

N° 7587¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

portant

1° prorogation de mesures concernant

- la tenue d'audiences publiques pendant l'état de crise devant les juridictions dans les affaires soumises à la procédure écrite,
- certaines adaptations de la procédure de référé exceptionnel devant le juge aux affaires familiales,
- la suspension des délais en matière juridictionnelle, et
- d'autres modalités procédurales,

2° dérogation temporaire aux articles 74, 75, 76 et 83 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat,**3° dérogation temporaire aux articles 15 et 16 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, et****4° modification de l'article 89 de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise**

* * *

AVIS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

(2.6.2020)

J'accuse bonne réception de votre courrier du 27 mai 2020 me demandant d'émettre mon avis par rapport au projet de loi modifiant la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

J'ai pris bonne connaissance du projet de loi en question, lequel a essentiellement pour objet de proroger les effets du règlement grand-ducal du 17 avril 2020 relatif à la tenue d'audiences publiques pendant l'état de crise devant les juridictions dans les affaires soumises à la procédure écrite et portant adaptation temporaire de la procédure de référé exceptionnel devant le juge aux affaires familiales, du règlement grand-ducal modifié du 25 mars 2020 portant suspension des délais en matière juridictionnelle et adaptation temporaire de certaines autres modalités procédurales ainsi que de l'article 8 du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, au-delà de l'état de crise tel que prévu par l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution et prolongé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise.

Les dispositions projetées concernant plus particulièrement les juridictions administratives se retrouvent aux articles 1^{er}, 6 et 7.

L'article 1^{er}, qui reprend en fait le libellé exact de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 17 avril 2020 relatif à la tenue d'audiences publiques pendant l'état de crise devant les juridictions dans les affaires soumises à la procédure écrite et portant adaptation temporaire de la procédure de référé exceptionnel devant le juge aux affaires familiales, et qui prévoit, conformément à l'article 4 du même projet de loi, la possibilité jusqu'au 31 décembre 2020 de tenir avec l'accord de toutes les parties des audiences de plaidoiries sans comparution physique des mandataires des parties dans les affaires sou-

mises à la procédure écrite devant les juridictions administratives, n'appelle pas de commentaires particuliers.

Il s'agit en effet d'une possibilité qui, outre d'être envisageable même sans texte légal, n'a guère soulevé de problèmes de mise en pratique pendant l'état de crise.

Ainsi, le seul problème, à savoir celui d'éventuelles précisions susceptibles d'être apportées oralement par les plaideurs à l'audience, a été rencontré pragmatiquement par la possibilité accordée aux plaideurs à communiquer, contradictoirement et par écrit, ces éléments de précision éventuels au tribunal en temps utile avant l'audience ; cette possibilité se limitant toutefois évidemment strictement à des éléments qui auraient autrement été présentés en termes de plaidoiries, sans qu'elle ne puisse être utilisée afin de contourner la limitation légale du nombre de mémoires.

La même solution a été adoptée par le tribunal administratif en ce qui concerne d'éventuels moyens devant être soulevés d'office, le tribunal ayant, dans une telle hypothèse, notifié ses questions par écrit aux parties, et ce soit avant l'audience, soit après l'audience – l'affaire étant alors refixée à une prochaine audience –, en invitant contradictoirement les parties à prendre position par écrit y relativement.

L'article 6 tel que projeté reprend pour sa part le contenu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement grand-ducal du 25 mars 2020 portant suspension des délais en matière juridictionnelle et adaptation de certaines modalités procédurales, tel que modifié par le règlement grand-ducal du 29 avril 2020, en ce qu'il prévoit une prorogation forfaitaire des délais légaux ou conventionnels prévus dans le cadre de l'introduction des procédures en première instance ainsi que de l'introduction des recours gracieux.

Cette disposition est toutefois problématique en ce qu'aucune dérogation n'a été prévue pour les procédures urgentes (principalement en matière d'immigration) pour lesquelles il est très fréquent que les délais de recours se comptent en jours.

Ainsi, pour rappel et à titre d'exemple, le délai de recours en matière de rétention est d'un mois¹, tandis qu'en la matière du contrôle d'office de la rétention, le président du tribunal administratif doit être saisi endéans d'un délai de 5 jours² ; en matière de transfert « Dublin » ainsi qu'en matière de décision d'irrecevabilité opposée à une demande de protection internationale, le délai de recours est pour sa part de 15 jours³.

Or, les décisions administratives étant toutes en principe immédiatement exécutoires, la prolongation forfaitaire de ces délais de recours risque d'avoir un effet pervers, à savoir que les décisions visées sont susceptibles d'être exécutées bien avant que l'administré concerné n'introduise de recours : à titre d'exemple, une décision de rétention, toujours limitée en ses effets à un mois, aura été exécutée et aura expiré bien avant l'expiration du délai prolongé de recours ; de même, un transfert pourra avoir été exécuté très largement avant l'expiration du délai de recours.

Il est vrai que la prolongation des délais de recours ne signifie pas que l'administré ne puisse pas introduire son recours plus rapidement ; cette prolongation appelle toutefois l'administré et son représentant à porter davantage attention à la question de l'opportunité de profiter de l'intégralité du délai de recours, respectivement d'agir, nonobstant la prolongation du délai de recours, dans l'urgence.

Quant à l'Administration, cette prolongation l'exposera nécessairement pendant cette période à davantage d'insécurité juridique, alors qu'il lui appartiendra de décider si elle entend rapidement exécuter une décision plutôt qu'attendre l'introduction d'un éventuel recours, étant rappelé que les délais de recours essentiellement brefs indiqués ci-avant ont aussi été introduits à la demande de l'Administration afin de permettre à celle-ci d'être rapidement fixée quant au sort réservé à ses décisions et quant à la possibilité de les exécuter, l'action administrative ne devant pas, en ces matières, être entravée au-delà du nécessaire par l'éventualité d'un recours.

L'article 7, quant à lui, permet à une partie de solliciter une dérogation à la suspension des délais d'instruction et de procédure telle que prévue par l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du règlement grand-ducal modifié du 25 mars 2020 portant suspension des délais en matière juridictionnelle et adaptation temporaire de certaines autres modalités procédurales.

1 Art. 123 (2), Loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

2 Art. 123 (6), Loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

3 Art. 35 (3) Loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

Cette disposition n'appelle pas de commentaires, dans la mesure où s'agissant d'une possibilité ayant déjà été prévue par le susdit règlement grand-ducal modifié du 25 mars 2020 en son article 1^{er}, paragraphe 4⁴, elle n'avait l'objet d'aucune application concrète pendant l'état de crise, les plaideurs se satisfaisant manifestement de la suspension des délais de procédure.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma très haute considération.

Le Président du tribunal administratif,
Marc SÜNNEN

4 Tel que modifié par le règlement grand-ducal du 1^{er} avril 2020 portant modification du règlement grand-ducal du 25 mars 2020 portant suspension des délais en matière juridictionnelle et adaptation temporaire de certaines autres modalités procédurales.

