

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 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 1^{er} 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 (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 aux dites 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 (entretemps 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 dans 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.

Conclusions du Parquet Général dans l'affaire de cassation
X c/ ETAT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

(affaire n° CAS 2019-00063 du registre)

Le pourvoi de la demanderesse en cassation, par dépôt au greffe de la Cour en date du 13 mai 2019, d'un mémoire en cassation, non signifié à la demanderesse en cassation¹, est dirigé contre un arrêt n° 188/18-VII-CIV contradictoirement rendu en date du 12 décembre 2018 sous le numéro 45350 du rôle.

Sur la recevabilité du pourvoi

Le pourvoi est recevable en ce qui concerne le délai² et la forme³.

Il est dirigé contre une décision contradictoire, donc non susceptible d'opposition, rendue en dernier ressort qui tranche tout le principal, de sorte qu'il est également recevable au regard des articles 1^{er} et 3 de la loi de 1885.

Le pourvoi est, partant, recevable.

Sur les faits

Selon l'arrêt attaqué, saisi par X d'une action en responsabilité civile dirigée contre l'ETAT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG aux fins d'indemnisation du préjudice découlant du refus par le défendeur de lui accorder l'aide financière de l'Etat pour études supérieures sollicitée par elle pour les années académiques 2011-2012 et 2012-2013, cette aide lui ayant été refusée au motif que la loi subordonnait l'octroi de l'aide à la condition que le bénéficiaire demeurait au Luxembourg, cette condition ayant cependant été jugée dans un cas comme celui de la demanderesse, d'étudiants résidant dans un autre Etat membre de l'Union européenne dont les parents ont la qualité de travailleur frontalier à Luxembourg, contraire au droit de l'Union européenne par l'arrêt C-20/12, *Giersch e.a.*, de la Cour de justice de l'Union européenne du 20 juin 2013⁴, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg rejetait la demande en retenant 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

¹ Mémoire en réponse, page 1, deuxième alinéa.

² L'arrêt attaqué n'a pas été signifié à la demanderesse en cassation, de sorte que le délai de recours de l'article 7, alinéas 1 et 2, de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation, ensemble avec l'article 167 du Nouveau Code de procédure civile (la demanderesse en cassation demeurant hors du Grand-Duché) n'a pas commencé à courir.

³ La demanderesse en cassation a, conformément à l'article 10, alinéa 1, de la loi précitée, fait déposer au greffe de la Cour supérieure de justice un mémoire signé par un avocat à la Cour, signifié antérieurement à son dépôt au défendeur en cassation, précisant les dispositions attaquées et des moyens de cassation et contenant des conclusions dont l'adjudication est demandée.

⁴ Cour de justice de l'Union européenne, 20 juin 2013, C-20/12, *Giersch e.a.*, ECLI:EU:C:2013:411.

son champ de compétence en constatant l'illégalité d'actes administratifs individuels. Sur appel, la Cour d'appel confirma le jugement entrepris.

Sur le cadre juridique

L'aide financière de l'Etat pour études supérieures a été réglementée par une loi du 22 juin 2000⁵. Celle-ci subordonna le bénéfice de cette aide pour les ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne à la double condition d'« être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg et [de] tomber sous le champ d'application des dispositions des articles 7 et 12 du règlement (CEE) No 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté »⁶. Ce règlement⁷ disposait dans son article 7 que le travailleur ressortissant d'un Etat membre ne pouvait, sur le territoire des autres Etats membres, en raison de sa nationalité, être traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, avantages sociaux et fiscaux et enseignement et dans son article 12 que les enfants d'un ressortissant d'un Etat membre qui est ou a été employé sur le territoire d'un autre Etat membre sont admis aux cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat, si ces enfants résident sur son territoire.

La loi précitée a été modifiée par une loi du 26 juillet 2010⁸. Celle-ci subordonna l'attribution de l'aide à des ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne à la condition de « 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 [d'] avoir acquis le droit de séjour permanent »⁹. La loi précitée de 2008¹⁰ définit dans son chapitre 2 le droit du citoyen de l'Union, du ressortissant des autres Etats parties à l'Accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse et des membres de leur famille, de circuler et de séjourner librement sur le territoire du Grand-Duché¹¹.

Dans son arrêt précité *Giersch e.a.* du 20 juin 2013, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit, sur question préjudicielle du Tribunal administratif posée dans le cadre de recours dirigés par des enfants non résidents au Grand-Duché de travailleurs frontaliers ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne exerçant leur activité au Grand-Duché contre des décisions de refus d'octroi d'aides financières motivées par la condition de résidence au Grand-Duché imposée par la loi précitée de 2000, telle qu'elle a été modifiée par celle de

⁵ Loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures (Mémorial, A, 2000, n° 49, page 1106).

⁶ Article 2, point b), de la loi précitée du 22 juin 2000.

⁷ Journal officiel des Communautés européennes L 257 du 19.10.68, page 2.

⁸ Loi du 26 juillet 2010 modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures (Mémorial, A, 2010, n° 118, page 2040).

⁹ Article 2, point b), de la loi précitée de 2000, telle que modifiée par la loi précitée de 2010.

¹⁰ Mémorial, A, 2008, n° 138, page 2024. Cette loi a été à la date de ce jour modifiée à seize reprises. Elle a en dernier lieu fait l'objet d'un texte coordonné en 2013 (Mémorial, A, 2013, n° 113, page 1645).

¹¹ Le chapitre 2 de la loi de 2008 comporte les articles 5 à 33 de celle-ci.

2010, que le droit de l'Union européenne « s'oppose, en principe, à une législation d'un Etat membre telle que celle en cause au principal, qui subordonne l'octroi d'une aide financière aux études supérieures à une condition de résidence de l'étudiant dans cet Etat membre et instaure une différence de traitement, constitutive d'une discrimination indirecte, entre les personnes qui résident dans l'Etat membre concerné et celles qui, sans résider dans cet Etat membre, sont des enfants de travailleurs frontaliers exerçant une activité dans ledit Etat membre »¹².

A la suite de cet arrêt¹³, le législateur a modifié la loi de 2000 par une loi du 19 juillet 2013¹⁴ en disposant que « un étudiant ne résidant pas au Grand-Duché de Luxembourg peut également bénéficier de l'aide financière pour études supérieures, à condition qu'il soit enfant d'un travailleur salarié ou non salarié [...] ressortissant de l'Union européenne [...] et que ce travailleur ait été employé ou ait exercé son activité au Luxembourg pendant une durée ininterrompue d'au moins cinq ans au moment de la demande de l'aide financière pour études supérieures »¹⁵.

La loi de 2000 a finalement été remplacée par une loi du 24 juillet 2014¹⁶. Celle-ci maintient en substance la solution retenue par la loi de 2013 en disposant que l'octroi de l'aide financière à des enfants de travailleurs frontaliers ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne exerçant leur activité au Grand-Duché n'est plus subordonné à la condition que l'étudiant réside au Grand-Duché, mais suppose seulement que le travailleur frontalier exerce « son activité au Grand-Duché de Luxembourg au moment de la demande par l'étudiant pour l'aide financière pour études supérieures [,] que ce travailleur continue à contribuer à l'entretien de l'étudiant et que ce travailleur ait été employé ou ait exercé son activité au Grand-Duché de Luxembourg pendant une durée d'au moins cinq ans au moment de la demande d'aide financière pour études supérieures par l'étudiant pendant une période de référence de sept ans à compter rétroactivement à partir de la date de la demande pour l'obtention de l'aide financière pour études supérieures ou que, par dérogation, la personne qui garde le statut de travailleur ait correspondu au critère des cinq ans sur sept fixé ci-avant au moment de l'arrêt de l'activité »¹⁷.

Sur le litige

La demanderesse en cassation réside en Belgique¹⁸. Elle est la fille d'une personne ayant eu depuis 1985 la qualité de travailleur frontalier à Luxembourg¹⁹.

¹² Dispositif de l'arrêt précité.

¹³ Rapport de la Commission de l'enseignement supérieur, de la recherche, des médias, des communications et de l'espace de la Chambre des Députés du 5 juillet 2013 relatif au projet de loi n° 6585 (Document parlementaire n° 6586-2), page 1.

¹⁴ Loi du 19 juillet 2013 modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures (Mémorial, A, 2013, n° 168, page 3214 (Republication rectifiée, suite à une erreur matérielle).

¹⁵ Article 2bis, nouveau, de la loi de 2000, tel qu'il a été inséré par la loi de 2013.

¹⁶ Loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures (Mémorial, A, 2014, n° 139, page 2188).

¹⁷ Article 3, paragraphe 5, point b), de la loi précitée de 2014.

¹⁸ Arrêt attaqué, page 1 (qualités des parties).

¹⁹ Idem, page 2, premier alinéa.

Elle sollicite au cours des années académiques 2011-2012 et 2012-2013 à quatre reprises l'aide financière de l'Etat pour études supérieures²⁰, qui lui fut refusée sur base de la loi du 22 juin 2000 telle que modifiée par celle du 26 juillet 2010 au motif qu'elle ne remplissait pas la condition prévue par cette loi de « *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 [d'] avoir acquis le droit de séjour permanent* »²¹.

Elle s'abstint d'introduire un recours contre ces décisions devant le tribunal administratif²².

A la suite de l'arrêt *Giersch e.a.* du 20 juin 2013 par lequel la Cour de justice de l'Union européenne constata la non-conformité de la disposition légale précitée au droit de l'Union européenne sur base de laquelle ses demandes d'aide financière avaient été refusées, elle saisit en 2014 le tribunal d'arrondissement de Luxembourg d'un recours en responsabilité civile dirigé contre l'Etat fondé à titre principal sur l'article 1^{er}, alinéa 1, de la loi modifiée du 1^{er} 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 et, à titre subsidiaire, sur base de l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée de 1988²³.

Le tribunal d'arrondissement de Luxembourg rejeta la demande au motif que la demanderesse en cassation avait omis d'introduire un recours contre les décisions de refus devant le tribunal administratif, mais que l'appréciation du bien-fondé de la demande suppose le constat de l'illégalité des décisions critiquées, qui échappe à la compétence du juge judiciaire²⁴. L'exigence d'un recours administratif préalable, qui ne serait pas de nature à rendre la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne impossible ou excessivement difficile, ne serait par ailleurs pas contraire à ce droit²⁵.

Sur appel de la demanderesse en cassation la Cour d'appel confirme le jugement entrepris en retenant :

- 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 originaires 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 [...]* »²⁶ et que « *le dommage moral invoqué [...], 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*

²⁰ Idem et loc.cit.

²¹ Article 2, point b), de la loi précitée de 2000, telle que modifiée par la loi précitée de 2010, voir idem, page 2, deuxième alinéa.

²² Idem, page 2, troisième alinéa.

²³ Idem, page 3, premier alinéa.

²⁴ Idem, page 4, avant-dernier et dernier alinéa.

²⁵ Idem, page 5, premier alinéa.

²⁶ Idem, page 9, dernier alinéa.

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 »²⁷,

- que, faute pour la demanderesse en cassation d'avoir introduit devant le tribunal administratif un recours contre les décisions de refus, « *en appréciant la demande [d'indemnisation], la Cour devrait donc trancher de manière incidente la question de l'illégalité d'actes administratifs à titre individuel* »²⁸, ce qui se heurte au principe tiré de ce que « *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* »²⁹, le juge judiciaire refusant « *l'annulation de facto par voie d'exception d'un acte administratif individuel par respect des attributions des juridictions de l'ordre administratif* »³⁰, qu'une telle exception d'illégalité est exercée contre un tel acte lorsqu'une demande indemnitaire 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* »³¹ et 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 cette solution ayant été approuvée par la jurisprudence de votre Cour³²,
- que cette condition imposée par le droit interne, de subordonner la réparation par le juge judiciaire du préjudice découlant de l'illégalité alléguée, en l'occurrence au regard du droit de l'Union européenne, d'un acte administratif individuel à l'exercice préalable d'un recours contre cet acte devant les juridictions administratives, n'est pas contraire au droit précité, qui, au regard de l'arrêt *Brasserie du Pêcheur et Factortame* de la Cour de justice de l'Union européenne³³, autorise le juge national d'exiger de la personne lésée par une violation du droit précité de faire preuve d'une diligence raisonnable pour éviter le préjudice ou en limiter la portée en utilisant à temps utile toutes les voies de droit qui sont à sa disposition³⁴ ;
- que cette exigence susceptible d'être imposée à la personne lésée par une violation du droit de l'Union européenne, d'utiliser à temps utile toutes les voies de droit qui sont à sa disposition, ne trouve pas exception en l'espèce dans les circonstances envisagées par l'arrêt *Metallgesellschaft e.a.*³⁵, de voies de droit en tout état de cause vouées à l'échec, alors que, suite à l'arrêt *Giersch e.a.*, ayant constaté la non-conformité de la loi luxembourgeoise avec le droit de l'Union européenne, le tribunal administratif a procédé à l'annulation des actes administratifs individuel attaqués par les étudiants concernés par des refus d'octroi de l'aide financière fondés sur cette loi

²⁷ Idem et loc.cit.

²⁸ Idem, page 10, cinquième alinéa.

²⁹ Idem, page 10, sixième alinéa.

³⁰ Idem, page 10, septième alinéa.

³¹ Idem, page 11, deuxième alinéa, citant : Georges RAVARANI, La responsabilité civile des personnes morales et publiques, Luxembourg, Pasirisie, 3^{ième} édition, 2014, n° 212, page 241, deuxième alinéa.

³² Idem, page 10, dernier alinéa, et page 11, troisième alinéa.

³³ Cour de justice de l'Union européenne, 5 mars 1996, C-46/93 et C-48/93, *Brasserie du Pêcheur et Factortame*, ECLI:EU:C:1996:79, point 84.

³⁴ Arrêt attaqué, page 12, deuxième alinéa. Il y est fait référence à : Cour de cassation, 7 janvier 2016, n° 3/16, numéro 3579 du registre, réponse au deuxième moyen (page 5) et à la quatrième branche du troisième moyen (page 7).

³⁵ Cour de justice de l'Union européenne, 8 mars 2001, C-397/98 et C-410/98, *Metallgesellschaft e.a.*, ECLI:EU:C:2001:134, points 104 à 106.

et ayant utilisé cette voie de droit et que, en cas de refus d'annulation par le tribunal administratif, la demanderesse en cassation aurait par ailleurs eu à sa disposition un recours devant la Cour administrative³⁶,

- que si, conformément à l'arrêt précité *Brasserie du Pêcheur et Factortame*³⁷, les critères de mise en cause de la responsabilité de l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne, qu'il appartient à l'ordre juridique interne de définir, doivent respecter le condition de l'équivalence, donc ne pas être moins favorables que ceux concernant la mise en cause de la responsabilité de l'Etat pour violation du droit interne, cette condition est respectée en l'espèce dès lors que l'exigence litigieuse, d'introduire, en cas de violation du droit de l'Union européenne commise par un acte administratif individuel, préalablement au recours en responsabilité, un recours contre cet acte devant les juridictions administratives, s'applique également lorsque la responsabilité de l'Etat est recherchée en raison d'une violation du droit interne commise par un tel acte³⁸,
- que si, conformément à l'arrêt précité *Brasserie du Pêcheur et Factortame*³⁹, les critères de mise en cause de la responsabilité de l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne, qu'il appartient à l'ordre juridique interne de définir, doivent en outre respecter le condition de l'effectivité du recours, donc ne sauraient, en aucun cas, être aménagés de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile la réparation du préjudice, cette condition est respectée en l'espèce⁴⁰,
- que la demanderesse en cassation a fait valoir à ce titre que l'exigence d'un recours à diriger contre les décisions de refus implique l'exercice de recours multiples, les décisions, dont l'effet est limité à un semestre, devant être sollicitées chaque semestre et être attaquées successivement et séparément eu égard au délai de recours de trois mois, que la procédure devant les juridictions administratives est écrite, nécessite le ministère d'avocat à la Cour et ne permet pas d'introduire un recours à titre conservatoire et que le coût, en principe non récupérable par la condamnation de l'Etat à une indemnité de procédure, engendré par un recours s'élèverait à 4.000.- euros, ce qui représenterait un coût excessif pour une étudiante, qui se trouverait par rapport à l'Etat en état de faiblesse économique de sorte que l'exigence d'un recours serait, au regard de l'arrêt *Fuß* de la Cour de justice de l'Union européenne⁴¹, contraire au principe d'effectivité⁴²,
- que ces arguments sont cependant à rejeter étant donné que la demanderesse en cassation, au lieu d'agir devant les juridictions administratives, a préféré saisir les juridictions civiles, devant lesquelles les recours sont pourtant plus coûteux que devant les juridictions administratives, que sa situation financière lui a permis de s'abstenir de solliciter l'aide juridictionnelle de l'Etat, que son avocat a défendu plusieurs affaires analogues devant les juridictions administratives, dont une ayant donné lieu à un renvoi préjudiciel tranché par l'arrêt *Giersch e.a.*, de sorte qu'il

³⁶ Arrêt attaqué, page 12, dernier alinéa.

³⁷ Arrêt cité, point 83.

³⁸ Arrêt attaqué, page 12, deuxième et troisième alinéas, et page 13, troisième alinéa.

³⁹ Arrêt cité, point 83.

⁴⁰ Arrêt attaqué, page 12, deuxième et troisième alinéa, et page 16, troisième alinéa.

⁴¹ Cour de justice de l'Union européenne, 25 novembre 2010, C-429/09, *Fuß*, ECLI:EU:2010:717, points 81 et 87.

⁴² Arrêt attaqué, page 13, dernier alinéa, et page 14, dernier alinéa.

disposait d'un mémoire et d'un recours-type, partant, n'aurait pas eu de difficultés de saisir le tribunal administratif d'un recours, que le litige s'inscrit dans le cadre d'un contentieux de masse concernant de nombreux enfants de travailleurs frontaliers à Luxembourg, assistés de syndicats prenant en charge les frais d'avocats, de sorte que la demanderesse ne saurait soutenir que des considérations de coûts l'auraient dissuadée d'agir devant les juridictions administratives ni qu'elle se serait trouvée dans un état de faiblesse économique par rapport à l'Etat, qui a dû rémunérer tant son avocat que ses délégués du gouvernement⁴³,

- qu'il y a enfin lieu de rejeter dans cet ordre d'idées le reproche tiré de ce que l'Etat aurait dû suspendre le processus décisionnel relatif aux demandes d'aide financière introduites par des enfants de travailleurs frontaliers à Luxembourg, dont la demanderesse en cassation, dans l'attente de l'issue des recours introduits par certains d'entre eux devant le tribunal administratif dans le cadre d'affaires pilotes, ayant données lieu à un renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne, dès lors qu'aucun texte de loi n'oblige l'Etat à surseoir son activité décisionnelle dans un tel cas de figure, qu'une telle suspension ne serait en tout état de cause pas légalement de nature à empêcher des décisions d'être prises, alors que l'article 4, paragraphe 1, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif dispose que l'écoulement d'un délai de trois mois équivaut à une décision implicite de rejet et « *que le refus de suspendre le processus décisionnel relève du principe d'une 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* »⁴⁴.

Sur les moyens de cassation

La demanderesse en cassation fait valoir sept moyens de cassation.

Les deux premiers moyens sont tirés de la violation du droit de l'Union européenne, tandis que les cinq derniers critiquent celle du droit interne. Les deux premiers supposent que le droit interne ait été correctement appliqué, partant, sont subsidiaires par rapport aux cinq derniers.

Parmi les moyens relatifs à la violation du droit interne, les troisième au cinquième reprochent, en substance, à la Cour d'appel d'avoir méconnu l'objet du litige en retenant que le préjudice allégué trouvait sa cause dans les décisions de refus de l'aide financière et non dans la loi appliquée par ces décisions.

Le sixième critique la Cour d'appel d'avoir décliné sa compétence pour connaître de la légalité des décisions, considérées comme cause du préjudice. Il est donc subsidiaire par rapport aux troisième, quatrième et cinquième moyens, qui soutiennent que le préjudice ne trouve pas sa cause dans les décisions, mais dans la loi.

⁴³ Idem, page 14, troisième alinéa, à page 15, quatrième alinéa.

⁴⁴ Idem, page 15, cinquième au septième alinéa.

Le septième fait valoir que c'est à tort que la Cour d'appel aurait refusé de se prononcer sur des préjudices allégués qui sont différents du préjudice équivalent au montant des aides refusées par les décisions. Il suppose acquis le bien-fondé de la décision de la Cour d'appel de refuser de se prononcer sur la demande pour autant qu'elle met en cause la légalité des décisions administratives, partant, est subsidiaire par rapport au sixième moyen.

Le respect de la logique des subsidiarités des moyens impose dès lors d'examiner successivement :

- les troisième, quatrième et cinquième moyens,
- le sixième moyen,
- le septième moyen et, enfin,
- les premier et deuxième moyens.

Sur les troisième, quatrième et cinquième moyens de cassation

Le troisième moyen est tiré de la violation de l'article 1^{er}, alinéa 1, de la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité 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, en ce que la Cour d'appel a confirmé le rejet de la demande de la demanderesse en cassation aux fins de réparation du préjudice matériel et moral qu'elle affirme avoir subi du fait de la non-conformité de la loi du 26 juillet 2010 ayant modifié la loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures aux motifs propres, tirés de ce que c'est par une saine appréciation des éléments de la cause que la Cour d'appel adopte que les juges de première instance ont retenu que la demanderesse en cassation, par le biais de sa demande indemnitaire dirigée contre l'Etat du fait de son activité législative, sinon exécutive, entend en réalité obtenir paiement par équivalent des aides étatiques pour études supérieures qui lui ont été refusées par des décisions administratives individuelles et que le dommage moral invoqué, tiré des inquiétudes de la demanderesse en cassation 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 des décisions individuelles à son égard et ne résulte pas de la seule adoption de la loi du 26 juillet 2010, partant, trouve sa cause dans ces décisions administratives, et aux motifs adoptés, tirés de ce que l'admission de la demande revient à anéantir en fait les décisions de refus pourtant définitivement entrées dans l'ordonnement juridique, à défaut d'avoir fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif et que cette admission suppose le constat préalable de l'illégalité de ces décisions, qui échappe aux pouvoirs du juge judiciaire, alors que, première branche, l'objet du litige est déterminé par les prétentions des parties, principe qui a été méconnu par la Cour d'appel en ce que celle-ci, en retenant que la demande se limitait à la réparation du préjudice subi du fait des décisions individuelles, a modifié les termes du litige et violé ainsi l'article 53 du Nouveau Code de procédure civile et que, seconde branche, le juge doit se prononcer sur tout ce qui est demandé et seulement sur ce qui est demandé, de sorte

qu'en se limitant à se prononcer sur les seules conséquences des décisions individuelles alors même qu'était invoquée la responsabilité du fait de la loi, sur laquelle elle a refusé de statuer, elle a violé l'article 54 du Nouveau Code de procédure civile.

Le quatrième moyen est tiré de la violation de l'article 1^{er}, alinéa 1, de la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité 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, en ce que la Cour d'appel a confirmé le rejet de la demande de la demanderesse en cassation aux fins de réparation du préjudice matériel et moral qu'elle affirme avoir subi du fait de la non-conformité de la loi du 26 juillet 2010 ayant modifié la loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures aux motifs propres, tirés de ce que c'est par une saine appréciation des éléments de la cause que la Cour d'appel adopte que les juges de première instance ont retenu que la demanderesse en cassation, par le biais de sa demande indemnitaire dirigée contre l'Etat du fait de son activité législative, sinon exécutive, entend en réalité obtenir paiement par équivalent des aides étatiques pour études supérieures qui lui ont été refusées par des décisions administratives individuelles et que le dommage moral invoqué, tiré des inquiétudes de la demanderesse en cassation 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 des décisions individuelles à son égard et ne résulte pas de la seule adoption de la loi du 26 juillet 2010, partant, trouve sa cause dans ces décisions administratives, et aux motifs adoptés, tirés de ce que l'admission de la demande revient à anéantir en fait les décisions de refus pourtant définitivement entrées dans l'ordonnement juridique, à défaut d'avoir fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif et que cette admission suppose le constat préalable de l'illégalité de ces décisions, qui échappe aux pouvoirs du juge judiciaire, alors que le préjudice subi du fait d'une décision administrative individuelle qui se limite à appliquer une loi ne réservant aucune autonomie à l'autorité administrative résulte en réalité de la loi, de sorte que la Cour d'appel, en refusant de retenir que la loi du 26 juillet 2010 est à l'origine du préjudice, à l'exclusion des décisions administratives qui l'ont appliquée, et en opposant la force de chose décidée de ces décisions, a violé les textes visés.

Le cinquième moyen est tiré d'un défaut de base légale au regard de l'article 1^{er}, alinéa 1, de la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité 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, en ce que la Cour d'appel a confirmé le rejet de la demande de la demanderesse en cassation aux fins de réparation du préjudice matériel et moral qu'elle affirme avoir subi du fait de la non-conformité de la loi du 26 juillet 2010 ayant modifié la loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures aux motifs propres, tirés de ce que c'est par une saine appréciation des éléments de la cause que la Cour d'appel adopte que les juges de première instance ont retenu que la demanderesse en cassation, par le biais de sa demande indemnitaire dirigée contre l'Etat du fait de son activité législative, sinon exécutive, entend en réalité obtenir paiement par équivalent des aides étatiques pour études supérieures qui lui ont été refusées par des décisions administratives individuelles et que le dommage moral invoqué, tiré des inquiétudes de la demanderesse en cassation 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 des décisions individuelles à son égard et ne résulte pas de la seule adoption de la loi du 26 juillet 2010, partant, trouve sa cause dans ces décisions administratives, et aux motifs adoptés, tirés de ce que l'admission de la demande revient à anéantir en fait les décisions de refus pourtant définitivement entrées dans l'ordonnement juridique, à défaut d'avoir fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif et que cette admission suppose le constat préalable de l'illégalité de ces décisions, qui échappe aux pouvoirs du juge judiciaire, alors que en s'abstenant de rechercher si par les décisions individuelles l'administration avait exercé un quelconque autre pouvoir que d'appliquer mécaniquement la loi illégale, elle n'a pas justifié sa décision au regard des textes visés.

Sur le troisième moyen

Dans son troisième moyen la demanderesse en cassation critique la Cour d'appel d'avoir violé les articles 53 et 54 du Nouveau Code de procédure civile en omettant de statuer sur sa demande indemnitaire en tant que celle-ci avait pour objet de voir réparer le préjudice ayant été causé par la loi du 26 juillet 2010 et non par les décisions de refus de l'aide financière.

Le moyen est certes formellement tiré de la violation d'autres dispositions relatives au régime de la responsabilité civile. Ces dispositions ne sont cependant plus invoquées à l'appui des deux branches du moyen, qui sont uniquement tirées respectivement des articles 53 et 54 du Nouveau Code de procédure civile, de sorte que le moyen paraît respecter les exigences de l'article 10, alinéa 2, de la loi de 1885, disposant qu'un moyen ou un élément de moyen ne doit mettre en œuvre qu'un seul cas d'ouverture.

La Cour d'appel a pris comme suit position sur la prétention qu'il lui est reproché de ne pas avoir examinée :

« 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.

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. »⁴⁵.

Il en résulte qu'elle a pris position sur la prétention en question, la circonstance de la rejeter n'étant pas à considérer comme une omission de statuer.

Le moyen manque dès lors en fait.

A titre subsidiaire, 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 civile⁴⁶.

Il en suit, à titre subsidiaire, que le moyen est irrecevable.

A titre encore plus subsidiaire, sous le couvert du grief de la violation des dispositions visées au moyen, celui-ci ne tend qu'à remettre en discussion l'appréciation par les juges du fond, du lien de causalité entre les fautes invoquées, à savoir l'adoption par le législateur de la loi de 2010 et celle des décisions de rejet de l'attribution de l'aide financière à la demanderesse en cassation par l'Administration, et le préjudice allégué, appréciation qui, selon votre jurisprudence, relève de leur pouvoir souverain et échappe à votre contrôle⁴⁷.

Il en suit, à titre encore plus subsidiaire, que le moyen ne saurait être accueilli.

Sur le quatrième moyen

Dans son quatrième moyen, la demanderesse en cassation reproche à la Cour d'appel d'avoir refusé de retenir que la loi de 2010 est à l'origine du préjudice, à l'exclusion des décisions de refus ayant appliqué la loi.

Le moyen est tiré de la violation de dispositions, d'une part, relatives au régime de la responsabilité civile et, d'autre part, relatives à l'obligation imposée au juge de respecter l'objet du litige, à savoir les articles 53 et 54 du Nouveau Code de procédure civile. Il critique, d'une part, une mauvaise appréciation du lien de causalité et, d'autre part, au regard de l'invocation des articles précités du Nouveau Code de procédure civile, une méconnaissance de l'objet du litige. Il n'est, contrairement au troisième moyen, pas subdivisé en branches exposant les deux griefs d'une façon séparée.

⁴⁵ Arrêt attaqué, page 9, dernier alinéa, à page 10, deuxième alinéa.

⁴⁶ Voir, à titre d'illustration : Cour de cassation, 2 mai 2019, n° 76/2019, numéro CAS-2018-00030 du registre (réponse au troisième moyen).

⁴⁷ Voir, à titre d'illustration : Cour de cassation, 7 juin 2018, n° 58/2018, numéro 3965 du registre (réponse au cinquième moyen).

Aux termes de l'article 10, alinéa 2, de la loi de 1885, un moyen ou un élément de moyen ne doit, sous peine d'irrecevabilité, mettre en œuvre qu'un seul cas d'ouverture.

Le moyen vise, comme précisé ci-avant, deux griefs distincts, non présentés chacun dans une branche qui lui est propre.

Il en suit que le moyen est irrecevable⁴⁸.

A titre subsidiaire, sous le couvert du grief de la violation des dispositions visées au moyen, celui-ci ne tend qu'à remettre en discussion l'appréciation par les juges du fond, faite dans les motifs cités ci-avant dans le cadre de la discussion du troisième moyen, du lien de causalité entre les fautes invoquées, à savoir l'adoption par le législateur de la loi de 2010 et celle des décisions de rejet de l'attribution de l'aide financière à la demanderesse en cassation par l'Administration, et le préjudice allégué, appréciation qui, selon votre jurisprudence, relève de leur pouvoir souverain et échappe à votre contrôle.

Il en suit, à titre subsidiaire, que le moyen ne saurait être accueilli.

Sur le cinquième moyen

Le cinquième moyen critique au regard de dispositions, d'une part, relatives au régime de la responsabilité civile et, d'autre part, relatives à l'obligation du juge de respecter l'objet du litige, que les juges du fond se seraient abstenus de rechercher si l'Administration, en appliquant la loi de 2010 par les décisions de rejet de l'aide financière, disposait d'un quelconque pouvoir d'appréciation. Dans la logique du moyen, cette recherche omise aurait permis aux juges du fond de se rendre compte de ce que le préjudice allégué trouvait en réalité sa cause dans la loi et non dans les décisions ayant appliqué celle-ci.

Le moyen est tiré d'un défaut de base légale au regard de dispositions, d'une part, relatives au régime de la responsabilité civile et, d'autre part, relatives à l'obligation imposée au juge de respecter l'objet du litige, à savoir les articles 53 et 54 du Nouveau Code de procédure civile. Il critique donc, d'une part, un défaut de base légale relatif à l'appréciation du lien de causalité et, d'autre part, au regard des articles précités du Nouveau Code de procédure civile, un défaut de base légale relatif à l'appréciation de l'objet du litige. Il n'est, à l'instar du quatrième moyen et contrairement au troisième, pas subdivisé en branches exposant les deux griefs d'une façon séparée.

Il en suit qu'il est irrecevable au regard de l'article 10, alinéa 2, de la loi de 1885, qui dispose qu'un moyen ou un élément de moyen ne doit, sous peine d'irrecevabilité, mettre en œuvre qu'un seul cas d'ouverture.

⁴⁸ Voir, à titre d'illustration : Cour de cassation, 9 janvier 2020, n° 3/2020, numéro CAS-2019-00014 du registre (réponse au deuxième moyen).

A titre subsidiaire, en prenant en considération le moyen en tant que critique d'un défaut de base légale, donc d'une insuffisance de motivation, relatif à l'appréciation du lien de causalité⁴⁹, il est constant que le grief du défaut de base légale permet d'attaquer même des appréciations qui relèvent du pouvoir souverain du juge du fond⁵⁰, telle que l'appréciation du lien de causalité en matière de responsabilité civile. Ce grief a, en effet, pour objet de vérifier, par un contrôle minimum des motifs, que le juge du fond a exercé son pouvoir souverain d'appréciation⁵¹.

Il est sous ce rapport reproché aux juges du fond d'avoir retenu « *une faute de l'administration faisant écran à la responsabilité de l'Etat en raison de la loi [sans] rechercher et caractériser l'autonomie de son intervention* »⁵².

Ce reproche repose sur la prémisse que les juges du fond auraient qualifié les décisions de refus de l'aide financière comme faisant écran à la responsabilité de l'Etat en raison du caractère détachable de ces décisions par rapport à la loi.

Ce reproche repose cependant sur une mauvaise lecture de l'arrêt.

Loin de postuler un caractère détachable des décisions par rapport à la loi, la Cour d'appel, au contraire, admet et caractérise le lien très étroit existant entre elles, voire le caractère nécessaire des premières au regard de la seconde.

Elle précise en effet que :

« *Ces aides lui ont été refusées [donc ont été refusées à la demanderesse en cassation] par décisions des 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 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 ».* »⁵³.

Elle tient compte de ce constat dans son appréciation de la causalité, rappelée ci-avant :

« *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*

⁴⁹ Le moyen critique, en effet, l'appréciation de ce lien de causalité, même s'il est par ailleurs tiré de la violation des articles 53 et 54 du Nouveau Code de procédure civile, relatifs au respect par le juge de l'objet du litige.

⁵⁰ Jacques et Louis BORÉ, *La cassation en matière civile*, Paris, Dalloz, 5^e édition, 2015, n° 78.04, page 427.

⁵¹ *Idem*, n° 78.82, page 434.

⁵² Mémoire en cassation, page 33, « *Discussion du cinquième moyen* », premier alinéa.

⁵³ Arrêt attaqué, page 2, deuxième alinéa.

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.

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. »⁵⁴.

Elle constate donc que les décisions constituent une application nécessaire de la loi (« ces aides lui ont été refusées par décisions des 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 »⁵⁵) et que celle-ci est de ce fait en partie une cause du préjudice (« le dommage moral invoqué [...] ne résulte pas de la seule adoption de la loi du 26 juillet 2010 »⁵⁶ [donc résulte néanmoins en partie de l'adoption de cette loi]). Cette circonstance n'est toutefois, selon son appréciation souveraine, pas pertinente dès lors que le préjudice réclamé (« obtenir paiement par équivalent des aides étatiques pour études supérieures [...] qui lui ont été refusées [...] par les décisions administratives individuelles »⁵⁷ ; « le dommage moral [...], tiré des inquiétudes pour son avenir professionnel et de l'atteinte à sa confiance légitime [...] »⁵⁸) « se rapporte [...] à la prise par l'ETAT de décisions individuelles à [l'égard de la demanderesse en cassation] et [...] ne résulte pas de la seule adoption de la loi du 26 juillet 2010 »⁵⁹. Ce sont, en effet, ces « décisions administratives [...] qui lui font grief »⁶⁰. C'est donc par elles que le préjudice allégué a été causé, même si elles ne constituent qu'une application nécessaire de la loi.

Le moyen reposant ainsi sur la prémisse inexacte que les juges du fond auraient qualifié les décisions de refus de l'aide financière comme faisant écran à la responsabilité de l'Etat en raison du caractère détachable de ces décisions par rapport à la loi, manque, à titre subsidiaire, en fait.

A titre encore plus subsidiaire, la Cour d'appel a, par les motifs précités, sans insuffisance de motifs de fait, exercé son pouvoir souverain d'appréciation⁶¹, de sorte que le moyen n'est pas fondé.

Sur le sixième moyen de cassation

⁵⁴ Idem, page 9, dernier alinéa, à page 10, premier alinéa (c'est nous qui soulignons).

⁵⁵ Idem, page 2, deuxième alinéa.

⁵⁶ Idem, page 9, dernier alinéa.

⁵⁷ Idem, page 9, dernier alinéa.

⁵⁸ Idem et loc.cit.

⁵⁹ Idem et loc.cit.

⁶⁰ Idem, page 10, premier alinéa.

⁶¹ BORÉ, précité, n° 78.04, page 427.

Le sixième moyen est tiré de la violation de l'article 84 de la Constitution, de l'article 1^{er}, alinéa 1, de la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques, des articles 4, 1382, 1383 et 1384, alinéa 3, du Code civil et des articles 53 et 54 du Nouveau Code de procédure civile, en ce que la Cour d'appel a confirmé le rejet de la demande de la demanderesse en cassation aux fins de réparation du préjudice matériel et moral qu'elle affirme avoir subi du fait de la non-conformité de la loi du 26 juillet 2010 ayant modifié la loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures aux motifs propres, tirés de ce que c'est par une saine appréciation des éléments de la cause que la Cour d'appel adopte que les juges de première instance ont retenu que la demanderesse en cassation, par le biais de sa demande indemnitaire dirigée contre l'Etat du fait de son activité législative, sinon exécutive, entend en réalité obtenir paiement par équivalent des aides étatiques pour études supérieures qui lui ont été refusées par des décisions administratives individuelles et que le dommage moral invoqué, tiré des inquiétudes de la demanderesse en cassation 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 des décisions individuelles à son égard et ne résulte pas de la seule adoption de la loi du 26 juillet 2010, partant, trouve sa cause dans ces décisions administratives, aux motifs adoptés, tirés de ce que l'admission de la demande revient à anéantir en fait les décisions de refus pourtant définitivement entrées dans l'ordonnement juridique, à défaut d'avoir fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif et que cette admission suppose le constat préalable de l'illégalité de ces décisions, qui échappe aux pouvoirs du juge judiciaire, et aux motifs encore que la demande implique que la Cour d'appel devrait trancher de manière incidente la question de l'illégalité d'actes administratifs à titre individuel, prétention qui méconnaît que les actes administratifs à caractère individuel, passé le délai de recours de trois mois, ne peuvent être remis en cause par voie d'exception d'illégalité, ni par le juge administratif, ni par le juge judiciaire, qu'une telle exception d'illégalité est exercée contre un tel acte lorsqu'une demande indemnitaire introduite devant le juge judiciaire tend en réalité à anéantir l'acte administratif, à en effacer les conséquences et à réparer le dommage qu'il a causé et 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, alors que, première branche, lorsqu'il est saisi d'une demande aux fins de réparer le préjudice découlant d'un acte administratif individuel, le juge judiciaire est, même en l'absence de recours formé contre cet acte devant les juridictions de l'ordre administratif, tenu par l'article 4 du Code civil d'apprécier la légalité de l'acte et, en cas de constat d'une illégalité, de réparer le préjudice causé, et que, seconde branche, en déclinant sa compétence, la Cour d'appel a méconnu les pouvoirs qu'elle tient de l'article 84 de la Constitution.

Dans son sixième moyen, la demanderesse en cassation critique la Cour d'appel d'avoir refusé d'accueillir l'exception d'illégalité opposée aux décisions de refus de l'aide financière considérées comme source du préjudice allégué et qui n'ont pas été attaquées devant les juridictions de l'ordre administratif, motif tiré de ce que l'admission d'une telle exception a pour effet de contourner les règles régissant les

recours de droit administratif. Ce refus constituerait un déni de justice, sanctionné par l'article 4 du Code civil⁶², et une violation de l'article 84 de la Constitution⁶³.

Ces deux griefs sont présentés dans le cadre de deux branches. Le moyen est par ailleurs certes formellement tiré de la violation d'autres dispositions relatives au régime de la responsabilité civile et à l'obligation pour le juge de respecter l'objet du litige. Ces dispositions ne sont cependant plus invoquées à l'appui des deux branches du moyen, qui sont uniquement tirées respectivement des articles 4 du Code civil et 84 de la Constitution. A l'instar de ce qui a été exposé ci-avant au sujet de la recevabilité formelle du troisième moyen, cette présentation, même si elle n'est pas d'une rigueur irréprochable dès lors qu'aucun grief n'est tiré de la violation des dispositions relatives au régime de la responsabilité civile et à l'objet du litige, paraît respecter les exigences de l'article 10, alinéa 2, de la loi de 1885, disposant qu'un moyen ou un élément de moyen ne doit mettre en œuvre qu'un seul cas d'ouverture.

Sur la première branche du moyen

La Cour d'appel en retenant par les motifs critiqués que l'exception d'illégalité des décisions administratives individuelles non attaquées devant les juridictions de l'ordre administratif ne pouvait être accueillie parce qu'elle aurait pour effet de contourner les règles régissant les recours de droit administratif, n'a pas refusé de statuer, mais a simplement rejeté par ce motif la prétention de la demanderesse en cassation de faire constater par les juridictions judiciaires l'illégalité de décisions qu'elle a omis d'attaquer devant les juridictions de l'ordre administratif⁶⁴.

Il en suit que la première branche du moyen n'est pas fondée.

Sur la seconde branche du moyen

La Cour d'appel, qui a rejeté la demande indemnitaire aux motifs que les dommages-intérêts réclamés ont pour objet de réparer un préjudice qui trouve sa cause dans l'illégalité alléguée de décisions administratives individuelles que la demanderesse en cassation a omis d'attaquer devant les juridictions de l'ordre administratif et que l'exception d'illégalité opposée devant elle contre ces décisions ne saurait être accueillie parce qu'elle aurait pour effet de contourner les règles régissant les recours de droit administratif, n'a pas décliné sa compétence pour statuer

⁶² Article 4 du Code civil : « *Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi pour déni de justice* ».

⁶³ Article 84 de la Constitution : « *Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux* ».

⁶⁴ Voir, à titre d'illustration d'arrêts statuant sur des griefs de déni de justice : Cour de cassation, 7 juillet 2011, n° 50/11, numéro 2863 du registre (réponse au premier moyen) ; idem, 14 mars 2019, n° 44/19, numéro 4097 du registre, (réponse à la seconde branche du cinquième moyen).

sur la demande en dommages-intérêts et n'a, partant, pas violé l'article 84 de la Constitution⁶⁵.

Il en suit que la seconde branche du moyen n'est pas fondée.

Sur le septième moyen de cassation

Le septième moyen est tiré de la violation de l'article 84 de la Constitution, de l'article 1^{er}, alinéa 1, de la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques, des articles 4, 1382, 1383 et 1384, alinéa 3, du Code civil et des articles 53 et 54 du Nouveau Code de procédure civile, en ce que la Cour d'appel a confirmé le rejet de la demande de la demanderesse en cassation aux fins de réparation du préjudice matériel et moral qu'elle affirme avoir subi du fait de la non-conformité de la loi du 26 juillet 2010 ayant modifié la loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures aux motifs propres, tirés de ce que c'est par une saine appréciation des éléments de la cause que la Cour d'appel adopte que les juges de première instance ont retenu que la demanderesse en cassation, par le biais de sa demande indemnitaire dirigée contre l'Etat du fait de son activité législative, sinon exécutive, entend en réalité obtenir paiement par équivalent des aides étatiques pour études supérieures qui lui ont été refusées par des décisions administratives individuelles et que le dommage moral invoqué, tiré des inquiétudes de la demanderesse en cassation 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 des décisions individuelles à son égard et ne résulte pas de la seule adoption de la loi du 26 juillet 2010, partant, trouve sa cause dans ces décisions administratives, aux motifs adoptés, tirés de ce que l'admission de la demande revient à anéantir en fait les décisions de refus pourtant définitivement entrées dans l'ordonnement juridique, à défaut d'avoir fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif et que cette admission suppose le constat préalable de l'illégalité de ces décisions, qui échappe aux pouvoirs du juge judiciaire, et aux motifs encore que la demande implique que la Cour d'appel devrait trancher de manière incidente la question de l'illégalité d'actes administratifs à titre individuel, prétention qui méconnaît que les actes administratifs à caractère individuel, passé le délai de recours de trois mois, ne peuvent être remis en cause par voie d'exception d'illégalité, ni par le juge administratif, ni par le juge judiciaire, qu'une telle exception d'illégalité est exercée contre un tel acte lorsqu'une demande indemnitaire introduite devant le juge judiciaire tend en réalité à anéantir l'acte administratif, à en effacer les conséquences et à réparer le dommage qu'il a causé et 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, alors que, première branche, lorsqu'il est saisi d'une demande aux fins de réparer le préjudice découlant d'un acte administratif individuel contre lequel aucun recours n'a été formé devant les juridictions de l'ordre administratif, le juge judiciaire reste, en tout état de cause, compétent pour réparer le préjudice distinct de celui équivalent au bénéfice des sommes refusées par l'acte administratif individuel, notamment moral, le non-exercice de cette compétence constituant une violation de l'article 4 du Code civil,

⁶⁵ Cour de cassation, 7 janvier 2016, n° 3/16, numéro 3579 du registre (réponse à la quatrième branche du troisième moyen ; voir également, dans le même sens, la réponse à la seconde branche du deuxième moyen).

que, deuxième branche, en déclinant sa compétence pour réparer le préjudice invoqué qui est distinct de celui équivalent au bénéfice des sommes refusées par l'acte administratif individuel, la Cour d'appel a méconnu les pouvoirs qu'elle tient de l'article 84 de la Constitution, que, troisième branche, en décidant que la demanderesse en cassation en réclamant la réparation du préjudice matériel et moral né des difficultés subies par elle par suite du refus des aides par les actes administratifs individuels non attaqués par elle devant les juridictions de l'ordre administratif, distinct du préjudice matériel résultant de la privation des aides, entendait obtenir paiement par équivalent des aides refusées, elle a violé l'article 54 du Nouveau Code de procédure civile et que, quatrième branche, elle a dénaturé les conclusions d'appel de la demanderesse et, partant, violé l'article 1134 du Code civil.

Dans son septième moyen, la demanderesse en cassation critique, dans un ordre subsidiaire par rapport au sixième moyen, que le rejet de la demande en dommages-intérêts par suite du refus d'accueillir l'exception d'illégalité dirigée contre les décisions administratives individuelles non attaquées devant les juridictions de l'ordre administratif ayant refusé l'octroi des aides financières demandées, si elle devait, contrairement à ce qui est contesté par le sixième moyen, se justifier, ne vaudrait que pour les dommages-intérêts indemnifiant le préjudice matériel résultant de la privation des aides financières refusées, donc ayant pour objet le paiement de l'équivalent de ces aides, à l'exclusion de ceux indemnifiant le dommage moral invoqué, ainsi que le dommage matériel distinct de celui correspondant au montant impayé des aides.

Cette critique est subdivisée en quatre branches, tirées respectivement du grief d'un déni de justice constitutif d'une violation de l'article 4 du Code civil, de celui d'une violation de l'article 84 de la Constitution, de celui d'une omission de statuer sur un chef de demande constitutive d'une violation de l'article 54 du Nouveau Code de procédure civile et d'une dénaturation des conclusions d'appel constitutive d'une violation de l'article 1134 du Code civil.

Le moyen est tiré en outre de la violation de dispositions régissant la responsabilité civile et de l'article 53 du Nouveau Code de procédure civile, non repris dans le cadre des quatre branches. Il omet d'être tiré, dans sa partie introductive, de la violation de l'article 1134 du Code civil, pourtant invoqué à l'appui de la quatrième branche. Même s'il n'est dès lors pas d'une rigueur irréprochable, il y a cependant sans doute lieu de considérer, à l'instar de ce qui a été exposé ci-avant au sujet de la recevabilité formelle du troisième et sixième moyen, qu'il respecte les exigences de l'article 10, alinéa 2, de la loi de 1885, disposant qu'un moyen ou un élément de moyen ne doit mettre en œuvre qu'un seul cas d'ouverture. Il est, en effet, subdivisé en branches qui, chacune, se limitent à exposer un grief tiré de la violation d'une disposition y précisée.

Sur la première branche du moyen

Dans la première branche du moyen, la demanderesse en cassation soutient que la Cour d'appel aurait omis de statuer sur l'indemnisation des dommages

différents de celui correspondant au montant des aides financières refusées, partant, commis un déni de justice.

La Cour d'appel a constaté que ces chefs de préjudice, décrits par elle de « *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* »⁶⁶, « *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* »⁶⁷. Elle en déduit que la demande relative à l'indemnisation de ces chefs de préjudice suit le même sort que celle tendant à l'indemnisation de la privation de l'aide, à savoir qu'elle concerne des dommages causés par les décisions de rejet des aides financières, de sorte qu'elle suppose le constat de l'illégalité de ces décisions qui ne saurait être effectué par le juge judiciaire et qui, en l'absence de recours de la demanderesse en cassation, faute de décision de constatation d'illégalité rendue par les juridictions de l'ordre administratif, n'est pas établi.

Ayant rejeté par ces motifs, sur base d'une appréciation souveraine du lien de causalité entre les décisions de refus d'aides financières et les chefs considérés de préjudice, la prétention de la demanderesse en cassation relative à l'indemnisation de ces dommages, la Cour d'appel n'a pas refusé de statuer.

Il en suit que la première branche du moyen n'est pas fondée.

Sur la deuxième branche du moyen

En rejetant par les motifs exposés ci-avant dans le cadre de la discussion de la première branche du moyen la prétention de la demanderesse en cassation relative à l'indemnisation des chefs de préjudice visés, elle n'a pas non plus décliné sa compétence pour statuer sur la demande en dommages-intérêts et n'a, partant, pas violé l'article 84 de la Constitution.

Il en suit que la deuxième branche du moyen, qui est tirée d'une violation de cette disposition, n'est pas fondée.

Sur la troisième branche du moyen

Dans sa troisième branche du moyen, la demanderesse en cassation reproche à la Cour d'avoir modifié les termes du litige alors qu'elle aurait retenu « *que la demande ne portait en l'espèce que sur la restitution des sommes indûment refusées* »⁶⁸. Elle critique donc une omission de statuer sur des chefs de demande, en

⁶⁶ Arrêt attaqué, page 9, dernier alinéa.

⁶⁷ Idem et loc.cit.

⁶⁸ Mémoire en cassation, page 40, discussion de la troisième branche du septième moyen, premier alinéa.

l'occurrence sur l'indemnisation des dommages différents du seul montant équivalent aux aides refusées.

Ainsi qu'il a été exposé ci-avant dans le cadre de la discussion du troisième 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 la troisième branche du moyen est irrecevable.

Sur la quatrième branche du moyen

La quatrième branche du moyen est tirée de ce que la Cour d'appel en omettant de statuer sur les chefs de préjudice autres que celui résultant de la privation des aides financières refusées aurait dénaturé les conclusions d'appel de la demanderesse en cassation.

Suivant votre jurisprudence traditionnelle vous refusez d'accueillir le moyen tiré de la dénaturation. Cette solution a récemment connu une atténuation dans le cadre d'un arrêt dans lequel vous avez, certes sans formellement vous référer à la théorie prétorienne de la Cour de cassation française de la dénaturation des actes clairs, cassé, sous le visa de l'article 1134 du Code civil, un arrêt de la Cour d'appel pour avoir méconnu les termes non équivoques de la clause d'une convention⁶⁹.

Il n'y a cependant pas lieu de s'interroger dans le cadre du présent pourvoi sur la question de savoir si cette solution, appliquée au sujet d'une convention, est susceptible d'être transposée, sur le modèle du droit français, à tout document de la cause⁷⁰, dont les conclusions des parties, et, dans l'affirmative, quelles en sont les conditions de mise en œuvre de cas nouveau cas d'ouverture⁷¹. En effet, ainsi qu'il a été vu ci-avant dans le cadre de l'examen des deux premières branches du moyen, la Cour d'appel n'a, en l'espèce, pas omis de statuer sur la prétention de la demanderesse en cassation de recevoir indemnisation du chef de préjudices autres que ceux correspondant au montant des aides refusées, mais elle a rejeté cette prétention. Elle n'a donc pas omis de statuer ni décliné sa compétence.

Il en suit que la quatrième branche du moyen manque en fait.

⁶⁹ Cour de cassation, 31 octobre 2019, n° 138/2019, numéro CAS-2018-00097 du registre (réponse au premier moyen de cassation).

⁷⁰ BORE, précité, n° 79.115, page 452.

⁷¹ Voir pour les conditions retenues par la Cour de cassation française : BORE, précité, n° 79.131 à n° 79.211, pages 452 à 462.

Sur le premier et deuxième moyen de cassation

Le premier moyen est tiré d'un manque de base légale au regard de l'article 1^{er}, alinéa 1, de la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques, des articles 1382, 1383 et 1384, alinéa 3, du Code civil, de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté et du principe de la primauté du droit de l'Union européenne afin d'assurer l'efficacité de ce droit par une protection juridictionnelle directe et immédiate, en ce que la Cour d'appel a confirmé le rejet de la demande indemnitaire de la demanderesse en cassation dirigé contre l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne aux motifs que la demande tend à l'indemnisation d'un préjudice résultant de l'illégalité alléguée d'un acte administratif individuel, qu'elle suppose un recours préalable auprès des juridictions de l'ordre administratif aux fins de constater l'illégalité de l'acte, cette constatation échappant aux pouvoirs du juge judiciaire, mais qu'un tel recours n'a pas été introduit en l'espèce et que cette exigence est conforme au droit de l'Union européenne, partant, n'est, dans les circonstances de l'espèce au regard des constatations de fait opérées, pas de nature à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile la réparation du préjudice, donc respecte le principe d'effectivité, alors que, première branche, eu égard au nombre et aux coûts des recours que la demanderesse en cassation aurait, à suivre la thèse de la Cour d'appel, dû introduire devant les juridictions de l'ordre administratif contre les décisions de refus, semestriels, de l'aide financière, l'exigence rend excessivement difficile la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne ; que, deuxième branche, la Cour d'appel a privé sa décision de base légale en omettant d'examiner les conséquences du coût imposé à la demanderesse en cassation, qui a été une étudiante sans ressources propres, par l'attitude de l'Etat multipliant les décisions de rejet sans attendre la solution du contentieux d'affaires pilotes similaires renvoyées devant la Cour de justice de l'Union européenne ; que, troisième branche, il vous appartient de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de questions préjudicielles aux fins de déterminer, d'une part, si la réparation par l'Etat d'une violation du droit de l'Union européenne peut être subordonnée à l'existence d'une violation suffisamment caractérisée de ce droit, lorsque le droit national n'exige qu'une faute simple pour engager cette responsabilité et, d'autre part, si cette réparation peut être subordonnée à l'introduction par la victime d'un recours préalable devant le juge administratif aux fins de constater l'illégalité de l'acte administratif dans lequel le préjudice trouve sa source, surtout si ce recours est à exercer dans un délai de forclusion de trois mois contre des décisions n'ayant qu'une portée semestrielle, que plusieurs affaires de principe étaient pendantes devant les juridictions administratives ayant donné lieu à l'arrêt *Giersch e.a.* de la Cour de justice de l'Union européenne, dont l'issue valait décision de principe pour toutes les autres affaires, que l'administration a délibérément notifié des décisions faisant courir ce délai, alors même qu'elle aurait pu adopter des décisions implicites de refus, qui n'ont pas pour effet de faire courir un tel délai de forclusion, que le recours à introduire impose le ministère d'avocat et ne permet pas de suspendre les délais et que l'Etat peut se faire représenter par des délégués du gouvernement, recevant un traitement fixe tandis que les justiciables sont obligés de recourir à un avocat à la Cour dont les frais varient en fonction du nombre des actes posés.

Le deuxième moyen est tiré de la violation de l'article 1^{er}, alinéa 1, de la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques, des articles 1382, 1383 et 1384, alinéa 3, du Code civil, de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté et du principe de la primauté du droit de l'Union européenne afin d'assurer l'efficacité de ce droit par une protection juridictionnelle directe et immédiate, en ce que la Cour d'appel a confirmé le rejet de la demande indemnitaire de la demanderesse en cassation dirigé contre l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne aux motifs que la demande tend à l'indemnisation d'un préjudice résultant de l'illégalité alléguée d'un acte administratif individuel, qu'elle suppose un recours préalable auprès des juridictions de l'ordre administratif aux fins de constater l'illégalité de l'acte, cette constatation échappant aux pouvoirs du juge judiciaire, ce nonobstant la circonstance que la loi sur base de laquelle l'acte a été adopté a été déclarée contraire au droit de l'Union européenne par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt *Giersch e.a.*, alors que, première branche, le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit de l'Union a, conformément à ce qui a été décidé par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt *Simmenthal*⁷², 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, de sorte qu'il aurait appartenu à la Cour d'appel de passer outre cette condition purement interne, d'autant plus que la Cour de justice avait en l'espèce constaté l'illégalité de la loi sur base de laquelle les actes administratifs individuels ayant généré le préjudice allégué avaient été adoptés ; que, seconde branche, il vous appartient de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de questions préjudicielles aux fins de déterminer, en premier lieu, si la réparation par l'Etat d'une violation du droit de l'Union européenne peut être subordonnée à l'existence d'une violation suffisamment caractérisée de ce droit, lorsque le droit national n'exige qu'une faute simple pour engager cette responsabilité, en deuxième lieu, si cette réparation peut être subordonnée à l'introduction par la victime d'un recours préalable devant le juge administratif aux fins de constater l'illégalité de l'acte administratif dans lequel le préjudice trouve sa source, surtout si ce recours est à exercer dans un délai de forclusion de trois mois contre des décisions n'ayant qu'une portée semestrielle, que plusieurs affaires de principe étaient pendantes devant les juridictions administratives ayant donné lieu à l'arrêt *Giersch e.a.* de la Cour de justice de l'Union européenne, dont l'issue valait décision de principe pour toutes les autres affaires, en troisième lieu, si l'arrêt *Köbler* de la Cour de justice de l'Union européenne⁷³, qui impose la réparation des dommages causés par suite de la violation du droit de l'Union européenne commise par une juridiction suprême dont les décisions sont irrévocables, est transposable à la situation, de l'espèce, d'un Etat membre dont une loi a été déclarée non-conforme au droit de l'Union, mais dont les décisions administratives individuelles basées sur cette loi n'ont pas été attaquées en temps utile, partant, sont définitives et irrévocables en droit national et, en quatrième lieu, si l'arrêt *Simmenthal* est transposable à la situation, de l'espèce, de dispositions

⁷² Cour de justice de l'Union européenne, 5 mars 1980, 243/78, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1980:65, points 16 et 24.

⁷³ Cour de justice de l'Union européenne, 30 septembre 2003, C-224/01, *Köbler*, ECLI:EU:C:2003:513.

internes d'un Etat membre empêchant une juridiction civile de réparer le préjudice causé par une violation du droit de l'Union européenne en l'absence du constat préalable de l'illégalité de cet acte par une juridiction administrative.

Les deux premiers moyens, qui sont, comme rappelé ci-avant, subsidiaires par rapport aux cinq autres moyens, critiquent la Cour d'appel d'avoir, en adoptant la solution par elle retenue, de refuser de faire droit à la demande au motif que celle-ci suppose l'examen par le juge judiciaire de la légalité d'actes administratifs individuels non attaqués par la demanderesse en cassation devant les juridictions de l'ordre administratif violerait le droit de l'Union européenne, alors que ces actes appliquent une loi qui a été par la suite déclarée non-conforme au droit de l'Union européenne par l'arrêt *Giersch e.a.* de la Cour de justice.

Le premier moyen reproche à la Cour d'appel de ne pas avoir suffisamment tenu compte de l'insuffisante efficacité du recours administratif, qui constituerait une exigence qui, dans les circonstances de l'espèce, aurait rendu excessivement difficile l'obtention de dommages-intérêts. Le second moyen critique que l'obligation d'assurer le plein effet du droit de l'Union s'opposerait à subordonner un recours indemnitaire à un recours administratif préalable, donc à appliquer la prohibition faite au juge judiciaire de statuer sur la légalité d'actes administratifs individuels.

Les deux moyens donnent lieu à certaines interrogations au sujet de leur recevabilité formelle.

Ils sont tous les deux tirés, outre de la violation du droit de l'Union européenne, de celle de dispositions de droit interne régissant la responsabilité civile. Ils n'exposent toutefois aucun grief au sujet de ces dispositions, mais se limitent, nonobstant cette référence non pertinente au droit interne, à discuter la compatibilité de l'arrêt avec le droit de l'Union européenne. Ainsi compris, ils paraissent respecter les exigences de l'article 10, alinéa 2, de la loi de 1885, disposant qu'un moyen ou un élément de moyen ne doit mettre en œuvre qu'un seul cas d'ouverture, les références inopérantes au droit interne étant à considérer comme surabondantes.

Ils comportent chacun des branches dont l'objet est de proposer dans l'éventualité où le moyen ne serait pas déclaré fondé, donc dans un ordre subsidiaire, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de certaines questions préjudicielles⁷⁴. Ces parties des moyens ne sont donc pas à considérer comme des branches, donc comme des éléments du moyen présentant un grief opposé à la décision attaquée, mais comme partie subsidiaire des autres branches.

Les questions préjudicielles proposées présentent la difficulté formelle de se référer en partie à des éléments de fait non discutés dans l'arrêt attaqué et dans le jugement de première instance.

Il est ainsi fait référence, dans les questions préjudicielles proposées au fait que l'Administration aurait eu et aurait fait le choix de notifier les décisions de refus, faisant ainsi courir le délai du recours, alors qu'elle aurait eu le choix de ne pas notifier les décisions, mais de s'abstenir de répondre, ce qui aurait eu comme effet

⁷⁴ Cette observation est pertinente pour la troisième branche du premier moyen et la seconde branche du deuxième moyen.

de ne pas faire courir de délai de recours, mais de permettre aux destinataires d'attaquer les décisions implicites de refus « *de façon illimitée dans le temps* »⁷⁵.

Ces éléments de fait n'ayant pas été discutés devant les juges du fond, les moyens en ce qu'ils les invoquent à titre d'arguments en faveur de la thèse tirée de ce que l'exigence d'un recours administratif à introduire contre les décisions de refus des aides financières serait excessivement difficile sont nouveaux, et mélangés de fait et de droit, irrecevables.

Il en suit que les griefs présentés dans le cadre du premier moyen, troisième branche, point 2, sous c) et dans le cadre du deuxième moyen, seconde branche, point 2, sous c) sont irrecevables.

Sur les principes du droit de l'Union européenne pertinents en cause

L'article 340, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que « *en matière de responsabilité non contractuelle, l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions* ».

Cette responsabilité non contractuelle de l'Union européenne a été étendue par la Cour de justice de l'Union européenne aux Etats membres lorsque ces derniers violent le droit de cette Union, au motif « *que la pleine efficacité des normes [du droit de l'Union européenne] serait mise en cause et la protection des droits qu'elles reconnaissent serait affaiblie si les particuliers n'avaient pas la possibilité d'obtenir réparation lorsque leurs droits sont lésés par une violation du droit [de l'Union européenne] imputable à un Etat membre* »⁷⁶. En effet, « *la possibilité de réparation à charge de l'Etat membre est particulièrement indispensable lorsque [...] le plein effet des normes [du droit de l'Union européenne] est subordonné à la condition d'une action de la part de l'Etat et que, par conséquent, les particuliers ne peuvent pas, à défaut d'une telle action, faire valoir devant les juridictions nationales les droits qui leur sont reconnus par le droit [de l'Union européenne]* »⁷⁷. Il « *en résulte que le principe de la responsabilité de l'Etat pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit [de l'Union européenne] qui lui sont imputables est inhérent au système du traité* »⁷⁸.

Ce droit des particuliers à obtenir réparation « *trouve directement son fondement dans le droit [de l'Union européenne]* »⁷⁹.

Sa mise en œuvre est toutefois confiée aux ordres juridiques des Etats membres. En effet, « *c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il*

⁷⁵ Mémoire en cassation, page 17, deuxième alinéa (discussion du premier moyen).

⁷⁶ Cour de justice de l'Union européenne, 19 novembre 1991, C-6/90 et C-9/90, *Francovich e.a.*, ECLI:EU:C:1991:428, point 33.

⁷⁷ *Idem*, point 34.

⁷⁸ *Idem*, point 35.

⁷⁹ *Idem*, point 41.

incombe à l'Etat de réparer les conséquences du préjudice causé [étant donné que] en l'absence d'une réglementation communautaire, c'est à l'ordre juridique interne de chaque Etat membre qu'il appartient de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la pleine sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit [de l'Union européenne] »⁸⁰.

Ces procédures de droit interne doivent toutefois respecter les principes d'équivalence et d'efficacité. En effet, « *les conditions, de fond et de forme, fixées par les diverses législations nationales en matière de réparation des dommages ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne [principe d'équivalence] et ne sauraient être aménagées de manière à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation [principe d'efficacité] »⁸¹.*

Il est par ailleurs admis que « *selon un principe général commun aux systèmes juridiques des Etats membres, la personne lésée, au risque de devoir supporter elle-même le dommage, doit faire preuve d'une diligence raisonnable pour limiter la portée du préjudice »⁸².*

Il en est déduit 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 »⁸³.*

Une telle exigence, si elle prévue par le droit interne, doit respecter les principes précités d'équivalence et d'effectivité.

En ce qui concerne le principe d'effectivité, dont le respect est contesté en l'espèce, la Cour de justice a été amenée à plusieurs reprises à se prononcer sur la compatibilité avec ce principe d'exigences du droit national imposant à la personne lésée l'obligation d'utiliser préalablement au recours indemnitaire des voies de droit qui étaient à sa disposition. La critère à apprécier dans un tel cas de figure est celui de savoir si l'application de ces exigences a, ou non, « *rendu impossible ou excessivement difficile »⁸⁴ la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne.*

⁸⁰ Idem, point 42.

⁸¹ Idem, point 43.

⁸² Cour de justice de l'Union européenne, arrêt *Brasserie du Pêcheur et Factortame*, précité, point 85 ; principe énoncé pour la première fois par : idem, 19 mai 1992, C-104/89 et C-37/90, *Mulder e.a./Conseil et Commission*, ECLI:EU:C:1992:217, point 33 ; principe constant depuis lors : voir, à titre d'illustration : idem, arrêt *Metallgesellschaft e.a.*, précité, point 102 ; idem, 24 mars 2009, C-445/06, *Danske Slagterier*, ECLI:EU:C:2009:178, point 61 ; idem, arrêt *Fuß*, précité, point 76 ; idem, 4 octobre 2018, C-571/16, *Kantarev*, 2018, ECLI:EU:C:2018:807, point 140.

⁸³ Idem, arrêt *Brasserie du Pêcheur et Factortame*, précité, point 84. Dans le même sens : idem, 13 mars 2007, C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, ECLI:EU:C:2007:161, point 124 ; idem, arrêt *Danske Slagterier*, précité, point 60 ; idem, arrêt *Fuß*, précité, point 75 ; idem, *Kantarev*, précité, point 140.

⁸⁴ Arrêt *Metallgesellschaft e.a.*, précité, point 106, à titre d'illustration.

Dans l'espèce ayant donné lieu à l'arrêt *Metallgesellschaft e.a.*, précité, invoqué par la demanderesse en cassation devant les juges du fond⁸⁵, les personnes lésées se voyaient opposer l'exigence de saisir avant toute action en responsabilité de l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne l'administration d'une demande de bénéficier du droit méconnu, conféré par le droit de l'Union européenne, mais refusé par le droit interne de l'Etat membre, et ensuite d'attaquer ce refus devant les juridictions. Cette exigence a été qualifiée par la Cour de justice comme rendant l'action en responsabilité civile excessivement difficile pour des motifs d'une portée qu'elle précisa dans un arrêt postérieur, *Danske Slagterier*⁸⁶, comme suit :

« Dans son arrêt [...] *Metallgesellschaft e.a.* [...] la Cour a [...] jugé que l'exercice des droits que les dispositions directement applicables du droit [de l'Union européenne] confèrent aux particuliers serait rendu impossible ou excessivement difficile si leurs demandes en réparation fondées sur la violation du droit [de l'Union européenne] devraient être rejetées ou réduites au seul motif que les particuliers n'ont pas demandé à bénéficier du droit conféré par les dispositions [du droit de l'Union européenne], et que la loi nationale leur refusait, en vue de contester le refus de l'Etat membre par les voies de droit prévues à cet effet, en invoquant la primauté et l'effet direct du droit [de l'Union européenne]. Dans un tel cas, il n'aurait pas été raisonnable d'exiger des personnes lésées qu'elles mettent en œuvre les voies de droit à leur disposition, puisque celles-ci auraient dû de toute façon s'acquitter du paiement en cause de manière anticipée et, même si le juge national avait jugé le caractère anticipé de ce paiement incompatible avec le droit [de l'Union européenne], les personnes en question n'auraient pas pu obtenir les intérêts dus sur cette somme et se seraient exposées à une éventuelle amende [...] »⁸⁷.

La Cour de justice a donc qualifié l'exigence de l'usage de la voie de droit en cause, d'une demande préalable à adresser à l'administration devant ensuite être attaquée devant les juridictions, comme rendant la demande de réparation excessivement difficile parce que son exercice ne dispensait pas la personne lésée de payer de manière anticipée les impôts contestés, ne lui permettait pas d'obtenir des intérêts sur la somme indument payée et l'exposait de surcroît à une amende. Le caractère excessivement difficile de l'exigence ne découlait donc pas du seul fait que, dans ce cas considéré, l'action en responsabilité devait être précédée d'une demande à adresser à l'administration, suivie d'un recours contre la décision de refus. Il ne procède pas de l'exigence de voies de droit en soi, ces voies de droit pouvant être imposées par le droit interne, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, mais de circonstances complémentaires de nature à mettre sérieusement en doute la pertinence des procédures que la personne lésée se voit imposer de respecter.

L'exigence de l'usage d'une voie de droit a également été considérée comme étant déraisonnable dans l'espèce ayant donné lieu à l'arrêt *Fuß*, invoqué par la demanderesse en cassation devant la Cour d'appel⁸⁸. La personne lésée, fonctionnaire se plaignant du non-respect par son employeur d'une directive relative à

⁸⁵ Arrêt attaqué, page 12, avant-dernier alinéa.

⁸⁶ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt *Metallgesellschaft e.a.*, précité.

⁸⁷ Arrêt *Danske Slagterier*, précité, point 63, interprétant l'arrêt *Metallgesellschaft e.a.*, point 104.

⁸⁸ Arrêt attaqué, page 14, dernier alinéa.

l'aménagement du temps de travail⁸⁹, se voyait opposer de ne pas avoir, antérieurement à son action en responsabilité, adressé à son employeur une demande aux fins d'obtenir la cessation de la violation de ses droits au titre de la directive. La Cour de justice considère que cette exigence est déraisonnable pour deux motifs⁹⁰. Le premier est tiré de ce qu'une telle obligation est de nature à exposer le travailleur à des représailles de nature à le dissuader de faire valoir ses droits. Dans l'espèce considérée le travailleur avait, dès qu'il s'était prévalu de la directive à l'encontre de son employeur, été muté contre son gré dans un autre service. C'est dans cet ordre d'idées que la Cour de justice met en avant l'argument, repris par la demanderesse en cassation, de la situation de faiblesse dans laquelle se trouve le travailleur, susceptible d'être dissuadé de faire valoir ses droits en étant tenu de saisir avant toute action son employeur d'une demande en vue de l'inviter à cesser de violer ses obligations. Le caractère déraisonnable de l'exigence est par ailleurs déduit d'un second motif, tiré de ce qu'une demande préalable en vue de provoquer la cessation du non-respect de la directive a pour effet de permettre aux autorités de l'Etat membre concerné de déplacer systématiquement sur les particuliers la charge de veiller au respect de celle-ci, avec possibilité de s'exonérer de ce respect lorsqu'une telle demande n'a pas été introduite par le travailleur.

Comme dans l'arrêt *Metallgesellschaft e.a.*, le caractère déraisonnable de l'exigence a donc été déduit de circonstances très spécifiques caractérisant l'espèce. En particulier la circonstance, mise en exergue par la demanderesse en cassation, de la faiblesse comparative de la personne lésées par rapport à l'autorité ayant causé le préjudice n'a pas été considérée comme constituant un motif propre, mais seulement comme étant l'un des aspects décrivant le contexte, spécifique à l'espèce, de la relation entre travailleur et employeur dans le cadre d'une exigence de nature à dissuader le premier à faire valoir ses droits. Le caractère dissuasif de l'exigence n'est par ailleurs même pas l'unique motif sur lequel repose la conclusion du caractère déraisonnable de l'exigence, qui est également fondée sur le renversement de la charge de la preuve opérée par l'obligation du travailleur de saisir l'employeur d'une demande de cessation de la violation de la directive.

Dans d'autres espèces la Cour de justice a, en revanche, retenu que les exigences imposées n'étaient pas à considérer comme étant déraisonnables.

Cette solution a été adoptée au regard du principe du droit civil allemand qu'un particulier ne peut obtenir la réparation d'un dommage dont il a omis, intentionnellement ou par négligence, de prévenir la survenance en utilisant une voie de droit. Ce principe, qui implique l'exigence pour la personne lésée d'utiliser les voies de droit à sa disposition aux fins de prévenir la survenance du dommage, n'est, dans l'analyse de la Cour de justice, pas en soi et par principe à considérer comme étant déraisonnable et, partant, dans cette mesure contraire au droit de l'Union européenne⁹¹.

Dans ce même ordre d'idées elle a précisé que la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne peut être

⁸⁹ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (Journal officiel de l'Union européenne, L 299 du 18.11.2003, page 9).

⁹⁰ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt *Fuß*, précité, points 80 à 87.

⁹¹ Idem, points 58 et 64. L'exigence est définie par l'article 839, paragraphe 3, du Code civil allemand (« BGB »).

subordonnée par le droit interne à une telle exigence, imposant à la personne lésée d'utiliser une voie de recours aux fins de faire constater la violation de ce droit, considérée comme source du préjudice allégué, même lorsque la violation fait à ce moment l'objet d'un recours en manquement pendant devant la Cour de justice⁹². En effet, « *bien que le résultat d'un tel recours puisse servir les intérêts du justiciable, il n'en demeure pas moins qu'il reste raisonnable pour celui-ci de prévenir la survenance du dommage en mettant en œuvre tous les moyens qui sont à sa disposition, à savoir l'utilisation de voies de droit disponibles* »⁹³.

Elle s'est enfin prononcée sur la question du caractère éventuellement déraisonnable de la voie de recours imposée par le droit interne à titre de condition préalable de la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne consistant à obliger la personne lésée à demander en justice et obtenir, avant toute action en responsabilité, l'annulation de l'acte illicite dont le préjudice découle.

A cet égard elle constate que « *l'obligation de faire préalablement constater l'annulation de l'acte administratif à l'origine du dommage n'est pas, en soi, contraire au principe d'effectivité* »⁹⁴.

Ce principe, du caractère non déraisonnable de l'exigence, trouve toutefois exception dans le cas suivant :

« *Toutefois une telle obligation peut rendre excessivement difficile l'obtention de la réparation des dommages occasionnés par la violation du droit de l'Union si, en pratique, cette annulation est exclue [...]⁹⁵ ou très limitée* »⁹⁶.

Il en suit que l'exigence imposée par le droit interne d'un Etat membre à la personne lésée d'introduire avant toute action en responsabilité contre l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne un recours en annulation de l'acte administratif à l'origine du dommage allégué et de voir décider cette annulation n'est pas, en soi, à considérer comme une exigence déraisonnable, donc comme une exigence engendrant des difficultés excessives ou ne pouvant être raisonnablement exigées de la personne lésée, partant, comme une violation du principe d'effectivité que doivent respecter les modalités procédurales de l'action en responsabilité que les ordres juridiques internes des Etats membres restent libres de définir.

⁹² Idem, point 67.

⁹³ Idem et loc.cit.

⁹⁴ Idem, arrêt *Kantarev*, précité, point 143. Dans le même sens déjà : Idem, 9 septembre 2015, C-160/14, *Ferreira Da Silva E. Britto e.a.*, point 51 : « [...] *une règle de droit national, telle que celle figurant [en droit portugais, disposant qu'une demande d'indemnisation au titre de la responsabilité de l'Etat pour dommages causés aux particuliers en raison d'une violation du droit de l'Union européenne commise par une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel de droit interne doit être fondée sur l'annulation préalable de la décision dommageable par la juridiction compétente], peut [donc ne doit pas nécessairement] rendre excessivement difficile l'obtention de la réparation des dommages occasionnés par la violation du droit de l'Union en cause* ».

⁹⁵ L'arrêt cite à titre d'illustration l'arrêt précité *Ferreira da Silva e Brito*, point 51. Dans cette espèce la Cour a, en effet, considéré que dans ce cas d'espèce « *il ressort du dossier dont dispose la Cour, ainsi que des débats qui ont eu lieu à l'audience que les hypothèses dans lesquelles des décisions du Supremo Tribunal de Justiça sont susceptibles de faire l'objet d'un réexamen sont extrêmement limitées* » (arrêt précité, point 52).

⁹⁶ Idem, arrêt *Kantarev*, précité, point 143.

Ce principe ne trouve exception que si le recours en annulation exigé est d'office voué à l'échec parce que, en pratique, l'annulation requise est exclue ou que la probabilité de son prononcé est très limitée.

La Cour de justice confie aux juridictions des Etats membres l'appréciation de la question de savoir si, au regard de l'ensemble des circonstances de l'affaire, l'utilisation de la voie de droit requise peut être raisonnablement exigée de la personne lésée⁹⁷. Cette répartition des compétences se justifie parce que, comme la Cour le rappelle de façon constante en ce qui concerne la vérification du principe d'équivalence, le juge national a une connaissance directe des modalités procédurales applicables⁹⁸.

Il est enfin à relever que l'option réservée au droit national de subordonner la réparation du préjudice subi du fait de la violation du droit de l'Union européenne par un Etat membre à la condition que la personne lésée ait en temps utile utilisé toutes les voies de droit n'est pas remise en cause par la circonstance que la violation du droit de l'Union européenne a été constatée par un arrêt de la Cour de justice. Cette option a, en effet, été reconnue même lorsque la violation a fait l'objet d'une telle constatation par arrêt de la Cour⁹⁹. Celle-ci a par ailleurs retenu que « *l'existence d'un arrêt de la Cour constatant préalablement le manquement est un élément certes déterminant, mais pas indispensable pour vérifier que [la] condition [d'une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union européenne] est remplie* »¹⁰⁰, l'obligation de réparation s'étendant également aux dommages subis antérieurement au prononcé de l'arrêt de la Cour de justice constatant la violation du droit de l'Union européenne¹⁰¹.

Il en suit que la circonstance que la violation du droit de l'Union européenne ayant causé le préjudice réclamé a été constatée par un arrêt de la Cour de justice n'est pas de nature à dispenser du respect de l'obligation susceptible d'être imposée par le droit national à la personne lésée d'utiliser en temps utile toutes les voies de droits aux fins de réclamer l'indemnisation du préjudice.

Sur l'application au cas d'espèce des principes du droit de l'Union européenne pertinents en cause

Suivant les constatations souveraines des juges du fond, la demanderesse en cassation, étudiante résidant en Belgique, enfant d'un travailleur frontalier exerçant sa profession à Luxembourg, s'est, par décisions administratives individuelles des 3 février 2012 et 13 mars 2013, vu refuser par l'Etat l'aide financière pour études supérieures¹⁰², qui ont été adoptées sur base d'une loi, du 26 juillet 2010,

⁹⁷ Idem, arrêt *Danske Slagterier*, précité, point 64.

⁹⁸ Voir, à titre d'illustration : idem, 22 mai 2014, C-56/13, *Ersekscanádi Mezőgazdasági Zrt*, ECLI:EU:C:2014:352, point 61 ; idem, 26 septembre 2018, C-180/17, X, Y, ECLI:EU:C:2018:775, point 39.

⁹⁹ Idem, arrêt *Brasserie du Pêcheur et Factortame*, précité, étant précisé que dans les deux affaires dans le cadre desquelles cet arrêt a été adopté (les affaires C-46/93 et C-48/93) la violation du droit de l'Union européenne ayant causé le préjudice dont l'indemnisation était réclamée avait été constatée à chaque fois par un arrêt de la Cour de justice (voir le point 4 pour ce qui est de l'affaire C-46/93 et le point 10 pour ce qui concerne l'affaire C-48/93).

¹⁰⁰ Idem, même arrêt, point 93.

¹⁰¹ Idem, même arrêt, point 96.

¹⁰² Arrêt attaqué, page 2, deuxième alinéa.

subordonnant l'octroi de l'aide à la résidence de l'étudiant au Luxembourg, dont la non-conformité au droit de l'Union européenne a été constatée par la Cour de justice de l'Union européenne par l'arrêt *Giersch e.a.*, du 20 juin 2013¹⁰³.

La demanderesse en cassation n'a pas introduit en temps utile, donc au cours du délai de trois mois à compter de la notification¹⁰⁴, de recours devant les juridictions de l'ordre administratif aux fins d'annuler les décisions pour être contraires au droit de l'Union européenne¹⁰⁵. Elle a, postérieurement à l'arrêt *Giersch e.a.*, introduit le 18 décembre 2014 devant les juridictions judiciaires une action en responsabilité civile contre l'Etat en réparation du préjudice découlant du refus illégal de l'aide financière par les deux décisions¹⁰⁶.

Cette action, impliquant le constat par exception par le juge judiciaire du caractère illégal des décisions, s'est heurtée au principe de droit interne tiré de l'incompétence du juge judiciaire pour statuer, de façon concurrente aux juridictions de l'ordre administratif, par exception, sur la légalité d'actes administratifs individuels¹⁰⁷.

Il résulte des constatations souveraines des juges du fond que « *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 les décisions rendues sur base de la loi du 26 juillet 2010 – et [que le] recours aurait également évité le dommage moral dont fait actuellement état [la demanderesse en cassation]* »¹⁰⁸.

L'introduction d'un recours administratif aurait donc permis d'éviter la naissance du préjudice dont la réparation est actuellement réclamée. Elle aurait, partant, constitué une diligence raisonnable pour éviter le préjudice ou en limiter la portée.

Comme elle aurait en pratique permis d'annuler les décisions attaquées et d'éviter ainsi le préjudice à naître, elle ne saurait manifestement être considérée comme étant contraire au principe d'effectivité pour constituer une obligation de nature à rendre excessivement difficile l'obtention de la réparation des dommages occasionnés par la violation du droit de l'Union européenne.

Il est dans cet ordre d'idées à préciser que, loin de constituer une condition préalable de la mise en œuvre de la responsabilité civile de l'Etat, elle aurait évité la naissance du préjudice et, partant, l'obligation d'introduire un recours en

¹⁰³ Idem, page 2, quatrième alinéa.

¹⁰⁴ Le délai de recours de trois mois est prévu par l'article 13, paragraphe 1, de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives (un texte coordonné de cette loi est publié au Recueil « Cours et tribunaux » accessible sur le site internet LEGILUX). Voir également l'arrêt attaqué, page 13, quatrième alinéa.

¹⁰⁵ Arrêt attaqué, page 2, troisième alinéa.

¹⁰⁶ Idem, page 2, dernier alinéa.

¹⁰⁷ Arrêt attaqué, page 10, antépénultième alinéa.

¹⁰⁸ Idem, page 13, cinquième alinéa.

responsabilité pour en obtenir réparation. Elle aurait donc évité à la demanderesse en cassation d'introduire un tel recours.

Or, ce recours civil, qui aurait été inutile si la demanderesse en cassation avait évité la naissance du préjudice en formant un recours administratif, est plus coûteux que le recours administratif, alors que, suivant les constatations souveraines des juges du fond, « *le coût de la représentation devant les juridictions civiles qui requiert également le ministère d'avoué, doit être considéré comme étant plus coûteux que celui d'un recours administratif* »¹⁰⁹.

C'est à la lumière de ces constatations qu'il y a lieu d'analyser le bien-fondé des griefs exposés dans les deux moyens.

Sur le premier moyen

Le premier moyen est subdivisé en trois branches.

Sur la première branche du premier moyen

Dans sa première branche, la demanderesse en cassation critique que l'obligation lui imposée d'introduire un recours devant les juridictions de l'ordre administratif rendrait la mise en œuvre de la responsabilité civile de l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne excessivement difficile eu égard au nombre et aux coûts des recours à introduire.

Ainsi qu'il a été vu ci-avant, l'introduction d'un recours devant les juridictions de l'ordre administratif aurait évité à la demanderesse en cassation d'introduire un recours civil en réparation du préjudice. Comme cette voie, en empêchant le préjudice de naître, aurait dispensé l'intéressée de mettre en œuvre la responsabilité de l'Etat, elle ne saurait constituer un obstacle à cette mise en œuvre.

Il en suit que le grief manque en fait.

Dans un ordre subsidiaire, il est à relever que la Cour d'appel constate d'abord, que le coût du recours civil, qui a été formé à défaut de recours administratif, qui l'aurait évité, est plus élevé que celui du recours administratif¹¹⁰, ensuite que « *ce coût n'a pas découragé [la demanderesse en cassation] d'agir devant les juridictions civiles* »¹¹¹, étant précisé que « *elle ne soutient pas non plus avoir été contrainte, par sa faible situation financière, de solliciter l'aide juridictionnelle de l'ETAT* »¹¹² et

¹⁰⁹ Idem, page 14, deuxième alinéa.

¹¹⁰ Idem et loc.cit.

¹¹¹ Idem, page 14, troisième alinéa.

¹¹² Idem et loc.cit.

finalement « *qu'il s'agissait d'un contentieux de masse, concernant de nombreux enfants de travailleurs frontaliers à Luxembourg, dans lequel sont intervenus des syndicats pour la prise en charge des frais d'avocat de leurs membres, [de sorte que] les arguments développés par [la demanderesse en cassation] au sujet de l'impossibilité, voire de la difficulté excessive d'un recours administratif en raison du coût de la procédure ne sont pas fondées* »¹¹³.

Au regard de ces constatations souveraines, le grief n'est, à titre subsidiaire, pas fondé.

Sur la deuxième branche du premier moyen

Dans la deuxième branche la demanderesse en cassation reproche à la Cour d'appel d'avoir privé sa décision de base légale en omettant d'examiner les conséquences du coût imposé à elle par l'exigence d'introduire des recours administratifs.

Le grief tiré du coût excessif du recours administratif est dépourvu de pertinence alors que, suivant les constatations souveraines de la Cour d'appel, ce recours aurait permis à la demanderesse en cassation d'éviter le préjudice et l'introduction consécutive d'un recours civil, qui est plus onéreux que le recours administratif.

Il en suit que le grief manque en fait.

Dans un ordre subsidiaire, par les motifs cités ci-avant dans le cadre de la discussion de la première branche, la Cour d'appel a donné à sa décision une base légale suffisante en ce qui concerne le respect par l'exigence considérée du principe d'effectivité au regard de l'argument tiré des coûts engendrés par elle.

Il en suit que, à titre subsidiaire, le grief n'est pas fondé.

Sur la troisième branche du premier moyen

Dans la troisième branche du moyen, la demanderesse en cassation vous invite à saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle dans le cadre de laquelle de nouveaux griefs sont présentés.

¹¹³ Idem, page 14, avant-dernier alinéa.

Il a été vu ci-avant que cette branche, qui ne fait pas directement valoir de griefs à l'encontre de l'arrêt attaqué, s'analyse en réalité comme une partie subsidiaire aux deux premières branches. Il a également été vu que le point 2, sous c), de la question préjudicielle proposée est irrecevable pour exprimer un grief nouveau, mélangé de fait et de droit.

Sur le point 1 de la question préjudicielle proposée

Dans sa première proposition de question, la demanderesse en cassation suggère de saisir la Cour de justice du point de savoir si le droit de l'Union européenne s'oppose à l'exigence tirée de ce que, pour que la responsabilité de l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne puisse être engagée, cette violation doit être suffisamment caractérisée, tant bien même qu'en droit luxembourgeois la responsabilité de l'Etat peut être engagée pour faute simple.

La responsabilité de l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne est, selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, subordonnée à la condition que cette violation soit suffisamment caractérisée¹¹⁴. La demanderesse en cassation entend, à bien comprendre, mettre en cause ce critère lorsque la responsabilité de l'Etat ne suppose en droit interne qu'une violation simple du droit.

Il est constant en l'espèce, point que les parties n'ont pas contesté, que l'Etat est responsable pour la violation du droit de l'Union européenne par adoption de lois ou de décisions individuelles contraires à ce droit¹¹⁵. La discussion a exclusivement porté sur la compétence du juge judiciaire pour constater l'illégalité invoquée, mais non sur le point, non contesté, de savoir si cette illégalité, à supposer que le juge judiciaire soit compétent pour la constater, soit suffisante pour engager la responsabilité de l'Etat.

La question soulevée, qui se rapporte à une problématique étrangère à la décision attaquée, manque en fait.

Comme elle est dépourvu de pertinence, votre Cour est dispensée à en saisir la Cour de justice¹¹⁶.

¹¹⁴ Voir, à titre d'illustration : Cour de justice de l'Union européenne, arrêt précité *Brasserie du Pêcheur et Factortame*, point 51 ; idem, 18 décembre 2019, C-362/18, *Hochtief AG*, ECLI:EU:C:2019:1100, point 36.

¹¹⁵ Arrêt attaqué, page 9, avant-dernier alinéa.

¹¹⁶ Voir, à titre d'illustration : Cour de justice de l'Union européenne, 4 octobre 2018, C-416/17, *Commission européenne c/ France*, ECLI:EU:C:2018:811, point 110.

Sur le point 2 de la question préjudicielle proposée

Dans la seconde partie de la question proposée, la demanderesse en cassation entend voir saisir la Cour de justice du point de savoir si l'exigence lui opposée d'introduire un recours administratif contre les décisions critiquées n'est pas de nature à rendre excessivement difficile l'obtention de la réparation des dommages occasionnés par la violation du droit de l'Union européenne. Elle invoque à ce titre l'obligation de réitérer de tels recours au cours de chaque semestre (a), la circonstance que le renvoi préjudiciel dans l'affaire *Giersch e.a.* a été pendant à cette époque (b), que l'Administration aurait pu s'abstenir de notifier des décisions formelles, aucun délai de forclusion ne courant contre des décisions implicites de rejet (c), des frais et complications de la procédure régissant le recours administratif, « *qui aurait dû être suivi[...] au préalable selon l'argumentaire de l'Etat luxembourgeois* »¹¹⁷ (d) et l'avantage comparatif dont dispose dans le cadre de ces recours l'Etat comparé aux justiciables (e).

Cette question repose sur la prémisse 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. Or, le recours administratif ne constitue pas une étape préalable à la réparation du préjudice, mais aurait évité la naissance du préjudice et dispensé la demanderesse en cassation à introduire un recours civil de responsabilité. Le premier ne constitue donc pas un préalable au second, mais prévient ce dernier.

Reposant sur la prémisse erronée que le recours administratif constitue une complication inutile du recours civil en indemnité, alors qu'il a pour effet d'éviter ce dernier, la question manque en fait.

Comme elle est dépourvue de pertinence, votre Cour est dispensée d'en saisir la Cour de justice¹¹⁸.

Dans un ordre subsidiaire, il appartient aux juridictions nationales d'apprécier, au regard des circonstances de l'espèce, si l'utilisation d'une voie de droit peut être raisonnablement exigée de la personne lésée au regard du principe d'effectivité à respecter par les voies de droit susceptibles d'être imposées par le droit national à la personne lésée au titre de la diligence raisonnable dont celle-ci doit faire preuve pour éviter le préjudice ou en limiter la portée¹¹⁹.

Cette appréciation a été effectuée en cause par les juges du fond.

Ces derniers ont constaté notamment :

¹¹⁷ Mémoire en cassation, page 8, sous d).

¹¹⁸ Voir, à titre d'illustration : Cour de justice de l'Union européenne, arrêt *Commission européenne c/ France*, précité, point 110.

¹¹⁹ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt *Danske Slagterier*, précité, point 64.

- que le recours administratif, s'il avait été introduit, aurait eu pour effet l'annulation des décisions critiquées, l'allocation par l'Etat des aides financières réclamées par la demanderesse en cassation et évité le dommage moral invoqué par celle-ci¹²⁰,
- que le recours civil introduit en lieu et place du recours administratif par la demanderesse en cassation a été plus coûteux que ce dernier l'aurait été¹²¹,
- que ce surplus de coûts n'a pas dissuadé la demanderesse en cassation à introduire ce recours civil¹²²,
- que celle-ci ne soutient pas avoir été contrainte, par sa faible situation financière, de solliciter l'aide juridictionnelle de l'Etat¹²³,
- que le recours s'inscrit dans le cadre d'un contentieux de masse dans lequel sont intervenus des syndicats pour la prise en charge des frais d'avocat de leurs membres, de sorte que les arguments de la demanderesse en cassation relatifs au sujet de l'impossibilité ou à tout le moins de la difficulté excessive d'un recours administratif en raison du coût de la procédure ne sont pas fondée¹²⁴,
- qu'au regard de la circonstance que le litige se situe dans le cadre d'un contentieux de masse opposant à l'Etat des justiciables dont les frais de justice sont pris en charge par des syndicats et dont la représentation et la défense en justice sont assurées par un avocat unique, la demanderesse en cassation n'a pas été défavorisée du point de vue des coûts par rapport à l'Etat¹²⁵,
- que l'Etat n'était pas légalement tenu de suspendre le processus décisionnel, qu'une telle suspension aurait été contraire au principe de bonne administration en méconnaissant l'intérêt tant de l'Etat que des particuliers d'être fixés sur le résultat de ce processus et qu'une telle suspension aurait en tout état de cause été inefficace, alors que l'absence de réponse de l'Administration implique, passé un délai de trois mois, une décision implicite de rejet de la demande¹²⁶.

Au regard de ces constatations souveraines la Cour d'appel a caractérisé à suffisance que l'utilisation de la voie de droit du recours administratif à diriger contre les décisions de refus de l'aide financière pouvait être raisonnablement exigée de la personne lésée au regard du principe d'effectivité.

Cette appréciation a été opérée dans le respect des critères exposés par la jurisprudence constante précitée de la Cour de justice de l'Union européenne et par la juridiction compétente pour y procéder, à savoir la juridiction nationale.

Comme rappelé ci-avant, cette jurisprudence considère que n'est pas contraire au principe d'effectivité l'obligation imposée par le droit national de faire,

¹²⁰ Arrêt attaqué, page 13, antépénultième alinéa.

¹²¹ Idem, page 14, deuxième alinéa.

¹²² Idem, page 14, troisième alinéa.

¹²³ Idem et loc.cit.

¹²⁴ Idem, page 14, avant-dernier alinéa.

¹²⁵ Idem, page 14, dernier alinéa, et page 15, premier alinéa.

¹²⁶ Idem, page 15, cinquième au septième alinéa.

préalablement à l'action en responsabilité de l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne, constater l'annulation de l'acte administratif qui est la source du préjudice, tant que, en pratique, cette annulation n'est pas exclue ou que ses chances de succès sont très limitées¹²⁷.

Dans les circonstances de l'espèce, le recours en annulation ne constituait même pas une condition préalable à l'action en responsabilité, mais aurait évité celle-ci en empêchant le préjudice réclamé à naître, dispensant la demanderesse en cassation à introduire une telle action. Le recours en annulation, s'il avait été introduit, aurait eu pour effet l'annulation des décisions critiquées. Les critères jurisprudentiels du principe d'effectivité, cités ci-avant, sont donc manifestement respectés en l'espèce.

Il en suit, à titre subsidiaire, que comme la disposition du droit de l'Union européenne en cause, en l'occurrence le principe d'effectivité 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 Cour de justice, votre Cour est dispensée de poser la question¹²⁸.

Sur le deuxième moyen

Le deuxième moyen est subdivisé en deux branches.

Sur la première branche du deuxième moyen

Dans la première branche du moyen, la demanderesse en cassation reproche à la Cour d'appel de ne pas avoir écarté le principe de droit interne tiré de ce que le juge judiciaire est dépourvu de compétence pour constater l'illégalité d'un acte administratif individuel non attaqué devant le juge administratif au regard de son obligation d'assurer le plein effet du droit de l'Union européenne et ce notamment en présence d'une illégalité qui a été constatée par arrêt de la Cour de justice.

Il est constant qu'il incombe aux juridictions nationales chargées d'appliquer, dans le cadre de leurs compétences, les dispositions du droit de l'Union européenne, d'assurer le plein effet de ces normes et de protéger les droits qu'elles confèrent aux particuliers¹²⁹. Il est tout aussi constant que découle de cette obligation celle d'admettre le principe de la responsabilité de l'Etat pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union européenne¹³⁰.

¹²⁷ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt *Kantarev*, précité, point 43.

¹²⁸ Voir à titre d'illustration : Idem, arrêt *Commission européenne c/ France*, précité, point 110.

¹²⁹ Idem, arrêt *Simmenthal*, précité, point 16 ; arrêt *Francovitich*, précité, point 32.

¹³⁰ Idem, arrêt *Francovitich*, précité, point 35.

Ces prémisses étant admises, cette obligation n'implique pas pour autant celle de dispenser la personne lésée de toute diligence raisonnable pour éviter le préjudice ou en limiter la portée par l'introduction en temps utile de voies de recours à sa disposition dès lors que la violation du droit de l'Union européenne à la source du préjudice allégué a été constatée par un arrêt de la Cour de justice.

Il suffit pour s'en convaincre de se reporter à la jurisprudence de la Cour de justice.

Ainsi qu'il a été rappelé ci-avant, la diligence raisonnable de la personne lésée par l'utilisation à temps utile des voies de recours à sa disposition pour éviter le préjudice ou en limiter la portée peut être exigée par le droit national même lorsque la violation du droit de l'Union à la source du préjudice allégué a fait l'objet d'une constatation par arrêt de la Cour¹³¹. Cette circonstance n'est donc manifestement pas de nature à faire exception à cette exigence que le droit national peut imposer à la personne lésée.

L'obligation imposée aux juridictions nationales chargées d'appliquer, dans le respect de leurs compétences, les dispositions du droit de l'Union européenne, d'assurer le plein effet de ces normes et de protéger les droits qu'elles confèrent aux particuliers, si elle implique celle 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, n'impose dès lors manifestement pas celle de dispenser la personne lésée de l'exigence, lui imposée le cas échéant par le droit national, de diligence raisonnable 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 jurisprudence de la Cour de justice, lui-même déduit de l'obligation des juridictions nationales d'assurer le plein effet du droit de l'Union. Cette exigence s'applique, comme en témoigne la jurisprudence de la Cour de justice, indépendamment du point de savoir de quelle façon la violation du droit de l'Union a été constatée. Elle s'applique tant bien même que ce constat découle d'un arrêt de la Cour de justice elle-même.

Il en suit que le grief est mal fondé.

Sur la seconde branche du deuxième moyen

Dans la seconde branche du moyen, la demanderesse en cassation vous invite à saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle subdivisée en quatre points.

¹³¹ Idem, arrêt *Brasserie du Pêcheur et Factortame*, précité. Il est rappelé que dans les deux affaires dans le cadre desquelles cet arrêt a été rendu (les affaires C-46/93 et C-48/93) la violation du droit de l'Union européenne ayant causé le préjudice dont l'indemnisation était réclamée avait été constatée à chaque fois par un arrêt de la Cour de justice (voir le point 4 pour ce qui est de l'affaire C-46/93 et le point 10 pour ce qui concerne l'affaire C-48/93).

Sur les point 1 et 2 de la question préjudicielle proposée

Les points 1 et 2 de la question préjudicielle proposée reprennent les points correspondants du premier moyen. Outre qu'ils sont dépourvus de lien avec la première branche, ils donnent lieu aux observations faites ci-avant dans le cadre de la troisième branche du premier moyen.

Au regard des motifs y exposés, vous êtes dispensés à les poser.

Sur le point 3 de la question préjudicielle proposée

Dans son troisième point, la demanderesse en cassation en se réfère à l'arrêt précité *Köbler*. Dans cet arrêt la Cour de justice a décidé que le principe selon lequel les Etats membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit de l'Union européenne qui leur sont imputables est également applicable lorsque la violation en cause découle d'une décision d'une juridiction statuant en dernier ressort et il appartient alors à l'ordre juridique de chaque Etat membre de désigner la juridiction compétente pour trancher les litiges relatifs à cette réparation¹³². La demanderesse en cassation en déduit par analogie que le droit national devrait également permettre la réparation de préjudices découlant de décisions administratives, telles que celles de l'espèce, qui sont devenues définitives parce qu'elles n'ont pas été attaquées en temps utile. Elle vous invite à saisir la Cour de justice d'une question y relative.

Cette analogie méconnaît que, contrairement à des arrêts rendus par des juridictions contre lesquelles aucun recours n'est recevable, les décisions administratives rendues en l'espèce auraient bien pu faire l'objet d'un recours aux fins de constater la violation du droit de l'Union commise par elles. Il existait donc bien un recours. Or, la personne lésée a, contrairement aux exigences acceptées par la jurisprudence constante de la Cour de justice, omis de faire preuve de la diligence raisonnable imposée par le droit national pour éviter le préjudice ou en limiter la portée en omettant d'utiliser en temps utile les voies de droit qui étaient pourtant à sa disposition. Ce n'est que par suite de cette omission, contraire aux exigences du droit national acceptées par le droit de l'Union européenne, que la personne lésée se trouve confrontée à des décisions administratives définitives, parce que non attaquées par elle en temps utile. Cette carence a, au regard de la jurisprudence de la Cour de justice, pour effet d'exposer la personne lésée, conformément à un principe général commun aux systèmes juridiques des Etats membres, au risque de devoir supporter elle-même le dommage¹³³. La question proposée tend à écarter ce principe bien arrêté

¹³² Idem, arrêt *Köbler*, précité, point 50.

¹³³ Idem, arrêt *Brasserie du Pêcheur et Factortame*, précité, point 85.

en établissant une analogie non pertinente entre la responsabilité du fait d'un acte qui par nature n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours, tel un arrêt rendu par une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une voie de recours, et celle du fait d'un acte qui aurait pu être attaqué, mais ne l'a pas été par suite de la carence de la personne lésée, méconnaissant l'obligation de preuve de diligence raisonnable pour éviter ou limiter le préjudice qui lui a été, dans le respect du droit de l'Union, imposée par le droit national.

Il en suit que comme la disposition du droit de l'Union européenne en cause, en l'occurrence 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 Cour de justice, votre Cour est dispensée de poser la question proposée¹³⁴.

Sur le point 4 de la question préjudicielle proposée

Dans son point 4, la demanderesse en cassation vous invite à saisir la Cour de justice de la question de savoir si l'obligation d'assurer le plein effet du droit de l'Union européenne imposée au juge national par l'arrêt précité *Simmenthal* est transposable au cas de l'espèce d'une action en responsabilité de l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne, « *lorsque des dispositions internes [...] empêchent une juridiction civile de réparer un préjudice résultant d'une violation du droit l'Union européenne en l'absence de constat d'illégalité par la juridiction administrative* »¹³⁵.

La question ainsi formulée suggère qu'en droit luxembourgeois une personne visée par une décision administrative individuelle adoptée en violation du droit de l'Union européenne n'est en mesure de se défendre contre cette violation qu'en saisissant le juge judiciaire d'une action en responsabilité de l'Etat, mais que cette action se heurte alors au principe tiré de ce que le juge judiciaire est sans compétence pour apprécier la légalité de la décision administrative qui est la source du préjudice. Cette présentation occulte que cette personne se voit confier par le droit luxembourgeois une façon beaucoup plus efficace de se défendre, qui empêche le préjudice de naître, partant, dispense de devoir se contenter de réclamer *ex post*, après que le préjudice s'est définitivement réalisé, la réparation de ce dernier. Cette voie occultée est le recours de droit administratif. Chaque destinataire d'un acte administratif individuel faisant grief y est rendu attentif¹³⁶. L'introduction de ce recours permet d'annuler la décision illégale et d'empêcher ainsi le préjudice de naître¹³⁷. Elle dispense, partant, le concerné de saisir le juge judiciaire d'une action en responsabilité de l'Etat. Si, par impossible, l'annulation de la décision illégale par

¹³⁴ Voir à titre d'illustration : Idem, arrêt *Commission européenne c/ France*, précité, point 110.

¹³⁵ Mémoire en cassation, page 25, point 4.

¹³⁶ Voir, dans le cas d'espèce: arrêt attaqué, page 10, quatrième alinéa.

¹³⁷ Voir, dans le cas d'espèce: idem, page 13, antépénultième alinéa.

le juge administratif n'est pas suffisante pour éviter tout préjudice¹³⁸, la personne lésée dispose alors de l'option de saisir le juge judiciaire d'une action en responsabilité dirigée contre l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne. Cette action ne se heurtera pas au principe évoqué par la question proposée, puisque le juge administratif aura, par hypothèse, annulé l'acte administratif illégal et cette décision s'imposera au juge judiciaire.

La question proposée occulte par ailleurs que si la demanderesse en cassation s'est heurtée à l'obstacle y décrit, la raison en est qu'elle a omis d'utiliser la voie de recours administrative et que c'est par suite de cette omission que la décision non attaquée par elle est devenue définitive et lui a causé le préjudice dont elle réclame actuellement réparation devant le juge judiciaire. L'obstacle auquel se heurte cette action, donc le principe tiré de ce que le juge judiciaire est incompétent pour apprécier la légalité d'un acte administratif individuel, se manifeste parce que la demanderesse en cassation a omis d'attaquer la décision devant la juridiction compétente, à savoir le juge administratif. Si elle avait utilisé cette voie de recours, le préjudice ne serait pas né, de sorte qu'elle aurait été dispensé de saisir le juge judiciaire d'une action en responsabilité de l'Etat. Par ailleurs si, par impossible, un chef de préjudice avait néanmoins été causé nonobstant le recours administratif¹³⁹, la décision d'annulation de l'acte attaqué par le juge administratif lui aurait permis d'en obtenir réparation devant le juge judiciaire dans le cadre d'une action en responsabilité de l'Etat qui ne se serait alors pas heurtée à l'obstacle décrit.

La question proposée ne tient enfin pas compte de ce que la jurisprudence constante de la Cour de justice évoquée ci-avant autorise les Etats membres à subordonner la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat pour violation du droit de l'Union européenne à la condition que la personne lésée ait fait preuve d'une diligence raisonnable pour éviter le préjudice ou en limiter la portée et que cette diligence raisonnable peut consister dans l'obligation d'utiliser en temps utile toutes les voies de droit qui étaient à sa disposition¹⁴⁰. Une personne lésée qui méconnaît cette obligation, que les Etats membres sont en droit de lui imposer conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice, s'expose au risque de devoir supporter elle-même le dommage¹⁴¹.

Les « *dispositions internes [...] [qui] 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* »¹⁴², critiquées par la demanderesse en cassation dans sa quatrième question proposée, ne constituent ainsi pour celle-ci un obstacle à la réparation du préjudice dont elle réclame indemnisation que parce qu'elle n'a pas fait preuve de la diligence raisonnable pour éviter le préjudice ou en limiter la portée que le droit interne a été autorisé d'exiger

¹³⁸ Ce qui n'est pas le cas de l'espèce, dans lequel, suivant les constatations souveraines des juges du fond, l'ensemble du préjudice aurait été empêché si la demanderesse en cassation avait introduit un recours administratif (arrêt attaqué, page 13, antépénultième alinéa).

¹³⁹ Toutefois, comme rappelé ci-avant, au regard des constatations souveraines des juges du fond, l'ensemble du préjudice réclamé, y compris le préjudice moral, aurait été évité si la demanderesse en cassation avait utilisé la voie de recours administrative à sa disposition (arrêt attaqué, page 13, antépénultième alinéa).

¹⁴⁰ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt *Brasserie du Pêcheur et Factortame*, précité, points 84 et 85, solution constamment rappelée par la suite, ainsi qu'il a été exposé ci-avant.

¹⁴¹ Idem, arrêt précité, point 85.

¹⁴² Mémoire en cassation, page 24, sous 4.

d'elle au regard de la jurisprudence constante de la Cour de justice, et qui consistait à introduire contre les actes lui faisant grief un recours administratif, évitant ainsi le préjudice de naître et, pour autant que la naissance de certains chefs de préjudice n'ait pas pu être évitée¹⁴³, lui permettant d'en demander réparation devant le juge judiciaire.

Il en suit que comme la disposition du droit de l'Union européenne en cause, en l'occurrence 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 Cour de justice, votre Cour est dispensée de poser la question¹⁴⁴.

Conclusion :

Le pourvoi est recevable, mais il est à rejeter.

Pour le Procureur
général d'État
Le Procureur général
d'État adjoint

John PETRY

¹⁴³ Toutefois, au regard des constatations souveraines des juges du fond, l'ensemble du préjudice réclamé aurait été évité si la demanderesse en cassation avait utilisé la voie de recours administrative à sa disposition (arrêt attaqué, page 13, antépénultième alinéa).

¹⁴⁴ Voir à titre d'illustration : Idem, arrêt *Commission européenne c/ France*, précité, point 110.