attaqué, numéro 188/18, rendu le 12 décembre 2018 sous le numéro 45350 du rôle par la Cour d'appel du Grand-Duché de Luxembourg, septième chambre, siégeant en matière civile ;

Vu le mémoire en cassation signifié le 8 mai 2019 par X à l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG, déposé le 13 mai 2019 au greffe de la Cour ;

Vu le mémoire en réponse signifié le 5 juillet 2019 par l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG à X, déposé le 8 juillet 2019 au greffe de la Cour ;

Sur le rapport du conseiller Roger LINDEN et les conclusions du Procureur général d'Etat adjoint John PETRY;

Sur les faits :

Selon l'arrêt attaqué, X s'était vu refuser par l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG l'aide financière pour études supérieures pour les années académiques 2011-2012 et 2012-2013 au motif qu'elle ne remplissait pas la condition requise par l'article 1^{er}, point 2^o, b) de la loi du 26 juillet 2010 modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures. Par l'arrêt C 20/12 du 20 juin 2013, la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « *la CJUE* ») a retenu la non-conformité du texte de loi susvisé au droit communautaire.

Le tribunal d'arrondissement de Luxembourg avait dit non fondée l'action en responsabilité civile dirigée par X contre l'ETAT aux fins de se voir indemniser du préjudice découlant du refus de lui accorder ladite aide financière. La Cour d'appel a confirmé le jugement entrepris au motif que la demanderesse avait omis d'introduire devant les juridictions administratives des recours contre les décisions de refus de l'aide lui notifiées et que son action obligerait le juge judiciaire à dépasser son champ de compétence en devant contrôler la légalité d'actes administratifs individuels.

Sur les troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième moyens de cassation qui sont préalables aux premier et deuxième moyens de cassation :

Sur le troisième moyen de cassation, pris en ses deux branches :

« Pris de la violation des articles 1 alinéa 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988, 1382, 1383 et 1384 al 3 du code civil, 53 et 54 du nouveau code de procédure civile,

Pour avoir rejeté la demande formée par Mme X tendant à la réparation des préjudices matériel et moral subi du fait de la non-conformité à la loi et aux normes internationales et européennes de la loi du 26 juillet 2010.

Aux motifs propres que l'appelante soutient que la faute reprochée à l'Etat sur base des dispositions de l'article 1er, alinéa 1er de la loi modifiée du 1er septembre 1988, sinon des articles 1382, 1383 et 1384 alinéa 3 du Code civil dans le cadre de sa demande en indemnisation n'est pas la prise des décisions individuelles des 3 février 2012 et 13 mars 2013, mais l'adoption de la loi du 26

juillet 2010 dont la contrariété au droit communautaire a été reconnue par l'arrêt précité de la CJUE du 20 juin 2013, respectivement le refus d'application immédiate par l'administration, soit par le CEDIES, du droit de l'Union Européenne, en dépit du texte législatif contraire ; que le principe de la responsabilité de l'Etat du chef de son pouvoir législatif, respectivement de son pouvoir exécutif, pour violation du droit communautaire, par l'adoption de lois ou par la prise de décisions individuelles, n'est pas controversé entre parties, mais l'Etat soutient que les règles nationales peuvent, sous certaines conditions, restreindre la réparation des conséquences d'une violation du droit européen. A ce titre, l'intimé invoque << la force de chose décidée >> des décisions individuelles des 3 février 2012 et 13 mars 2013 ; que c'est par une saine appréciation des éléments de la cause que la Cour adopte que les juges de première instance ont retenu que la demanderesse originaire entend, par le biais de sa demande en allocation de dommages et intérêts pour responsabilité civile de l'Etat du fait de son activité législative, sinon de son activité exécutive, obtenir paiement par équivalent des aides étatiques pour études supérieures (bourses et prêts) qui lui ont été refusées pour les années académiques 2011-2012 et 2012-2013 par les décisions administratives individuelles des 3 février 2012 et 13 mars 2013. Le dommage moral invoqué par X, tiré des inquiétudes pour son avenir professionnel et de l'atteinte à sa confiance légitime dans l'application non discriminatoire du droit de l'Union Européenne, se rapporte également à la prise par l'Etat de décisions individuelles à son égard et il ne résulte pas de la seule adoption de la loi du 26 juillet 2010 ; que la demande en indemnisation de X trouve donc sa cause dans les décisions administratives prises les 3 février 2012 et 13 mars 2013 qui lui font grief.

Aux motifs adoptés que admettre la demande tendant à l'allocation de dommages et intérêts correspondant au montant des bourses refusées reviendrait à anéantir en fait les décisions de refus pourtant définitivement entrées dans l'ordonnancement juridique, à défaut d'avoir fait l'objet du seul recours légal adéquat devant le Tribunal administratif ; que faire droit à la demande en indemnisation pour préjudice matériel et moral subi en relation avec les décisions de refus présupposerait le constat de l'illégalité de ces décisions, constat qui ne rentre pas dans le champ de compétence du juge judiciaire.

Première branche :

1°) Alors que l'objet du litige est déterminé par les prétentions des parties ; qu'en retenant que Mme X ne demandait que la réparation du préjudice subi du fait des décisions administratives individuelles prises les 3 février 2012 et 13 mars 2013 et non de celui créé par la loi du 26 juillet 2010, la cour d'appel a modifié les termes du litige et ainsi violé l'article 53 du code de procédure civile ; »

Deuxième branche :

2°) Alors encore que le juge doit se prononcer sur tout ce qui est demandé et seulement sur ce qui est demandé ; qu'en se prononçant sur les seules conséquences de décisions individuelles illégales, quand était invoquée la responsabilité de fait de la loi, sur laquelle elle a refusé de statuer, la cour d'appel a violé l'article 54 du code de procédure civile.»

Le grief tiré de la violation des articles 53 et 54 du Nouveau code de procédure civile en ce que la Cour d'appel aurait statué *infra petita*, en omettant de prononcer sur l'un des chefs de demande, ne donne pas lieu à ouverture à cassation, mais, aux termes de l'article 617, point 5°, du même code, à requête civile.

Il en suit que le moyen, pris en ses deux branches, est irrecevable.

Sur le quatrième moyen de cassation :

« Pris de la violation des articles 1 alinéa 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988, 1382, 1383 et 1384 al 3 du code civil, 53 et 54 du nouveau code de procédure civile,

Pour avoir rejeté la demande formée par Mme X tendant à la réparation des préjudices matériel et moral subi du fait de la non-conformité à la loi et aux normes internationales et européennes de la loi du 26 juillet 2010.

Aux motifs énoncés au troisième moyen

Alors que lorsqu'une décision administrative individuelle ne fait qu'appliquer un texte législatif ne lui laissant aucune autonomie, le préjudice éventuellement subi ne résulte pas de la décision individuelle qui se fonde sur ce texte mais de la loi dont elle fait application ; qu'en opposant la force de chose décidée des décisions administratives individuelles non déférées au tribunal administratif, et en refusant de retenir que la loi du 26 juillet 2010, et elle seule, était à l'origine du préjudice, la Cour d'appel a violé les textes susvisés. ».

Aux termes de l'article 10, alinéa 2, de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation, un moyen ou un élément de moyen ne doit, sous peine d'irrecevabilité, mettre en œuvre qu'un seul cas d'ouverture.

Le moyen articule la violation de l'article 1, alinéa 1, de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, des articles 1382, 1383 et 1384, alinéa 3, du Code civil et des articles 53 et 54 du Nouveau code de procédure civile, partant plusieurs cas d'ouverture distincts.

Il en suit que le moyen est irrecevable.

Sur le cinquième moyen de cassation :

« Pris du défaut de base légale au regard des articles 1 alinéa 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988, 1382, 1383 et 1384 al 3 du code civil, 53 et 54 du nouveau code de procédure civile,

Pour avoir rejeté la demande formée par Mme X tendant à la réparation des préjudices matériel et moral subi du fait de la non-conformité à la loi et aux normes internationales et européennes de la loi du 26 juillet 2010.

Aux motifs énoncés au troisième moyen

Alors qu'à tout le moins, en ne recherchant pas si par les décisions individuelles invoquées, l'administration avait exercé un quelconque autre pouvoir que d'appliquer mécaniquement la loi illégale, elle n'a pas justifié sa décision au regard desdites dispositions. ».

Aux termes de l'article 10, alinéa 2, de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation, un moyen ou un élément de moyen ne doit, sous peine d'irrecevabilité, mettre en œuvre qu'un seul cas d'ouverture.

Le moyen articule le grief tiré du défaut de base légale au regard de l'article 1, alinéa 1, de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, des articles 1382, 1383 et 1384, alinéa 3, du Code civil et des articles 53 et 54 du Nouveau code de procédure civile, partant plusieurs cas d'ouverture distincts.

Il en suit que le moyen est irrecevable.

Sur le sixième moyen de cassation, pris en ses deux branches :

« Pris de la violation de l'article 84 de la Constitution, des articles 1^{er} alinéa 1 de la loi du 1^{er} septembre 1988, 4, 1382, 1383 du code civil, art 53 et 54 du nouveau code de procédure civile

Pour avoir rejeté la demande formée par Mme X tendant à la réparation des préjudices matériel et moral résultant des décisions administratives d'application de la loi du 26 juillet 2010.

Aux motifs énoncés au troisième moyen

Aux motifs encore que conformément à ce qu'a retenu le tribunal, en appréciant la demande de X, la Cour devrait donc trancher de manière incidente la question de l'illégalité d'actes administratifs à titre individuel. Or, les actes à caractère individuel, passé le délai de recours de trois mois devant le tribunal administratif, ne peuvent être remis en cause par voie d'exception d'illégalité, ni par le juge administratif, ni par le juge judiciaire dans le cadre d'une instance ultérieure. Le juge judiciaire luxembourgeois refuse, en effet, l'annulation de facto par voie d'exception d'un acte administratif individuel par respect des attributions des juridictions de l'ordre administratif. Il a ainsi été retenu que les tribunaux judiciaires n'avaient pas compétence pour connaître du fond du litige qui oppose une société à la Chambre de Commerce au sujet de bulletins de cotisation argués d'illégaux, étant donné que cette société aurait dû faire valoir ses réclamations devant les juridictions administratives auxquelles il appartenait d'assurer la stabilité des situations juridiques produites par des décisions administratives individuelles. L'incompétence des juridictions de l'ordre judiciaire a été motivée plus spécialement par la circonstance que les bulletins de cotisation litigieux n'avaient fait l'objet d'aucun recours devant les juridictions administratives dans le délai contentieux requis et qu'admettre que l'on puisse devant le juge judiciaire discuter des cotisations litigieuses en s'attaquant aux bulletins de cotisation eux-mêmes dans le dessein de

les anéantir et d'en effacer les conséquences, n'entraîne pas seulement un risque de confusion entre le pouvoir du juge administratif et le juge judiciaire, mais, de surcroît, reviendrait à soumettre devant le juge judiciaire une problématique en rapport avec un acte administratif individuel qu'on a négligé d'attaquer dans le délai légal devant la juridiction administrative (Cour 23 mai 2012, no 36670 du rôle et Cass. 13 novembre 1986, Pas 27, p. 34, cités in La responsabilité civile des personnes privées et publiques, 3ème édition, Pasicrisie luxembourgeoise 2014, n° 211, p. 240). La doctrine a relevé elle aussi que << lorsque la demande en dommages et intérêts introduite devant le juge judiciaire tend en réalité à anéantir l'acte administratif, à en effacer les conséquences, à réparer en nature le dommage qu'il a causé, il y a risque de confusion entre le pouvoir du juge administratif et celui du juge judiciaire...Il faudrait donc que le juge judiciaire alors même qu'il se reconnaît compétent pour connaître de la légalité des actes administratifs comme préalable à une demande de responsabilité civile, se refuse à connaître des demandes tendant indirectement à l'anéantissement de l'acte administratif taxé d'illégal >> (Georges Ravarani, La responsabilité civile des personnes privées et publiques, 3 éd. n° 212). La Cour de cassation luxembourgeoise a finalement retenu qu'une demande tendant à faire sanctionner l'illégalité d'une décision administrative définitive en empruntant la voie civile est irrecevable, au motif qu'une telle démarche contournerait les règles du droit administratif sur les recours, visant à assurer la stabilité des situations produites par les décisions administratives individuelles (Cass. 7 janvier 2016, n 3/16, JTL 2016, confirmant une décision de la Cour d'appel du 21 janvier 2015 no 39254 du rôle). C'est donc à juste titre que le tribunal a retenu que la demande en indemnisation de X pour responsabilité de l'Etat du fait de la prise des décisions des 3 février 2012 et 13 mars 2013 en vertu d'une disposition légale, ayant par la suite été déclarée contraire au droit communautaire, ne saurait aboutir eu égard aux règles de droit interne.

Première branche :

1°) Alors que à supposer qu'il n'ait été demandé réparation que du préjudice résultant des décisions administratives d'application de la loi illégale, il appartient au juge civil, même en l'absence de recours direct contre ces décisions, d'en apprécier la légalité, et, si elles sont illégales, de réparer le préjudice causé par elles ; qu'en statuant autrement, la Cour d'appel a méconnu sa compétence et violé l'article 4 du code civil

Deuxième branche :

2°) qu'elle a, ce faisant, en déclinant sa compétence, méconnu les pouvoirs qu'elle tient de l'article 84 de la Constitution ainsi violé.».

En retenant par les motifs critiqués que l'exception d'illégalité des décisions administratives individuelles ne pouvait être accueillie au motif qu'elle aurait pour effet de contourner les règles régissant les recours de droit administratif et en rejetant la demande de la demanderesse en cassation de faire constater, par les juridictions judiciaires, l'illégalité des décisions qu'elle avait omis d'attaquer devant les juridictions de l'ordre administratif et de voir réparer le préjudice en résultant, la Cour d'appel n'a pas refusé de juger, mais elle a statué dans les limites de la compétence attribuée aux juridictions de l'ordre judiciaire.

Il en suit que le moyen, pris en ses deux branches, n'est pas fondé.

Sur le septième moyen de cassation :

« Pris de la violation de l'article 84 de la Constitution, des articles 1^{er} alinéa 1 de la loi du 1^{er} septembre 1988, 4, 1382, 1383 du code civil, art 53 et 54 du nouveau code de procédure civile

Pour avoir rejeté la demande formée par Mme X tendant à la réparation du préjudice matériel indépendant du paiement des aides refusées et du préjudice moral à elle causé par les décisions administratives d'application de la loi du 26 juillet 2010.

Aux motifs énoncés au moyen précédent

Première branche :

Alors que, à supposer même que le juge judiciaire ne soit pas compétent pour réparer le préjudice matériel résultant des décisions administratives litigieuses, il est et demeure seul compétent pour réparer le préjudice distinct de celui équivalent au bénéfice des sommes refusées par les décisions administratives, notamment moral, qu'en se déclarant incompétente pour réparer ce préjudice, la Cour d'appel a méconnu sa compétence et violé l'article 4 du code civil.

Deuxième branche :

2°) Alors qu'elle a, ce faisant, en déclinant sa compétence, méconnu les pouvoirs qu'elle tient de l'article 84 de la Constitution ainsi violé.

Troisième branche :

3°) Alors surtout que la requérante demandait, outre la réparation du préjudice matériel résultant de la privation des aides, celle du préjudice matériel né des difficultés subies par elle, et celle du préjudice moral subi ; que la cour d'appel ne pouvait sans modifier les termes du litige dire que la requérante entendait par le biais de sa demande obtenir paiement par équivalent des aides étatiques refusées ; que ce faisant elle a violé l'article 54 du code de procédure civile.

Quatrième branche :

4°) Que ce faisant, elle a dénaturé les conclusions d'appel de la requérante et violé l'article 1134 du code civil. ».

Sur la première branche du moyen :

La violation alléguée de l'article 84 de la Constitution par la Cour d'appel ne constitue pas un déni de justice.

Il en suit que le moyen, pris en sa première branche, n'est pas fondé.

Sur la deuxième branche du moyen :

Au vu de la réponse donnée au sixième moyen, la Cour d'appel n'a pas violé l'article 84 de la Constitution.

Il en suit que le moyen, pris en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

Sur la troisième branche du moyen :

Le grief tiré de la violation de l'article 54 du Nouveau code de procédure civile en ce que la Cour d'appel aurait statué *infra petita*, en omettant de prononcer sur l'un des chefs de demande, ne donne pas lieu à ouverture à cassation, mais, aux termes de l'article 617, point 5°, du même code, à requête civile.

Il en suit que le moyen, pris en sa troisième branche, est irrecevable.

Sur la quatrième branche du moyen :

Aux termes de l'article 10, alinéa 2, de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation, chaque moyen ou chaque branche doit préciser, sous peine d'irrecevabilité, ce en quoi la décision encourt le reproche allégué.

La demanderesse en cassation ne précise pas les conclusions qu'elle allègue avoir été dénaturées par la Cour d'appel.

Il en suit que le moyen, pris en sa quatrième branche, est irrecevable.

Sur le premier moyen de cassation :

« pris du manque de base légale au regard des articles 1^{er} alinéa 1 de la loi du 1^{er} septembre 1988, 1382, 1383 et 1384 al 3 du code civil de l'article 7§2 du règlement CE n° 1612/68 (entretenu remplacé par le règlement UE n° 492/2011), du principe de la primauté du droit de l'Union européenne afin d'assurer l'efficacité de la disposition communautaire, par une protection juridictionnelle directe et immédiate.

En ce que les juges du fond ont rejeté la demande formée par Mme X tendant à la réparation des préjudices matériel et moral subis du fait de la non-conformité à la loi et aux normes internationales et européennes de la loi du 26 juillet 2010 et de l'application qui lui en a été faite aux motifs :

- *qu'il lui aurait appartenu de diligenter des recours devant les juridictions administratives contre les différentes décisions administratives*

individuelles lui refusant les aides financières de l'Etat luxembourgeois pour études supérieures (ci-après les << bourses >>) demandées et qu'admettre la demande tendant à l'allocation de dommages et intérêts correspondant au montant des bourses refusées reviendrait à anéantir en fait les décisions de refus pourtant définitivement entrées dans l'ordonnancement juridique, à défaut d'avoir fait l'objet du seul recours légal adéquat devant le Tribunal administratif; que faire droit à la demande en indemnisation pour préjudice matériel et moral subi en relation avec les décisions de refus présupposerait le constat de l'illégalité de ces décisions, constat qui ne rentrerait pas dans le champ de compétence du juge judiciaire nonobstant la déclaration contraire au droit communautaire de la loi du 26 juillet 2010 sur les bourses (ayant servi de base auxdites décisions individuelles) par arrêt de la CJUE du 20 juin 2013 (affaire C-20/12, GIERSCH et autres) ;

- *que l'obligation ainsi imposée à la demanderesse en cassation d'introduire par le ministère d'avocat à la Cour plusieurs recours devant le tribunal administratif contre les multiples décisions individuelles intervenues à son égard n'aurait pas rendu << en pratique impossible ou excessivement difficile la réparation >> son préjudice eu égard aux faits ;*
- *que X n'établit pas qu'elle se soit trouvée dans un état de << faiblesse économique >> par rapport à l'Etat, étant donné que son avocat a traité plusieurs affaires du même genre en sorte qu'il se trouvait également dans une situation lui permettant de préparer des recours-types et un mémoire en réplique-type lui permettant de diminuer le travail et les coûts relatifs aux recours et que l'Etat devait, de son côté, rémunérer tant son avocat, que ses délégués du gouvernement ;*
- *que le reproche adressé par X à l'Etat de n'avoir pas suspendu le processus décisionnel à propos des demandes d'aides jusqu'à ce que la CJUE se soit prononcée à propos de l'affaire GIERSCH ne saurait être déclaré fondé et impliquer la constatation d'une faute dans le chef de l'Etat, qui se doit, par principe et dans un souci de bonne administration, de traiter les demandes qui lui sont adressées et de faire suivre sa décision dans un délai raisonnable ;*

Première branche :

1°) Alors qu'à supposer même qu'en droit interne luxembourgeois, le juge civil ne puisse, sans violer l'autorité de chose décidée, accorder réparation du préjudice causé par une décision administrative individuelle non attaquée devant la juridiction administrative, même si celle-ci n'a pas d'autonomie par rapport à la loi, il ne peut en être ainsi lorsque cette exigence rend excessivement difficile l'exercice de recours tendant à voir sanctionner la violation par l'Etat du droit de l'Union européenne ;

Qu'il en est ainsi lorsque l'exigence d'un recours administratif préalable fait obstacle sans motif utile à l'exercice de l'action en responsabilité ; QU'en refusant

de dire l'exigence du recours préalable excessive en l'espèce, et en retenant que le nombre de recours à engager ni le coût de ceux-ci n'étaient excessifs au regard de l'enjeu du litige, la Cour d'appel a statué par des motifs généraux et n'a pas légalement justifié sa décision au regard de l'article 84 TFUE ensemble l'article 7§2 du règlement CE n° 1612/68 (entretiens remplacé par le règlement UE n° 492/2011), et le principe de la primauté du droit de l'Union européenne afin d'assurer son efficacité de la disposition communautaire, par une protection juridictionnelle directe et immédiate.

Deuxième branche :

2°) Alors au demeurant qu'en n'examinant pas les conséquences du coût imposé à la requérante - étudiante sans ressources propres - par l'attitude de l'Etat multipliant les décisions sans attendre la solution du contentieux des affaires pilotes renvoyées devant la Cour de Justice de l'Union Européenne, alors même que suivant le droit national, elle aurait pu notifier des décisions de refus sans faire courir un délai de forclusion, et en augmentant ainsi les obstacles mis à la défense des droits de la requérante, la Cour d'appel a encore privé sa décision de base légale au regard desdites dispositions.

Troisième branche :

3°) Alors en tout cas qu'en présence d'un moyen sérieux basé sur l'article 84 TFUE ensemble l'article 7§2 du règlement CE n° 1612/68 (entretiens remplacé par le règlement UE n° 492/2011), et du principe de la primauté du droit de l'Union européenne afin d'assurer son efficacité de la disposition communautaire, par une protection juridictionnelle directe et immédiate, le juge national dont la décision n'est pas susceptible de recours doit saisir la Cour de Justice de l'Union de la question préjudicielle de la conformité au droit de la question posée ; qu'il appartiendra donc à la Cour de cassation de surseoir à statuer et de renvoyer à la Cour de Justice de l'Union Européenne les questions ainsi libellées :

1 - Les principes de droit européen selon lequel les Etats membres sont tenus de réparer les dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire, constatées par arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne, qu'elles émanent du législateur ou de l'administration, et d'appliquer le principe de l'autonomie procédurale, de l'équivalence et de l'effectivité lors d'une telle demande en indemnisation s'opposent-t-ils à ce que le droit à l'indemnisation soit subordonné à l'existence d'une << violation suffisamment caractérisée >> du droit européen, du moment que le droit national n'exige qu'une faute simple dans le chef de l'Etat membre pour engager la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques ;

2 - Les mêmes principes s'opposent-t-ils à ce que l'ordre juridique national puisse subordonner une telle action au recours préalable de la victime devant le juge administratif aux fins de réformation sinon annulation de l'acte administratif ayant, sur stricte application de la loi jugée contraire au droit européen, directement causé le préjudice dans le chef de la victime, sous peine d'irrecevabilité ou de rejet de l'action judiciaire en responsabilité du législateur ou de l'administration, alors que :

a) le bénéfice refusé par ladite loi contraire au droit européen et les décisions ministérielles en découlant l'a été de façon semestrielle par l'administration à tous les travailleurs frontaliers ayant des enfants en cours d'études supérieures et que le délai de forclusion pour exercer ce recours devant le tribunal administratif était pour chaque décision de trois mois,

b) plusieurs affaires de principe étaient pendantes devant les juridictions administratives nationales en attendant la réponse de la Cour de Justice de l'Union européenne à une question préjudicielle lui posée par jugement du tribunal administratif du 11 janvier 2012 ayant donné lieu à l'arrêt GIERSCH e.a. du 20 juin 2013 (aff. C-20/12), dont l'issue valait décision de principe pour toutes les autres affaires dans le même cas,

c) l'administration a délibérément notifié des décisions faisant courir ce délai, alors même que suivant le droit national, elle aurait pu notifier des décisions de refus sans faire courir un délai de forclusion, ce qui aurait permis aux administrés d'attendre l'issue de l'affaire de principe sans devoir attaquer chaque décision semestrielle endéans ce délai de forclusion,

d) la procédure devant les juridictions administratives nationales, qui aurait dû être suivie au préalable selon l'argumentation de l'Etat luxembourgeois, prévoit obligatoirement le ministère d'avocat à la Cour et ne permet pas de suspendre les délais prévus pour l'échange strictement réglementé d'arguments obligatoirement écrits, et partant ne permet pas de limiter les frais et honoraires dudit avocat en dessous d'un certain seuil sous peine de forclusion dans la présentation des moyens de réplique, rendant ainsi une telle procédure particulièrement onéreuse et disproportionnée par rapport à l'avantage escompté,

e) L'Etat a la faculté de se faire représenter par des délégués de gouvernement devant les juridictions administratives, fonctionnaires de l'Etat recevant un traitement fixe et sans relation avec le nombre d'affaires traités pour le compte de l'Etat, tandis que les justiciables sont obligés de recourir à un avocat à la Cour dont les frais et honoraires sont basés sur un taux horaire variant dès lors en fonction du nombre des actes posés,

Quelle que soit l'interprétation du droit luxembourgeois seul que croira devoir faire la Cour de cassation, cette interprétation ne peut être faite qu'à la lumière du droit de l'Union Européenne, dont il lui appartient d'assurer la pleine efficacité.».

Sur les première et deuxième branches du moyen réunies :

En retenant :

« L'ETAT fait répliquer à bon escient que du fait que de nombreux étudiants étaient concernés par les recours administratifs auxquels se réfère l'appelante, le mandataire de celle-ci se trouvait également dans une situation lui permettant de préparer des recours-types et un mémoire en réplique-type et qu'il était donc en mesure de diminuer le travail et les coûts relatifs auxdits recours.

Il s'ajoute que l'ETAT devait, de son côté, rémunérer tant son avocat, que ses délégués du gouvernement.

Le tribunal a donc retenu à bon droit que X n'établit pas qu'elle se soit trouvée dans un état de << faiblesse économique >> par rapport à l'intimé.

En ce qui concerne le reproche de l'absence de suspension du processus décisionnel, aucun texte de loi n'oblige l'ETAT à surseoir à son activité de prise de décisions individuelles en raison du fait que d'autres décisions du même genre se trouvent attaquées devant les juridictions administratives (...) »,

la Cour d'appel ne s'est pas prononcée par des considérations abstraites, d'ordre général, mais a, à suffisance, constaté les faits qui l'ont amenée à retenir que l'exigence imposée à la demanderesse en cassation d'introduire des recours devant le tribunal administratif contre les décisions de refus critiquées ne rendait pas impossible ou excessivement difficile la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat pour la violation du droit de l'Union européenne.

Il en suit que le moyen, pris en ses première et deuxième branches, n'est pas fondé.

Sur la troisième branche du moyen :

Les deux premières branches du moyen tiré du manque de base légale ayant été rejetées, il n'y a pas lieu à renvoi devant la CJUE des questions préjudicielles proposées.

Sur le deuxième moyen de cassation :

« tiré de la violation des articles 1^{er} alinéa 1 de la loi du 1^{er} septembre 1988, 1382, 1383 et 1384 al 3 du code civil, de l'article 7§2 du règlement CE n° 1612/68 (entretiens remplacé par le règlement UE n° 492/2011), du principe de la primauté du droit de l'Union européenne afin d'assurer l'efficacité de la disposition communautaire, par une protection juridictionnelle directe et immédiate.

En ce que les juges du fond ont rejeté la demande formée par Mme X tendant à la réparation des préjudices matériel et moral subis du fait de la non-conformité à la loi et aux normes internationales et européennes de la loi du 26 juillet 2010 et de l'application qui lui en a été faite aux motifs qu'il lui aurait appartenu de diligenter des recours devant les juridictions administratives contre les différentes décisions administratives individuelles lui refusant les aides financières de l'Etat luxembourgeois pour études supérieures (ci-après les << bourses >>) demandées et qu'admettre la demande tendant à l'allocation de dommages et intérêts correspondant au montant des bourses refusées reviendrait à anéantir en fait les décisions de refus pourtant définitivement entrées dans l'ordonnancement juridique, à défaut d'avoir fait l'objet du seul recours légal adéquat devant le Tribunal administratif ; que faire droit à la demande en indemnisation pour préjudice matériel

et moral subi en relation avec les décisions de refus présupposerait le constat de l'illégalité de ces décisions, constat qui ne rentrerait pas dans le champ de compétence du juge judiciaire nonobstant la déclaration contraire au droit communautaire de la loi du 26 juillet 2010 sur les bourses (ayant servi de base auxdites décisions individuelles) par arrêt de la CJUE du 20 juin 2013 (affaire C-20/12, GIERSCH et autres) ;

1°) Alors que << le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence [en tant qu'organe d'un Etat membre], les dispositions du droit communautaire a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes en laissant au besoin inappliquée, de par sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel >> (arrêt SIMMENTHAL, point 24 en liaison avec le point 16) ; que ce principe trouve également application lorsque des dispositions internes d'un Etat membre empêchent une juridiction civile de réparer un préjudice résultant d'une violation du droit de l'Union européenne en l'absence de constat d'illégalité par la juridiction administrative ; qu'en pareille hypothèse, le juge national doit passer outre cet obstacle purement interne pour assurer tout son effet à la norme communautaire violée, et cela d'autant plus que la CJUE a elle-même constaté l'illégalité de la loi du 26 juillet 2010 sur les bourses et des décisions individuelles y relatives ans le cadre d'une question préjudicielle à elle renvoyée par le tribunal administratif dans quatre affaires pilotes similaires diligentées par des étudiants non-résidents relevant de l'enseignement supérieur dont l'un des parents travaille comme transfrontalier au Grand-Duché de Luxembourg (arrêt GIERSCH e.a.) ;

Que la jurisprudence de la CJUE en matière de réparation des conséquences juridiques découlant de la violation du Droit de l'Union européenne ne se borne en effet pas à laisser au droit national le droit de tirer toutes les conséquences juridiques découlant de cette violation, mais impose à l'Etat une obligation de réparation à l'égard du particulier, y compris lorsque cette violation découle d'un jugement définitif de la plus haute juridiction nationale (arrêt KÖBLER, C-224/01), mais également - par voie de conséquence - en présence d'une décision administrative individuelle n'ayant pas fait l'objet d'un recours de la part de la victime, nonobstant d'éventuelles règles procédurales nationales y faisant obstacle.

2°) Alors en tout cas qu'en présence d'un moyen sérieux tiré de la violation de l'article 84 TFUE ensemble l'article 7§2 du règlement CE n° 1612/68 (entretiens remplacé par le règlement UE n° 492/2011), et du principe de la primauté du droit de l'Union européenne afin d'assurer son efficacité de la disposition communautaire, par une protection juridictionnelle directe et immédiate, le juge national dont la décision n'est pas susceptible de recours doit saisir la Cour de Justice de l'Union de la question préjudicielle de la conformité au droit de la question posée ; qu'il appartiendra donc à la Cour de cassation de surseoir à statuer et de renvoyer à la Cour de Justice de l'Union Européenne les questions ainsi libellées :

1 - Les principes de droit européen selon lequel les Etats membres sont tenus de réparer les dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire, constatées par arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne,

qu'elles émanent du législateur ou de l'administration, et d'appliquer le principe de l'autonomie procédurale, de l'équivalence et de l'effectivité lors d'une telle demande en indemnisation s'opposent-t-ils à ce que le droit à l'indemnisation soit subordonné à l'existence d'une << violation suffisamment caractérisée >> du droit européen, du moment que le droit national n'exige qu'une faute simple dans le chef de l'Etat membre pour engager la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques ;

2 - Les mêmes principes s'opposent-t-ils à ce que l'ordre juridique national puisse subordonner une telle action au recours préalable de la victime devant le juge administratif aux fins de réformation sinon annulation de l'acte administratif ayant, sur stricte application de la loi jugée contraire au droit européen, directement causé le préjudice dans le chef de la victime, sous peine d'irrecevabilité ou de rejet de l'action judiciaire en responsabilité du législateur ou de l'administration, alors que

a) le bénéfice refusé par ladite loi contraire au droit européen et les décisions ministérielles en découlant l'a été de façon semestrielle par l'administration à tous les travailleurs frontaliers ayant des enfants en cours d'études supérieures et que le délai de forclusion pour exercer ce recours devant le tribunal administratif était pour chaque décision de trois mois,

b) plusieurs affaires de principe étaient pendantes devant les juridictions administratives nationales en attendant la réponse de la Cour de Justice de l'Union européenne à une question préjudicielle lui posée par jugement du tribunal administratif du 11 janvier 2012 ayant donné lieu à l'arrêt GIERSCH e.a. du 20 juin 2013 (aff. C-20/12), dont l'issue valait décision de principe pour toutes les autres affaires dans le même cas,

3 - L'arrêt Gerhard KÖBLER c/ Republik Österreich du 2013 (C-224/01) en ce qu'il oblige les Etats membres de réparer les dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui leur sont imputables lorsque le manquement reproché est attribué à une juridiction suprême dont la décision est partant définitive et irrévocable en droit national, est-il transposable à un Etat membre dont une loi nationale a été déclarée non-conforme au droit de l'Union, mais dont des décisions administratives individuelles basées sur cette loi n'ont pas été attaquées en temps utile devant le tribunal administratif compétent et qui sont donc également définitives et irrévocables en droit national.

4 - L'arrêt SIMMENTHAL du 9 mars 1978 (aff. 106/77) en ce qu'il a décidé en son point 24 en liaison que << le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence [en tant qu'organe d'un Etat membre], les dispositions du droit communautaire a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes en laissant au besoin inappliquée, de par sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel >> est-il transposable à l'action en réparation d'un préjudice causé à des particuliers par des violations du droit communautaire applicable lorsque des dispositions internes d'un Etat membre empêchent une juridiction civile de réparer un préjudice résultant d'une violation du droit de l'Union européenne en l'absence de constat d'illégalité par la juridiction administrative. ».

Sur la première branche du moyen :

Il appartient aux juridictions nationales d'appliquer, dans le respect de leurs compétences, les dispositions du droit de l'Union européenne, d'assurer le plein effet de ces normes, de protéger les droits qu'elles confèrent aux particuliers et d'assurer, conformément au droit national, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'efficacité, l'indemnisation des préjudices causés par l'Etat du chef de la violation du droit de l'Union européenne. Cette obligation ne dispense cependant pas la personne lésée de l'exigence, lui imposée le cas échéant par le droit national, de se montrer raisonnablement diligente pour éviter le préjudice ou en limiter la portée. Le respect de cette exigence fait partie du régime de la responsabilité de l'Etat défini par la CJUE selon laquelle l'existence d'un recours en manquement pendant devant elle ou la probabilité qu'elle soit saisie d'une demande de décision préjudicielle par le juge national ne peuvent, en tant que telles, constituer une raison suffisante pour conclure qu'il n'est pas raisonnable de devoir exercer une voie de droit.

Il en suit que le moyen, pris en sa première branche, n'est pas fondé.

Sur la seconde branche du moyen :

Lorsqu'il n'existe aucun recours juridictionnel de droit interne contre la décision d'une juridiction nationale, cette dernière est, en principe, tenue de saisir la CJUE, conformément à l'article 267, alinéa 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dès lors qu'une question relative à l'interprétation du droit de l'Union est soulevée devant elle, à moins qu'elle n'ait constaté que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union concernée a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la CJUE ou que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable.

Sur la première question préjudicielle :

La différence relevée par la demanderesse en cassation entre la violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union européenne par l'Etat membre, condition posée par la CJUE pour voir engager en droit interne la responsabilité dudit Etat, et le droit national de l'Etat qui n'exigerait qu'une faute simple pour voir engager la responsabilité de celui-ci se rapporte à une question étrangère à la décision attaquée.

Il en suit que la première question préjudicielle n'est pas pertinente.

Sur la deuxième question préjudicielle :

La question repose sur la prémisse erronée que l'exigence d'un recours administratif préalable au recours civil en indemnité rend l'obtention de la réparation des dommages causés par la violation du droit de l'Union européenne excessivement difficile, dès lors que le recours administratif ne constitue pas une étape préalable à

la réparation du préjudice, mais en aurait évité la naissance et dispensé la demanderesse en cassation d'introduire un recours civil.

Il en suit que la deuxième question préjudicielle n'est pas pertinente.

Sur les troisième et quatrième questions préjudicielles réunies :

L'application du principe général tiré de ce que la personne lésée doit faire preuve d'une diligence raisonnable pour limiter la portée du préjudice en rapport avec le recours en responsabilité de l'Etat pour violation du droit de l'Union a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la CJUE.

Il en suit qu'il n'y a lieu à renvoi devant la CJUE d'aucune des questions préjudicielles proposées.

Sur la demande en allocation d'une indemnité de procédure :

La demanderesse en cassation étant à condamner aux dépens de l'instance en cassation, sa demande en allocation d'une indemnité de procédure est à rejeter.

PAR CES MOTIFS,

la Cour de cassation :

rejette le pourvoi ;

rejette la demande de la demanderesse en cassation en allocation d'une indemnité de procédure ;

la condamne aux dépens de l'instance en cassation.

La lecture du présent arrêt a été faite en la susdite audience publique par le président Jean-Claude WIWINIUS en présence du procureur général d'Etat adjoint Jeannot NIES et du greffier Viviane PROBST.

