

Arrêt N° 192/18 – VII – CIV

**Audience publique du dix-neuf décembre deux mille dix-huit**

Numéro 45351 du rôle.

Composition:

Karin GUILLAUME, premier conseiller, président;  
Yola SCHMIT, conseiller;  
Yannick DIDLINGER, conseiller;  
Daniel SCHROEDER, greffier.

E n t r e :

**L),**

appelante aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Guy ENGEL de Luxembourg en date du 3 juillet 2017,

comparant par Maître Guy THOMAS, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

e t :

**l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg**, représenté par son Ministre d'Etat, dont les bureaux sont établis à L-1352 Luxembourg, 4, rue de la Congrégation et pour autant que de besoin par le Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, dont les bureaux sont établis à L-2327 Luxembourg, 18-20, Montée de la Pétrusse,

intimé aux fins du susdit exploit ENGEL du 3 juillet 2017,

comparant par Maître Patrick KINSCH, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

---

## LA COUR D'APPEL :

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009, L) a poursuivi des études supérieures en diététique à la Haute Ecole de la Province de Liège et, en sa qualité de fille d'un travailleur frontalier ayant travaillé de façon ininterrompue au Grand-Duché de Luxembourg depuis le 18 avril 1988, elle a sollicité l'aide financière de l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG (ci-après : l'ETAT) pour études supérieures pour les années académiques 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013.

Ces aides lui ont été refusées par décisions des 12 janvier 2011, 3 février 2012 et 13 mars 2013 au motif qu'elle ne résidait pas au Grand-Duché de Luxembourg, condition requise par l'article 1er, point 2°, b) de la loi du 26 juillet 2010 ayant modifié la loi du 22 juin 2000 et disposant à l'époque que pour pouvoir bénéficier d'une aide financière de l'ETAT pour études supérieures, l'étudiant « *ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou d'un des autres Etats parties à l'accord économique européen et de la Confédération suisse* » devait « *séjourner, conformément au chapitre 2 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, au Grand-Duché de Luxembourg en qualité de travailleur salarié, de travailleur non salarié, de personne qui garde ce statut ou de membre de famille de l'une des catégories de personnes qui précèdent, ou avoir acquis le droit de séjour permanent* ».

L) a introduit un recours gracieux contre la décision du 12 janvier 2011 et elle a déposé un recours contentieux contre cette même décision devant le tribunal administratif le 11 octobre 2011. Suite à l'arrêt rendu par la Cour de Justice de l'Union Européenne (ci-après : CJUE) le 20 juin 2013 (affaire C20-12, GIERSCH et autres), ayant retenu la non-conformité au droit communautaire du texte de loi critiqué, et aux jugements rendus par le tribunal administratif le 14 octobre 2013 dans les affaires pilotes soumises à la CJUE, L) a reçu les aides financières de l'ETAT pour l'année académique 2010-2011.

L'ETAT lui a toutefois refusé le paiement des aides relatives aux années 2011-2012 et 2012-2013 au motif qu'elle n'a pas introduit de recours contre les décisions des 3 février 2012 et 13 mars 2013.

L) explique qu'elle n'a pas introduit de recours administratif contre ces décisions au vu de son recours du 11 octobre 2011 pour l'année 2010-2011, de l'existence d'un grand nombre de recours déjà déposés en 2010 et 2011

devant le tribunal administratif dans des dossiers similaires, dont quatre dossiers pilotes avaient été renvoyés devant la Cour de Justice de l'Union Européenne (ci-après : la CJUE) pour apprécier la conformité au droit communautaire de la condition de résidence prévue par la loi du 26 juillet 2010 et en considération du coût élevé de telles procédures.

*Les moyens et prétentions des parties :*

Soutenant que la responsabilité de l'ETAT est engagée, d'une part, en ce que la loi du 26 juillet 2010 viole le droit européen sur la libre circulation et l'égalité de traitement des travailleurs et, d'autre part, en ce que, malgré cette violation du droit communautaire, l'administration par le biais du Centre de Documentation et d'Information sur l'Enseignement Supérieur au sein du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (ci-après : le CEDIES), a refusé, dans des conditions critiquables, de lui accorder les aides financières sollicitées, L) a, par acte d'huissier du 18 décembre 2014, assigné l'ETAT devant le tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, siégeant en matière civile, pour :

- entendre dire que celui-ci est responsable sur base de l'article 1er alinéa 1er de la loi modifiée du 1er septembre 1988 sur la responsabilité de l'ETAT et des collectivités publiques et, pour autant que de besoin, sur base des articles 1382, 1383 et 1384 alinéa 3 du Code civil, en ordre subsidiaire, sur base de l'article 1er alinéa 2 de la loi du 1er septembre 1988,

- entendre condamner celui-ci à lui payer le montant de 25.000 euros en indemnisation de son dommage matériel et le montant de 3.000 euros en indemnisation de son dommage moral, ou tout autre montant, même supérieur, à évaluer *ex aequo et bono* par le tribunal ou à dire de consultant, avec les intérêts légaux à partir du jour de la demande en justice jusqu'à solde,

- entendre encore condamner l'ETAT à lui payer le montant de 7.500 euros en indemnisation des frais et honoraires d'avocat exposés,

- entendre condamner l'ETAT au paiement d'une indemnité de procédure de 1.500 euros.

L'ETAT s'est opposé à la demande en relevant que, malgré information au sujet du délai de forclusion en matière administrative, L) n'a pas introduit en temps utile un recours en annulation devant le tribunal administratif contre les décisions administratives critiquées et qu'en droit interne, le juge judiciaire ne peut connaître du fond d'un litige à objet purement pécuniaire qui relève de la compétence du juge administratif, si le délai de recours devant ce juge a expiré sans que le demandeur ne l'ait saisi d'un recours contre la décision qui lui a fait grief. Le défendeur a contesté que le CEDIES ait systématiquement découragé les enfants de travailleurs

frontaliers à déposer une demande d'aide financière et il a nié l'existence de toute faute dans son chef.

L'ETAT a encore fait plaider que le droit européen ne s'oppose pas à l'application de règles nationales restreignant la réparation des conséquences d'une violation du droit communautaire sous les conditions de l'équivalence avec des moyens similaires de droit national et de l'effectivité du recours et que la jurisprudence de la CJUE a retenu le principe que s'il existait une décision administrative qui devait être attaquée dans un délai déterminé et que la voie de recours était une voie de recours effective, l'administré devait avoir exercé cette voie de recours pour pouvoir engager la responsabilité de l'ETAT. S'il ne le faisait pas, son action en responsabilité serait irrecevable également au regard des critères du droit européen.

Il a finalement exposé que l'aboutissement de l'action de L) entraînerait l'ineffectivité en droit national du délai légal prévu pour introduire devant le juge compétent un recours en annulation contre les actes administratifs individuels.

Dans un ordre d'idées subsidiaire, l'ETAT a contesté le principe et le *quantum* des préjudices matériel et moral invoqués par la demanderesse.

L) a fait répliquer qu'il conviendrait d'analyser les circonstances exactes ayant entouré l'adoption de la loi du 26 juillet 2010 dont l'article 1er, point 2°, b) a été déclaré contraire au droit européen et l'effectivité réelle du recours lui offert, eu égard notamment au nombre de recours à introduire, à la nature de ces recours, aux frais engendrés par ceux-ci et à sa propre situation de faiblesse. Elle a finalement insisté sur le fait qu'elle a demandé la réparation du préjudice subi du fait d'une loi contraire au droit européen et non l'annulation ou la réformation d'un acte administratif.

Par jugement du 7 avril 2017, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a rejeté les demandes de L).

Pour statuer ainsi, il a constaté que les décisions des 3 février 2012 et 13 mars 2013 critiquées par la demanderesse avaient toutes été prises sur base de l'article 1er, point 2°, b) de la loi du 26 juillet 2010 modifiant, entre autres, la loi modifiée du 22 juin 2000, que malgré l'information au sujet des voies de recours figurant sur les décisions concernées, L) n'a pas introduit de recours administratif, mais que, sous le couvert d'une demande en réparation du préjudice subi du fait d'une loi contraire au droit européen, elle réclamait les mêmes montants que ceux qu'elle aurait obtenus de l'ETAT à la suite d'un recours en annulation couronné de succès devant le tribunal administratif contre les décisions administratives concernées.

Le tribunal en a déduit qu'il devait se prononcer sur la question de savoir si l'annulation d'une décision administrative individuelle par le juge administratif était une condition nécessaire à l'exercice d'une action en responsabilité civile contre l'ETAT devant le juge civil. Après avoir analysé l'évolution de la jurisprudence à ce sujet, les juges de première instance ont retenu que faire droit à la demande en indemnisation pour préjudices matériel et moral subis en relation avec les décisions de refus des 3 février 2012 et 13 mars 2013 présupposait le constat de l'illégalité de ces décisions, constat qui ne rentrait pas dans le champ de compétence du juge judiciaire.

Sur le plan du droit européen, ils ont décidé que l'exigence d'un recours contentieux devant le juge administratif préalablement à une action indemnitaire devant le tribunal civil ne rendait pas impossible ou excessivement difficile la réparation aux termes de la jurisprudence de la CJUE. Ils ont rejeté les arguments de L) tenant aux diligences nécessaires par elle entreprises, à sa situation de faiblesse économique, à la lourdeur de la procédure devant le tribunal administratif, aux coûts engendrés et à l'absence de suspension par l'ETAT du processus décisionnel dans l'attente de la décision de la CJUE.

Les juges de première instance ont encore retenu qu'un éventuel dysfonctionnement du CEDIES quant au traitement des demandes d'aides financières, à le supposer établi, ne se trouverait pas en relation causale directe avec les préjudices invoqués par L) qui a été en mesure de formuler utilement ses demandes qui ont été traitées par l'ETAT.

De ce jugement, signifié le 10 mai 2017, L) a interjeté appel par exploit d'huissier du 3 juillet 2017.

L'appelante conclut, par réformation, à entendre dire que l'ETAT est responsable de la violation du droit communautaire par le législateur et par le CEDIES, ainsi que des suites préjudiciables en résultant pour elle, sur base de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> septembre 1988, sinon des articles 1382, 1383 et 1384 alinéa 3 du Code civil et, en ordre subsidiaire, de l'article 1<sup>er</sup> alinéa 2 de la loi de 1988 et à entendre condamner celui-ci à lui payer les montants de 25.000 euros du chef de dommage matériel et de 3.000 euros du chef de dommage moral, ou tout autre montant à évaluer ex æquo et bono par la Cour ou à dire de consultant, avec les intérêts légaux à partir du jour de la demande en justice jusqu'à solde. Elle demande, en tout état de cause, la condamnation de l'ETAT à lui rembourser les frais d'avocat exposés s'élevant à 7.500 euros, à lui payer une indemnité de procédure de 1.500 euros pour la première instance, une indemnité de procédure de 1.500 euros pour l'instance d'appel, ainsi que les frais et dépens.

A l'appui de son recours, L) fait valoir que les Etats de l'Union européenne doivent respecter le droit communautaire, qu'en cas de violation de celui-ci, ils engagent leur responsabilité et que cette responsabilité doit être appréciée selon les règles de droit communautaire qui ne pourraient être plus strictes que celles prévues par le droit national. Si dans le cadre de l'appréciation des recours la CJUE appliquerait le principe de l'autonomie procédurale des Etats membres, celui-ci serait néanmoins limité par le principe d'efficacité du recours interne.

En ce qui concerne la responsabilité de l'ETAT pour violation du droit européen sur base de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> septembre 1988, sinon des articles 1382, 1383 et 1384 alinéa 3 du Code civil, L) reproche aux juges du premier degré d'avoir retenu que la demande en indemnisation dirigée contre l'ETAT, en sa qualité de législateur ayant violé le droit communautaire, reviendrait à un examen de la légalité des décisions administratives des 3 février 202 et 13 mars 2013. La faute reprochée consisterait dans l'adoption de la loi du 26 juillet 2010, contraire à l'article 7, paragraphe 2 du règlement CE n° 1612/68 (actuellement le règlement UE n°492/2011) et non dans la prise de décisions individuelles par l'ETAT. Une simple faute étant suffisante en droit national pour engager la responsabilité de l'ETAT, toute condition moins favorable devrait être exclue lors de la mise en œuvre de la responsabilité de celui-ci pour violation du droit communautaire.

A titre subsidiaire, il conviendrait de retenir dans le chef de l'intimé une violation suffisamment caractérisée du droit communautaire. Cette violation d'une règle européenne conférant des droits aux particuliers se trouverait en relation causale directe avec la perte d'avantages sociaux par l'appelante. Eu égard aux circonstances de l'adoption de la loi du 26 juillet 2010, aux critiques extériorisées ultérieurement et à la mise en demeure adressée par la Commission européenne au Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, l'ETAT aurait délibérément violé le droit communautaire.

Dans l'hypothèse où la Cour devait néanmoins retenir, à l'instar des juges de première instance, que l'appréciation de sa demande entraînerait celle de la légalité des décisions administratives individuelles, L) soutient que les tribunaux de l'ordre judiciaire seraient compétents pour connaître, de manière incidente, de la faute commise par l'administration et pour réparer le dommage qui en est résulté. Plus subsidiairement, l'exigence que l'administré ait exercé des recours administratifs contre toutes les décisions individuelles portant refus des aides financières pour études supérieures s'analyserait en une condition excessivement difficile pour l'obtention de la réparation de la violation par l'ETAT du droit communautaire. La jurisprudence de la CJUE ne prévoirait, en effet, pas de telle exigence et les implications financières des recours multiples exigés auraient un caractère

dissuasif. L) devrait, par ailleurs, être considérée comme se trouvant dans une situation de faiblesse économique par rapport à l'ETAT.

En ce qui concerne la responsabilité de l'ETAT pour dysfonctionnement du pouvoir exécutif, L) soutient que le CEDIES en charge de l'allocation des bourses et prêts pour études supérieures aurait dû refuser d'appliquer un texte de loi qui n'était manifestement pas conforme au droit européen.

Dans un dernier ordre de subsidiarité, L) conclut à voir adresser à la CJUE les deux questions préjudicielles suivantes :

1) *« Les principes de droit européen selon lesquels les Etats membres sont tenus de réparer les dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire, constatées par un 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'efficacité lors d'une telle demande en indemnisation s'opposent-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-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 d'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 » ?*

Le dommage matériel subi par l'appelante résulterait de la perte du bénéfice des aides étatiques pour études supérieures pour les années académiques 2011 à 2013 à hauteur de (2 x 12.500 =) 25.000 euros et dans les frais et honoraires de 7.500 euros qu'elle aurait été contrainte d'exposer en vue de faire valoir ses droits. Le dommage moral de L) de 3.000 euros résulterait des soucis et inquiétudes pour son avenir professionnel et de l'atteinte à sa confiance légitime dans l'application non-discriminatoire du droit de l'Union Européenne.

L'ETAT conclut à la confirmation du jugement entrepris au motif que la demande en responsabilité dirigée contre lui serait irrecevable, sinon non fondée, tant au regard du droit luxembourgeois, qu'au regard du droit de l'Union Européenne. Il nie avoir commis une faute en appliquant la loi du 26 juillet 2010 jusqu'au jour de la décision rendue par la CJUE le 20 juin 2013.

A l'appui de sa position, l'ETAT soutient qu'en droit national, une demande tendant à faire sanctionner l'illégalité d'une décision administrative à portée purement financière en empruntant la voie civile est irrecevable, étant donné qu'une telle démarche contournerait les règles de droit administratif sur les recours visant à assurer la stabilité des situations juridiques résultant de décisions administratives individuelles. Le droit européen qui exigerait qu'une personne se prétendant victime d'une faute commise par un Etat membre établisse une faute caractérisée de celui-ci, ne s'opposerait pas à l'applicabilité de règles nationales restreignant la



réparation des conséquences d'une violation du droit européen, sous condition d'équivalence avec des moyens similaires de droit national et d'effectivité, conditions qui seraient remplies en l'espèce. Les jurisprudences de la CJUE citées par L) ne seraient pas transposables à son propre cas.

L'ETAT conteste que le coût d'une procédure administrative soit dissuasif, que l'appelante se soit trouvée dans une situation de faiblesse et que l'administration ait été obligée de suspendre la prise de décisions individuelles dans l'attente d'une décision de la CJUE. L'intimé critique finalement le *quantum* du préjudice allégué par l'appelante, ainsi que le principe et l'envergure de l'indemnisation réclamée pour frais d'avocat. Il s'oppose aux questions préjudicielles proposées par l'appelante qui ne seraient pas pertinentes pour la solution à apporter au litige et relève que la Cour d'appel n'est pas obligée de procéder au renvoi préjudiciel.

*L'appréciation de la Cour :*

L'appel de L) interjeté par exploit d'huissier du 3 juillet 2017 contre le jugement du 7 avril 2017, signifié le 10 mai 2017, est recevable pour avoir été introduit dans les forme et délai de la loi. Le délai pour interjeter appel dont bénéficie L) qui demeure en Belgique est, en effet, augmenté de 15 jours en vertu des dispositions des articles 573 et 167 du nouveau Code de procédure civile.

1) Quant au moyen tiré de la « force de chose décidée » :

L'appelante soutient que la faute reprochée à l'ETAT sur base des dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> 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.

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 le 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.

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 L), 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.

La demande en indemnisation de L) trouve donc sa cause dans les décisions administratives prises les 3 février 2012 et 13 mars 2013 qui lui portent préjudice.

Il en découle que le premier volet de la question préjudicielle proposée par L) n'est pas pertinent pour la solution à apporter au litige.

Il n'est pas controversé que l'appelante n'a pas introduit de recours contentieux contre les décisions de refus qui indiquent toutes les deux les voies de recours légales, ainsi que le délai y afférent, et que ce délai était expiré avant le jour de l'introduction par L) de sa demande en indemnisation devant le juge judiciaire.

Conformément à ce qu'a retenu le tribunal, en appréciant la demande de L), la Cour devrait donc trancher de manière incidente la question de l'illégalité d'actes administratifs à titre individuel pris sur base de la loi du 26 juillet 2010, alors que le délai pour introduire un recours administratif contre ces décisions est écoulé.

Or, dans un souci d'assurer la stabilité des situations produites par les décisions administratives individuelles, les actes à caractère individuel, passé le délai de recours de trois mois devant le tribunal administratif, ne peuvent plus 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 elle aussi relevé 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 à juste titre que le tribunal s'est rallié à cette jurisprudence en retenant que la demande en indemnisation de L) 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 procédure de droit interne.

2) Quant au moyen tiré du droit communautaire :

L) fait valoir que dans l'hypothèse où l'autorité de chose décidée attachée à une décision administrative devait empêcher le juge judiciaire d'examiner la responsabilité de l'ETAT du fait de cet acte administratif, une telle exigence rendrait excessivement difficile l'exercice du recours en responsabilité contre l'ETAT du fait de ses lois contraires au droit communautaire et donc l'obtention d'une réparation de ce chef.

A ce titre, l'arrêt de la CJUE du 5 mars 1996 (Brasserie du Pêcheur et Factortame, C-46/93 et C-48/93), auquel se réfèrent les deux parties, retient qu'« *en l'absence de dispositions communautaires en ce domaine, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de fixer les critères permettant de déterminer l'étendue de la réparation, étant entendu qu'ils ne peuvent être moins favorables que ceux concernant des réclamations semblables fondées sur le droit interne et que, en aucun cas, ils ne sauraient être aménagés de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile la réparation* » et que « *pour déterminer le préjudice indemnisable, le juge national peut vérifier si la personne lésée a fait preuve d'une diligence raisonnable pour éviter le préjudice ou en limiter la portée et si, notamment, elle a utilisé en temps utile toutes les voies de droit qui étaient à sa disposition* ».

L'ETAT en déduit à juste titre que le droit de l'Union Européenne ne s'oppose pas à l'application de règles nationales restreignant la réparation des conséquences d'une violation du droit européen sous la double condition de l'équivalence avec des moyens similaires en droit national et de l'effectivité du recours.

L'intimé soutient que ces conditions sont remplies en rapport avec le recours devant le tribunal administratif qui était ouvert à L). Il relève encore que la CJUE a décidé que le juge national peut vérifier si la personne lésée a utilisé en temps utile toutes les voies de droit qui étaient à sa disposition.

En s'appuyant sur une décision de la CJUE (affaires jointes C-397/98 et C-410/98 Metallgesellschaft Ltd et Hoechst AG du 8 mars 2001), l'appelante soutient, de son côté, que la CJUE n'exige pas qu'un justiciable demandant indemnisation de son préjudice du fait d'une violation du droit communautaire ait utilisé toutes les voies de droit à sa disposition pour

contester une décision de rejet de l'administration dans la mesure où celle-ci aurait, en tout état de cause, refusé l'avantage demandé.

Cette jurisprudence n'est toutefois pas transposable à la présente espèce, dans la mesure où l'arrêt précise clairement que le droit national concerné dans cette affaire ne prévoit pas de règle de prescription ou de forclusion, ce qui est toutefois le cas en droit luxembourgeois pour les décisions administratives non attaquées endéans un délai de 3 mois à partir de leur notification. Il s'ajoute que l'on ne saurait considérer que le tribunal administratif aurait « *en tout état de cause* » rejeté un recours administratif motivé par la contrariété de la décision administrative individuelle au droit communautaire. Dans les affaires *Giersch et autres*, le tribunal administratif a, en effet, procédé à l'annulation des décisions administratives individuelles attaquées, suite à l'arrêt de la CJUE du 20 juin 2013 et les bourses d'études ont été allouées par l'ETAT aux étudiants concernés, dont L). Finalement, dans l'hypothèse d'un refus d'annulation par le tribunal administratif, L) aurait disposé encore d'un recours devant la Cour administrative. Les recours qui étaient à la disposition de l'appelante ne peuvent donc pas être considérés comme ayant été « *en tout état de cause* » voués à l'échec.

Il convient de préciser à cet égard que L) a exercé un recours administratif contre la décision du 12 janvier 2011, qu'elle a obtenu gain de cause et paiement des aides étatiques réclamées.

La Cour s'en tiendra par conséquent aux principes dégagés par l'arrêt de la CJUE du 5 mars 1996 aux fins d'apprécier si la demande en indemnisation de L) doit être admise en dépit du fait que les décisions administratives des 3 février 2012 et 13 mars 2013 n'ont pas été attaquées dans le délai légal.

Les jurisprudences citées sub 1) du présent arrêt se rapportent toutes à des actes administratifs individuels qualifiés de contraires à une disposition légale interne, de sorte que la condition de l'équivalence posée par la jurisprudence de la CJUE est remplie en l'espèce.

En ce qui concerne l'effectivité du recours, L) ne critique pas le délai de trois mois prévu par l'article 13 (1) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives pour introduire un recours administratif contentieux contre une décision administrative individuelle. Elle soutient que sa situation concrète aurait, en pratique, rendu le recours impossible ou excessivement difficile pour engager la responsabilité de l'ETAT.

Dans la mesure où la mise en œuvre du recours administratif aurait eu pour effet l'annulation des décisions administratives de refus des 3 février 2012 et 13 mars 2013 et partant l'allocation par l'ETAT des aides financières dont le paiement est actuellement réclamé à titre de dommages et intérêts - ce qui a été le cas pour les enfants de travailleurs frontaliers qui

avaient introduit un recours contre les décisions rendues sur base de la loi du 26 juillet 2010 - et où ledit recours aurait également évité le dommage moral dont fait actuellement état l'appelante, il convient d'apprécier l'effectivité dudit recours qui était à disposition de L) dès la notification des décisions administratives concernées.

Elle fait valoir en substance que l'obligation d'exercer un tel recours rendrait « *en pratique impossible ou excessivement difficile la réparation* » de son préjudice eu égard aux faits :

- que les décisions ministérielles prises en exécution de la loi contraire au droit communautaire ont dû être sollicitées de façon semestrielle par les enfants en cours d'études supérieures des travailleurs frontaliers et que le délai de forclusion pour exercer ce recours devant le tribunal administratif était pour chaque décision de trois mois, de sorte que des recours multiples auraient dû être exercés;

- qu'à l'époque des décisions de refus la concernant, plusieurs affaires de principe étaient pendantes devant les juridictions administratives nationales en attendant la réponse de la CJUE à une question préjudicielle lui posée par jugement du tribunal administratif du 11 janvier 2012 ;

- que la procédure devant les juridictions administratives est écrite, nécessite le ministère d'avoué et ne permet pas d'introduire un recours à titre conservatoire, eu égard aux délais d'instruction rigides prévus par la loi ;

- que le coût engendré par un recours s'élèverait à environ 4.000 euros, ce qui serait excessif pour une étudiante ;

- que les juridictions administratives n'accordent que rarement une indemnité de procédure ;

- qu'elle a finalement introduit des recours gracieux contre les décisions administratives concernées, de sorte que l'on ne pourrait lui reprocher un manque de diligence.

L'ETAT ne conteste pas que, sauf coïncidence permettant d'un point de vue des délais d'introduire un seul recours pour deux décisions administratives, l'appelante aurait dû introduire un recours pour chaque décision administrative faisant grief et qu'il n'est pas possible d'introduire un recours administratif seulement à titre conservatoire eu égard aux délais légaux prévus pour l'instruction de ces affaires, mais il fait valoir à juste titre que le coût de la représentation devant les juridictions civiles qui requiert également le ministère d'avoué, doit être considéré comme étant plus, sinon du moins aussi coûteux que celui d'un recours administratif.

Ce coût n'a pas découragé L) d'agir devant le tribunal administratif contre la décision du 12 janvier 2011 et devant les juridictions civiles contre les décisions des 3 février 2012 et 13 mars 2013. Elle ne soutient pas non plus avoir été contrainte, par sa faible situation financière, de solliciter l'aide juridictionnelle de l'ETAT.

Il se dégage encore des décisions du tribunal administratif des 11 janvier 2012 et 14 octobre 2013 versées à titre de pièces justificatives que le

mandataire de L) a défendu plusieurs affaires analogues devant les juridictions administratives, qu'il disposait donc d'un mémoire et d'un recours-type et que l'une des affaires défendues par celui-ci a été parmi celles ayant donné lieu à l'arrêt *Giersch et autres* du 30 juin 2013 de la CJUE.

Dans la mesure où il résulte, par ailleurs, des conclusions échangées entre parties au sujet des frais d'avocat réclamés par L) qu'il s'agissait d'un contentieux de masse, concernant de nombreux enfants de travailleurs frontaliers à Luxembourg et dans lequel sont intervenus des syndicats pour la prise en charge des frais d'avocat de leurs membres, les arguments développés par L) au sujet de l'impossibilité, voire de la difficulté excessive d'un recours administratif en raison du coût de la procédure ne sont pas fondés.

S'emparant d'un arrêt de la CJUE du 25 novembre 2010 (affaire Fuss C-429/09), L) soutient encore qu'elle se trouvait dans un «*état de faiblesse*», au sens économique, par rapport à l'ETAT qui aurait émis des refus à la chaîne sur base d'un courrier-type, qui disposerait de délégués du gouvernement ayant accès à tous les mémoires échangés et décisions prises et qui n'aurait pas été confronté aux mêmes frais que les particuliers. Admettant que son avocat a traité de plusieurs affaires du même genre, elle soutient que celui-ci a néanmoins dû exposer des frais de procédure et de bureau dans chaque affaire, alors que l'ETAT n'aurait chargé qu'un seul avocat pour les affaires de principe et aurait, pour le surplus, laissé le soin aux délégués de gouvernement d'intervenir pour son compte. Le coût réel d'une affaire aurait donc été moins élevé pour l'ETAT que pour le justiciable. De surcroît le syndicat OGBL aurait demandé le 16 mars 2012 au Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche de suspendre la prise de décisions dans l'attente de la décision de la CJUE, ce que celui-ci aurait refusé, aggravant ainsi la situation des étudiants concernés.

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 L) 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 qui aurait rendu plus difficile l'exercice d'un recours en obligeant les concernés à introduire des recours multiples, aucun texte de loi n'oblige l'ETAT à surseoir à son activité de prise de décisions administratives individuelles en raison du fait que d'autres décisions du même genre se trouvent attaquées devant les juridictions administratives.

Une absence de réponse de l'administration aux demandes des étudiants n'aurait pas empêché des décisions de refus d'intervenir, l'article 4 (1) de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif prévoyant que « *dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le tribunal administratif que sous forme de recours contre 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* ».

Il s'ajoute que le refus de suspendre le processus décisionnel relève du principe de bonne administration et plus spécialement du respect d'un délai raisonnable dans la prise de décisions administratives, ce d'autant plus que le nombre important des décisions à prendre avait, en l'espèce, une grande influence sur les finances publiques et que tant l'ETAT que les particuliers avaient donc un intérêt à être fixés (Cour 22 novembre 2017, n° 43 57 du rôle).

Le fait que dans d'autres situations, moins importantes en termes financiers pour l'ETAT, celui-ci ait adopté une autre position n'est pas de nature à démontrer *ipso facto* que l'ETAT ait commis une faute en ne suspendant pas le processus décisionnel.

Le reproche tiré de ce que le CEDIES, de par son comportement, aurait rendu extrêmement difficile l'introduction de demandes d'aides étatiques pour études supérieures ne se trouve finalement pas établi et, même à supposer que le formulaire de demande préétabli par l'administration n'ait pas été immédiatement remis à l'appelante, ce fait ne se trouve pas en relation causale directe avec le dommage invoqué, étant donné qu'il est avéré que les demandes pour les années académiques 2011-2012 et 2012-2013 ont été introduites par L) et que c'est le seul fait de leur refus qui est actuellement critiqué.

Il en découle que, sans qu'il n'y ait besoin de renvoyer l'affaire à la CJUE pour répondre à la deuxième question préjudicielle posée par L), c'est à bon droit que le tribunal a retenu que celle-ci n'avait pas utilisé en temps utile toutes les voies de droit qui étaient à sa disposition en vue d'éviter le préjudice dont elle réclame actuellement indemnisation, que la voie de recours lui offerte était effective et que le droit communautaire ne s'opposait donc pas au rejet de la demande en indemnisation de L) pour violation du droit communautaire par l'ETAT, tant dans sa fonction législative que dans sa fonction de prise de décisions administratives individuelles.

### 3) Quant au moyen tiré de l'égalité devant les charges publiques :

Dans un ordre d'idées subsidiaire, L) invoque les dispositions de l'article 1er alinéa 2 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 à l'appui de sa demande.



Ce texte qui dispose que « *lorsqu'il serait inéquitable, eu égard à la nature et à la finalité de l'acte générateur du dommage, de laisser le préjudice subi à charge de l'administré, indemnisation est due même en l'absence de preuve d'un fonctionnement défectueux du service, à condition que le dommage soit spécial et exceptionnel et qu'il ne soit pas imputable à une faute de la victime* », a pour but l'indemnisation des personnes victimes, sans faute de leur part, d'un acte d'une autorité administrative, même objectivement régulier, mais dont la finalité légale n'était pas de faire supporter à la victime les conséquences dommageables qui en ont résulté. Le dommage doit donc être la conséquence indirecte, normalement non voulue d'un acte qui avait ou qui devait avoir un objectif différent (Georges Ravarani, La responsabilité civile des personnes privées et publiques, 3 éd. n° 369, p.420).

Or, en l'espèce les décisions administratives individuelles des 3 février 2012 et 13 mars 2013 visaient bien L) et, par leur biais, l'ETAT a refusé à celle-ci un avantage dont elle ne pouvait bénéficier en vertu des dispositions de la loi du 26 juillet 2010 qui ont, par la suite, été déclarées contraires au droit communautaire.

Il a encore été retenu ci-dessus sub 1) et 2) que ce n'est qu'en raison du fait que l'appelante n'avait pas introduit de recours administratif contentieux contre les décisions en question qu'elle n'a pas pu bénéficier de l'avantage dont il s'est avéré qu'il lui avait été refusé à tort.

La demande en indemnisation de L) ne saurait donc pas non plus prospérer sur base des dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988.

#### 4) Quant aux accessoires :

Dans la mesure où la demande en indemnisation de L) pour frais d'avocat engagés et la demande en allocation d'une indemnité de procédure pour la première instance ne sont que les accessoires des autres demandes en indemnisation, le jugement entrepris est à confirmer en ce qu'il a également rejeté ces demandes.

Il suit de tous les développements ci-dessus que le jugement entrepris est à confirmer en ce qu'il a rejeté les demandes de L) sur toutes les bases légales invoquées.

Au vu du sort réservé à l'appel, la demande de L) en allocation d'une indemnité de procédure pour cette instance n'est pas fondée et l'appelante doit supporter les frais et dépens de l'instance.

**PAR CES MOTIFS :**

la Cour d'appel, septième chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement, le magistrat chargé de la mise en état entendu en son rapport oral,

dit l'appel recevable,

le dit non fondé,

**confirme** le jugement entrepris,

dit non fondée la demande de L) en allocation d'une indemnité de procédure,

la condamne aux frais et dépens de l'instance d'appel avec distraction au profit de Maître Patrick KINSCH sur ses affirmations de droit.