Synthèse du projet de loi n°8109

Le projet de loi n°8109 s’inscrit dans une optique de la digitalisation des procédures judiciaires et met en œuvre un premier élément de la procédure administrative électronique qui fait partie du projet **« paperless justice  - JUPAL »**, à savoir l’application dite « JANGA ». Il s’agit de « conférer une base légale à un essai limité à une procédure déterminée, ce qui explique que la portée de la présente réforme est nécessairement limitée dans son champ d’application et est incomplète dans sa portée ; il s’agit en effet d’une première étape permettant de mieux progresser par la suite dans cette ambitieuse réforme. »

Le projet de loi modifie également la loi modifiée du 10 août 1991 sur la **profession d’avocat**, qui ajoute aux attributions des Conseils de l’ordre des deux barreaux celle de certifier les espaces professionnels électroniques des avocats nécessaires à la connexion aux plateformes d’échanges sécurisées avec les juridictions. Il vise aussi l’**augmentation des effectifs des juridictions administratives** pour tenir compte de l’augmentation de la masse du contentieux de leur compétence et la **prise en compte de la nouvelle procédure de nomination des magistrats** suite à la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats qui entrera en vigueur le 1er juillet 2023.

En général, le projet « paperless justice » a pour but de dématérialiser la communication et les échanges entre tous les acteurs, internes ou externes, de la justice du Grand-Duché du Luxembourg. Le programme ambitionne de créer un portail de référence et de déployer, sur une période pluriannuelle, un ensemble d’initiatives visant à réduire les échanges non-digitalisés dans l’ensemble des procédures et échanges judiciaires. En total il inclut treize projets :

1. JUPAL – Projet d’accompagnement ;
2. JANGA – Plateforme d’échange et de traitement des affaires du tribunal administratif ;
3. JUPSA – Projet de dématérialisation des procédures du saisie-arrêt sur salaire ;
4. JUCHA – Plateforme d’échange et de stockage de la chaîne pénale permettant le suivi au quotidien des affaires en matière pénale, la gestion des mandats d’arrêt européens et la gestion des affaires CRI ;
5. JUBOX – Projet de mise en place des outils numériques adaptés aux professionnels de la justice pour faciliter et encourager le traitement des dossiers judiciaires de façon électronique ;
6. JUSIG – Plateforme de services de confiance (p.ex. signature électronique) ;
7. MJMDL – Projet d’amélioration et de simplification des procédures ;
8. JUCIV – Plateforme d’échange et de stockage de la chaîne civile ;
9. JUMDJ – Projet de mise à disposition de la jurisprudence *(réalisé depuis 2020)* ;
10. JUPOD – Projet de dématérialisation des procédures d’ordonnances de paiement auprès des trois justices de paix et des deux tribunaux d’arrondissement ;
11. MJECI – Plateforme de communication externe des instances judiciaires ;
12. AVECI – Plateforme de communication des avocats ;
13. CIARC – Projet d’archivage du CTIE et des archives nationales.

Dans le cadre d’un projet pilote élaboré en concertation avec les barreaux de Luxembourg et de Diekirch et le tribunal administratif, il a été décidé de réaliser dans une toute **première étape la numérisation des procédures urgentes**, comme le sursis à exécution et la mesure de sauvegarde qui sont prévus aux articles 11 et 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, procédures mieux connues sous la dénomination de « référé administratif ». Une fois que le projet pilote aura permis de dresser les premières conclusions avec les adaptations techniques qui s’ensuivront, la numérisation sera étendue à la procédure au fond, c’est-à-dire à l’ensemble des échanges avec les juridictions administratives. Le projet de loi doit être vu dans l’optique d’une généralisation à moyen terme de la dématérialisation de l’ensemble des échanges devant les juridictions administratives. Cette approche prudente et par étapes est néanmoins nécessaire au vu de la complexité technique de la matière, de l’ampleur de la réforme et du changement des mentalités qui doit l’accompagner. Les expériences faites et les conclusions tirées de ce projet pilote permettront de mieux préparer la réforme dans son intégralité.

Les modifications apportées à la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant **organisation des juridictions de l’ordre administratif** visent à centraliser les dispositions modificatives de la législation portant modification des juridictions administratives et  :

* créent un deuxième poste de vice-président (grade M6) auprès de la Cour administrative à partir du 16 septembre 2025 afin d’améliorer les perspectives de carrière au sein de la Cour administrative. La Cour administrative disposera donc d'un effet légal de sept magistrats, c'est-à-dire un président, deux vice-présidents, deux premiers conseillers et deux conseillers ;
* introduisent la nomination de tous les magistrats de l’ordre administratif par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la justice, régie par la disposition de la section du chapitre 2 de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats à partir du 1er juillet 2023. Cette procédure de nomination sera applicable tant aux membres effectifs qu'aux membres suppléants des deux juridictions de l'ordre administratif ;
* prévoient le renforcement conséquent du tribunal administratif par la création d'onze postes supplémentaires de magistrat sur une période de trois années judiciaires afin de solutionner le problème d'encombrement du tribunal administratif. Pendant cette période, l'effectif légal du tribunal administratif passera de dix-huit postes à vingt-neuf postes.

Cette modification a également pour objectif d’améliorer les perspectives de carrière au sein du tribunal administratif en proposant une classification différente au niveau des nouveaux postes, accompagnée d’une réforme du système de recrutement, qui fera l’objet d’un projet de loi séparé :

* + Pour l’année judiciaire 2023/2024, il y aura un nouveau poste de premier vice-président, un nouveau poste de vice-président et un nouveau poste de premier juge ;
  + Pour l’année judiciaire 2024/2025, il y aura un nouveau poste de premier vice-président, un nouveau poste de vice-président, un nouveau poste de premier juge et un nouveau poste de juge ;
  + Pour l’année judiciaire 2025/2026, il y aura un nouveau poste de premier vice-président, deux nouveaux postes de vice-président et un nouveau poste de premier juge ;
  + À la fin de la période de référence, le tribunal administratif disposera d’un effectif légal de vingt-neuf postes de magistrats, c’est-à-dire un président, quatre premiers vice-présidents, huit vice-présidents, huit premiers juges et huit juges.
* augmentent le nombre de chambres auprès du tribunal administratif de quatre à sept sur une période de trois années judiciaires. Avec onze nouveaux magistrats, il sera possible de créer trois nouvelles chambres. En ce qui concerne la présidence des sept chambres du tribunal administratif, quatre chambres seront présidées par un premier vice-président et trois chambres par un vice-président. Cinq vice-présidents n’auront donc pas la qualité de président de chambre. Pour mener à bien le projet de désencombrement du tribunal administratif, l’augmentation du nombre de magistrats et de chambres devra être accompagnée par un changement des procédures de travail au sein de cette juridiction, comme la mise en place de chambres spécialisées auprès du tribunal administratif et une remise en question des méthodes de travail internes. Le renforcement des effectifs du tribunal administratif sera conditionné par la possibilité de créer des chambres spécialisées pour certains types de contentieux. Le tribunal administratif déterminera tous les ans le nombre de chambres spécialisées et leur domaine de spécialisation. Ces chambres seront composées de magistrats spécialisés et recrutés dans cette spécialité.

La mise en place d’une chambre spécialisée en matière d’asile et d’immigration ainsi que d’une chambre spécialisée en matière fiscale permettent une évacuation plus rapide des affaires par les magistrats du tribunal administratif et un retour au délai raisonnable. L’urbanisme se prête également à la constitution d’une chambre spécialisée ;

* insèrent deux greffes séparés au niveau des juridictions de l'ordre administratif ;
* et introduisent une règle particulière, mise en place concernant l'effet suspensif d'une requête, pour la matière spécifique des hypothèses sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

La future loi entrera en vigueur le 16 septembre 2023, premier jour de l’année judiciaire 2023/2024. Concernant la nouvelle procédure de nomination dans la magistrature qui entrera en vigueur le 1er juillet 2023, l’abrogation de l’actuelle procédure de nomination des magistrats de l’ordre administratif sortira ses effets de manière rétroactive à cette date.

Le nouvel article 12bis dans la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives prévoit la transmission électronique des procédures urgentes, à savoir le recours tendant à l’obtention d’un effet suspensif ou d’une mesure de sauvegarde au greffe du tribunal par voie électronique moyennant téléchargement sur la plateforme d’échanges sécurisées. Dans une première étape du processus de **dématérialisation des procédures devant les juridictions administratives** il est proposé de commencer avec les procédures qui sont les plus simples en procédure administrative contentieuse. La requête fait dans ce cas l’objet d’une signature électronique.

Concernant la requête introductive, les pièces à l’appui du recours sont également transmises par voie électronique, joint par un relevé des pièces qui énumère l’ensemble des pièces invoquées par le demandeur. S’il existe des pièces qui ne sont pas susceptibles d’être numérisées ou confidentielles, il subsiste la possibilité de déposer de telles pièces en version papier au greffe du tribunal. Les notes de plaidoiries éventuelles sont transmises par voie électronique. Concernant le calcul des délais pour les différents recours, la date de réception est la date indiquée sur le bordereau de transmission généré par la plateforme après le dépôt de l’affaire au greffe. La procédure proposée est comparable avec un dépôt non-digitalisé d’une requête, qui est normalement tamponnée et enregistrée par le greffe après vérification sommaire des documents déposés. Le téléchargement sur la plateforme d’échanges sécurisés peut avoir lieu 24 heures sur 24 alors que la plateforme est toujours active. Après le téléchargement et la délivrance du premier bordereau, le greffe vérifie si les données sont bien mentionnées et enrôle le dossier. Un second bordereau de transmission est généré par la plateforme après accord du greffe. L’émission du bordereau de transmission attestera la date de dépôt du recours nécessaire pour la vérification du respect d’éventuels délais de recours ou autres. Le référé administratif n’est formellement pas soumis au respect de délais de recours. Le greffe du tribunal notifie aux avocats et au délégué du Gouvernement l’ordonnance et les informe par message électronique de l’ordonnance. Toute communication faite par le greffe par courrier électronique à l’avocat destinataire s’opère exclusivement par le biais des adresses professionnelles des avocats mises à disposition par les barreaux.

L’article II de la loi sous projet modifie l’article 18 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la **profession d’avocat** et traite les attributions du Conseil de l’ordre des avocats, en ajoutant à l’attribution du Conseil de l’ordre de tenir le tableau des avocats, celle de certifier les espaces professionnels électroniques des avocats nécessaires à la connexion aux plateformes d’échanges sécurisés avec les juridictions. Avant la première utilisation de la plateforme d’échange sécurisé, l’avocat va demander la création de son espace professionnel électronique, qui sera transmise au Conseil de l’ordre pour certification, qui consiste en la vérification de l’identité et la qualité de l’avocat.