

N° 8109¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

portant

- 1) modification de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;**
- 2) modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat**

* * *

AVIS DE LA COUR ADMINISTRATIVE

(14.12.2022)

La Cour s'est vu adresser par courrier postal du 24 novembre 2022 le projet de loi sous rubrique de la part de Madame la Ministre de la Justice. Sachant que ce projet ne demande qu'à être transposé en pratique, la Cour s'est résolue à exprimer le présent avis dans un bref délai.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Depuis de longues années, les responsables des deux ordres de juridictions ensemble avec ceux du ministère de la Justice et du CTIE (Centre de technologie et de l'informatique de l'Etat) ont collaboré au niveau du projet *Paperless Justice* (JUPAL) en vue de préparer le terrain dans l'optique de la numérisation de la procédure au niveau des juridictions luxembourgeoises.

La Cour administrative est honorée de pouvoir compter parmi les juridictions administratives le prototype de ce projet.

Actuellement, il est prévu en effet que ce soit la procédure devant le président du tribunal administratif, c'est-à-dire plus communément appelée la procédure de référé, qui soit numérisée dans les seules relations entre des parties demanderesse représentées par un avocat à la Cour et l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg comme partie défenderesse.

Il est vrai que le choix ne se fit pas sans de longues tergiversations et que le cadre ainsi choisi est encore assez limité, mais il n'en reste pas moins qu'il a été délibérément délimité de la sorte en vue de rencontrer les difficultés techniques qui se sont posées et surtout de rendre la première procédure numérisée opérationnelle dès sa mise en place. Une procédure numérisée plus élargie prévoyant des échanges entre un nombre plus important d'acteurs présupposerait en effet qu'une plateforme de gestion électronique des dossiers assure le stockage des dossiers électroniques et gère les accès et communications entre les représentants des parties. Or, si les travaux conceptuels en vue de la mise en place d'une telle plateforme sont en cours, ils sont encore à un stade si peu avancé que l'attente jusqu'à ce que cette plateforme soit opérationnelle aurait excessivement retardé le projet pilote actuellement mis en route.

Il y a lieu de rappeler que devant le tribunal administratif, en principe, les parties doivent être représentées par un avocat à la Cour, sauf notamment la matière fiscale où le contribuable lui-même, sinon un représentant qui est un expert-comptable inscrit ou un réviseur d'entreprises inscrit, peuvent également représenter les parties. Certaines matières spéciales telles que les mesures prises en raison de la pandémie Covid ou la nouvelle législation sur les amendes en matière communale prévoient également que les parties peuvent elles-mêmes former un recours.

Eu égard à ce que ce soit la plateforme organisée à partir des exigences compréhensibles du CTIE qui est appelée à devenir l'outil majeur en vue de la mise en place de la procédure envisagée, il était compréhensible que l'on se limita dans un premier stade aux seuls avocats à la Cour auxquels on allait réserver des espaces professionnels. Une extension au-delà des avocats à la Cour, professionnels de la postulation, aurait été trop dispendieuse et aurait retardé le projet. Or, l'idée était qu'il fallait aussi vite que possible trouver un projet-pilote qui soit prêt à pouvoir débiter. De même, l'on a limité le projet aux seules affaires dans lesquelles l'Etat est partie défenderesse. Pour les autres affaires où une commune ou un établissement public, soit étatique soit communal, est partie défenderesse, l'ouverture de la procédure numérisée aurait également demandé la mise en place de la plateforme de gestion ci-avant mentionnée. Toutes ces opérations sont prévues à moyen terme, mais auraient, elles aussi, eu pour seul effet de retarder le projet pilote.

Le projet de loi ne modifie pas la règle générale qui vaut toujours devant le juge des référés, c'est-à-dire qu'une affaire de référé ne peut être envisagée que si préalablement une affaire au fond est pendante. La Cour est bien consciente du fait que dans les nombreuses hypothèses où le mandataire de la partie demanderesse dépose à la fois le recours au fond et l'affaire de référé, il est difficile à concevoir qu'il doive déposer l'affaire au fond toujours sur support papier au greffe même des juridictions administratives et qu'il se mette maintenant à déposer l'affaire de référé par la voie numérique. Il n'en reste pas moins que lors des préparatifs, toute une série d'études d'avocats, particulièrement intéressées à la matière du droit administratif et du droit fiscal, se sont déclarées d'accord à jouer en quelque sorte le jeu et à passer outre cette difficulté pratique, de sorte à vouloir, dès que ce sera possible, prendre la voie du dépôt numérique pour la requête saisissant le président du tribunal statuant en référé. Ce n'est que de cette manière-là qu'une masse critique d'affaires peut être créée afin d'obtenir aussi vite que possible une expérience pratique telle que l'on puisse mesurer les perfectionnements à apporter encore au système et préparer celui-ci pour les étapes ultérieures, c'est-à-dire pour l'extension à d'autres parties et, surtout, pour également ouvrir la possibilité de la procédure numérique aux affaires de fond, d'abord devant le tribunal et, par la suite, à un stade ultérieur devant la Cour.

Il est vrai que dans ce contexte l'on devra toujours porter une attention particulière aux personnes privées autorisées à saisir directement la juridiction administrative dans les cas limites actuellement prévus par la loi. Afin de garantir également à l'avenir un accès à la justice conforme au principe constitutionnel consacré par la Cour constitutionnelle à partir de son arrêt de principe du 28 mai 2019 (n° 146 du registre), il convient de sauvegarder à côté d'une saisine numérique toujours la possibilité d'une saisine classique, afin de ne pas barrer l'accès à la justice à ceux, généralement déjà défavorisés économiquement, qui ne disposeraient pas des outils nécessaires afin d'organiser la saisine numérique de la juridiction adéquate.

*

2. QUANT AU TEXTE DU PROJET

En ce qui concerne le texte du projet, la Cour constate que la numérisation de la procédure de dépôt de la requête en matière de référé entraîne, plus particulièrement, que la transmission des documents via la plateforme d'échange peut être effectuée 24 heures sur 24, soit également en dehors des heures d'ouverture et de travail « normales » des juridictions ainsi que de leur greffe et service de dépôt.

Cette latitude ne soulève en principe pas de problèmes en la matière des référés où aucun délai pour l'introduction de la requête ne court.

Une règle particulière doit cependant être prévue concernant la matière pour laquelle, contrairement au droit commun, la requête en référé a un effet suspensif dès son dépôt et qui perdure jusqu'à ce qu'une ordonnance de référé soit prise. Il s'agit des hypothèses visées par l'article 114 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui prévoit pareil effet suspensif dans la matière spécifique de l'éloignement du territoire. Pour le moins, une disposition spéciale devra être prévue au niveau du projet de loi afin de baliser utilement ce cas de figure exceptionnel devant le juge des référés. Aux yeux de la Cour, un paragraphe (5) pourrait être ajouté à l'article 12*bis* projeté qui disposerait qu'une requête tendant à obtenir le sursis à l'exécution ou une mesure de sauvegarde sur base de l'article 114 de la loi prévisée du 29 août 2008 et déposée conformément au paragraphe (1) ne bénéficie de l'effet suspensif immédiat que si elle a été reçue par la plateforme entre 8.00 et 17.00 heures d'un jour ouvrable. Toute requête reçue avant 8.00 heures d'un jour ouvrable ne

bénéficie de l'effet suspensif qu'à partir de cette heure. Toute requête reçue après 17 heures d'un jour ouvrable ou au cours d'un jour non ouvrable ne bénéficie de l'effet suspensif qu'à partir de 8.00 heures du premier jour ouvrable subséquent.

Si cette nécessité de précision des effets d'un dépôt en raison de la possibilité conférée par une numérisation de la procédure et une transmission vers la plateforme d'échange 24 heures sur 24 se pose en matière de référé seulement de manière ponctuelle, la Cour relève néanmoins dès ce stade qu'il faudra baliser dans une future loi introduisant une procédure numérisée au niveau des recours au fond devant les juridictions administratives, d'une manière plus générale, les questions relatives à l'agencement de ces possibilités étendues de dépôt par rapport aux heures d'ouverture et de travail normales des juridictions ainsi que de leur greffe et service de dépôt. Il s'agit surtout d'avoir égard à la période allant de 18.00 heures à 8.00 heures du matin et plus particulièrement aux entrées de communication pendant cette période. Est-ce qu'une manière pratique d'agir ne consisterait pas à émettre une règle suivant laquelle toutes entrées entre 18.00 heures du soir et 8.00 heures du matin sont censées être rentrées à 8 heures du matin ?

La même présomption devrait être insérée pour les samedis, les dimanches et les jours fériés, de sorte à ce que toute entrée de communication durant ces périodes-là serait reportée à 8 heures du matin du premier jour ouvrable suivant.

L'article 12*bis*, paragraphe (2), projeté énonce dans son alinéa 1^{er} la règle générale suivant laquelle les pièces invoquées à l'appui de la requête en référé, de même que celles éventuellement produites en annexe à une note de plaidoirie et, plus loin le dossier administratif seraient à produire également par la voie électronique. Il est cependant un fait que cette communication numérique ne sera possible que pour des éléments pouvant être valablement numérisés. Il est dès lors clair que pour des éléments ne se prêtant pas utilement à une numérisation en vue de leur dépôt, tels que des maquettes ou des échantillons et autres objets analogues, le dépôt en nature va toujours s'imposer. Il y aurait ainsi lieu, d'ajouter à l'article 12*bis*, paragraphe (2), alinéa 3 projeté la précision que de telles pièces peuvent être déposées en nature au greffe du tribunal.

Quant à la prévision, par l'article 12*bis*, paragraphe (2), alinéa 2, projeté d'un relevé de pièces exhaustif comportant un certain nombre de précisions, la Cour tient à préciser que pareille exigence se justifie clairement dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, surtout en présence de dossiers électroniques d'un volume important. Elle insiste cependant également sur la nécessité du respect du droit de l'accès au juge qui implique que des pièces individuelles ou un dossier global ne puissent être écartées en raison du non-respect de cette exigence que dans des cas où l'office du juge est rendu excessivement difficile par une présentation désordonnée des pièces.

Par rapport au paragraphe (4), alinéa 1^{er}, de l'article 12*bis* nouveau à mettre en place, la Cour se demande si le texte ne gagnait pas en précisant que l'ordonnance est notifiée suivant les règles de droit commun en vigueur et que le greffier informe les parties du contenu de l'ordonnance. S'il peut certes paraître regrettable que la notification de l'ordonnance ne soit pas faite par voie électronique, le maintien de la notification sur support papier par la voie postale découle cependant pareillement du défaut, en l'état actuel du projet JUPAL, d'une plateforme de gestion électronique des dossiers.

Par rapport au deuxième alinéa du paragraphe (4) du même article, la Cour estime que le système gagnerait à ce que la communication du greffe avec les délégués du gouvernement se fasse également par courrier électronique et ce de manière générale.

En effet, alors même que depuis les débuts du fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, le dépôt de la requête vaut signification à l'Etat, contrairement aux règles applicables aux autres parties au litige, l'Etat est une partie au litige comme toutes les autres, en termes stricts de procédure, nonobstant le caractère exorbitant de ses pouvoirs existant par ailleurs. Il serait judicieux, ne fût-ce que dans l'intérêt d'une apparence d'une justice égalitaire dans l'intérêt de toutes les parties, que les mêmes règles puissent être appliquées pour l'Etat comme pour les autres parties au litige devant le juge administratif.

Quant à l'article II du projet, la Cour salue la solution trouvée suivant laquelle la compétence des Conseils de l'ordre des deux barreaux est étendue au contrôle de l'admission de leurs membres sur la plateforme prévue et l'attribution adéquate des espaces dédiés y visés. Cette solution est de nature, dans l'esprit de subsidiarité, à prévenir des doublages de contrôles et des sources d'erreurs par l'intervention de deux organes différents.

Cette attribution de compétence est encore un résultat de la collaboration active et constructive des barreaux grâce à laquelle le projet d'informatisation de la procédure devant les juridictions administratives a pu, jusque lors, être menée de manière également à inclure les auxiliaires de justice les plus représentatifs en matière procédurale devant les juridictions.

En conclusion, la Cour marque son accord avec le projet de loi sous examen, qui marque un premier pas vers une *less-paper-justice*, sous la seule réserve des propositions d'ajouts ci-avant formulées.

Luxembourg, le 14 décembre 2022

Pour la Cour administrative
Le Président,
Francis DELAPORTE