

N° 8109

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

Projet de loi portant modification de :

1° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d’avocat ;

2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l’ordre administratif ;

3° la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;

en vue du renforcement des effectifs de la justice administrative et de la numérisation des procédures urgentes devant le tribunal administratif

**Rapport de la Commission de la Justice
(14.6.2023)**

La Commission de la Justice se compose de : M. Charles MARGUE ; Président, Rapporteur, Mme Diane ADEHM, MM. Guy ARENDT, François BENOY, Dan BIANCALANA, Mme Stéphanie EMPAIN, MM. Marc GOERGEN, Léon GLODEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Cécile HEMMEN, M. Pim KNAFF, Mme Elisabeth MARGUE, Mme Octavie MODERT, MM. Laurent MOSAR, Roy REDING, Gilles ROTH, Membres.

I. Antécédents

Madame la Ministre de la Justice a procédé au dépôt officiel du projet de loi n° 8109 à la Chambre des Députés en date du 1^{er} décembre 2022. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et un texte coordonné.

Le projet de loi a été présenté aux membres de la Commission de la Justice en date du 22 mars 2023. Lors de cette réunion, les membres de la commission parlementaire ont désigné leur Président, M. Charles Margue (déi gréng), comme Rapporteur de la loi en projet. De plus, ils ont adopté une série d’amendements portant sur le projet de loi sous rubrique.

Le Conseil d’Etat a émis son avis sur le projet de loi amendé en date du 31 mars 2023.

Lors de la réunion du 19 avril 2023, la Commission de la Justice a examiné l’avis du Conseil d’Etat. De plus, elle a adopté une série d’amendements parlementaires.

Le Conseil d’Etat a émis son avis complémentaire en date du 16 mai 2023.

Lors de la réunion du 24 mai 2023, les membres de la Commission de la Justice ont examiné l’avis complémentaire du Conseil d’Etat.

En date du 14 juin 2023, la Commission de la Justice a adopté le présent rapport.

*

II. Objet

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 1^{er} 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 de 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 1^{er} 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 1^{er} 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.

*

III. Avis

Avis de la Cour administrative (14.12.2022)

La Cour administrative marque son accord avec le projet de loi, qui marque un premier pas vers une « less-paper-justice ». Toutefois elle constate que la numérisation de la procédure de dépôt de la requête en matière de référé entraîne 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. Elle rajoute qu'une règle particulière doit être prévue concernant la matière pour laquelle la requête en référé a un effet suspensif dès son dépôt et qui perdure jusqu'à ce qu'une ordonnance de référé soit prise. Pour la Cour administrative, 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.

Concernant 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. C'est pourquoi la Cour administrative propose d'ajouter la précision que de telles pièces peuvent être déposées en nature au greffe du tribunal.

Quant au paragraphe (4), alinéa 1er, de l'article 12bis nouveau, elle se demande également si le texte ne gagnait pas en précisant que l'ordonnance est notifiée suivant les règles de droit commun en vigueur et que le greffe informe les parties du contenu de l'ordonnance. Par

rapport au deuxième alinéa, elle estime que le système gagnerait à ce que la communication du greffe avec les délégués du gouvernement se fasse aussi par courrier électronique de manière générale.

Avis complémentaire de la Cour administrative (25.04.2023)

Dans son avis complémentaire, la Cour administrative salue les amendements apportés au projet de loi, mais se pose des questions quant à la cohérence des structures respectives de la Cour et du tribunal pour l'avenir, dans la mesure où une augmentation des postes M5 au niveau du Tribunal conditionnera nécessairement les candidatures des magistrats du tribunal en vue de devenir conseiller à la Cour et posera la question réciproque pour le conseiller à la Cour lorsque des postes M5 se trouvent ouverts au niveau du tribunal. Pour la Cour, il s'agira de ne pas préprogrammer un manque d'attractivité des postes de conseiller à la Cour, à l'instar des expériences récentes rencontrées au niveau de la Cour supérieure de justice.

Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg (08.03.2023)

Dans son avis, l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg salue le projet « paperless justice » et remarque que la numérisation est indispensable à l'exercice actuel et à venir de leur profession.

Quant à l'utilisation et à la désignation des termes « téléchargement » et « enregistrement », il préconise de remplacer à l'article 12bis (1) alinéa 3, les termes « L'enregistrement de la requête sur la plateforme vaut... » par les termes « Le téléchargement de la requête sur la plateforme vaut... ».

Concernant la terminologie « signature électronique », il rappelle qu'il existe différents types de signatures électroniques et préconise par conséquent qu'un fichier numérisé de la requête signée soit considérée comme étant suffisant et acceptable et de maintenir l'exigence d'une signature électronique « simple ». De plus, le Conseil de l'Ordre donne à considérer que l'exigence d'une signature électronique avancée ou qualifiée en sus de l'identification de l'avocat par son identifiant, requis au moment de la connexion à la plateforme d'échanges sécurisées, semble disproportionné.

Avis complémentaire du Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg (10.05.2023)

Dans son avis complémentaire, le Conseil de l'Ordre n'a pas d'observations particulières à faire quant aux prédicts amendements parlementaires.

*

IV. Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 31 mars 2023, le Conseil d'Etat fait observer que l'article 3 (ancien article 1^{er}) du projet de loi suscite plusieurs observations de sa part. Quant aux recours à formuler par les mandataires de justice, il signale que « [...] ces recours pourront dorénavant être déposés

sans égard aux heures de bureau. Il rappelle à ce propos ses considérations faites à l'occasion de l'examen du projet de loi n° 8051, destiné à pérenniser certaines mesures prises dans le cadre de la pandémie de la Covid-19 en matière de procédure pénale, au sujet de l'expiration des délais de recours si ces recours sont introduits par la voie digitale, et dans le cadre desquelles il avait marqué son accord à l'égard d'une telle prolongation des délais, conséquence de l'introduction au sein des juridictions des nouvelles technologies ».

De plus, le Conseil d'Etat fait sienne les remarques soulevées par la Cour administrative dans son avis consultatif, qui « [...] attire l'attention sur le fait que, parmi toutes les procédures dites « de référé » prévues en droit administratif, celle prévue à l'article 114 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration, qui prévoit un effet suspensif dans la matière spécifique de l'éloignement du territoire, nécessite une attention particulière. En effet, cet article confère, contrairement au droit commun, à la requête en référé un effet suspensif de droit dès son dépôt auprès des juridictions administratives, effet qui perdure jusqu'à ce qu'une ordonnance de référé ait été rendue ». Si cette disposition critique a été modifiée par voie d'amendement parlementaire, il recommande cependant, en ce qui concerne le paragraphe 2, alinéa 3 de l'article 1^{er}, d'adapter la terminologie employée, à l'instar de ce qui est recommandé par la Cour administrative.

Enfin, le Conseil d'Etat souligne qu'il doit s'opposer formellement à l'encontre du paragraphe 4, alinéa 2 dudit article 1^{er} du projet de loi, et ce, au motif d'une possible violation du principe d'égalité devant la loi. S'il « [...] ne partage pas l'avis de la Cour administrative pour ce qui est du maintien d'une « notification » par la voie classique en plus d'une « communication » par voie électronique, étant donné qu'un tel maintien est contraire à la philosophie d'un projet de dématérialisation, il estime toutefois qu'il y a lieu de prévoir, à l'alinéa 2 du paragraphe 4, que non seulement les communications faites par le greffe des juridictions administratives avec les avocats devront dorénavant s'opérer par la voie électronique, mais bien également celles avec l'État, qui, en matière administrative, est une partie au même titre que l'administré introduisant un recours contre une décision.

Le Conseil d'État ne conçoit en effet pas pour quelle raison une partie serait traitée différemment d'une autre partie, la procédure proposée instituant une inégalité de traitement qui, sauf à respecter les critères émis par la Cour constitutionnelle, est contraire à l'article 10bis de la Constitution. Dans l'attente soit d'un amendement du texte sous examen dans le sens d'un rétablissement de l'égalité des parties soit d'explications des auteurs du texte sous examen qui justifieraient une telle inégalité de traitement, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel ».

Quant à la première série d'amendements parlementaires portant modification du texte du projet de loi, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec ces derniers, tout en suggérant une reformulation de l'article 4 du projet de loi, prévoyant une entre en vigueur différée de certaines dispositions de la future loi.

Dans le cadre de son avis complémentaire du 16 mai 2023, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever l'opposition formelle précédemment émise.

Pour tout détail et toute observation complémentaire, il est renvoyé aux avis du Conseil d'Etat.

V. Commentaire des articles

Ad Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi modifie l'article 18 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, qui traite des 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.

En pratique un avocat va demander avant la première utilisation de la plateforme d'échange sécurisé mise en place dans le cadre du présent projet la création de son espace professionnel électronique. Cette demande sera transmise au Conseil de l'ordre pour certification. Cette certification consiste en la vérification de l'identité et la qualité de l'avocat, donc à la confirmation que la personne qui demande la création de l'espace professionnel électronique est bien inscrite sur une des listes du tableau des avocats de l'ordre.

A noter que le libellé a été reformulé, afin de tenir compte des observations d'ordre légistique soulevées par le Conseil d'Etat.

Ad Article 2

L'article 1^{er} du projet de loi amendé centralise les dispositions modificatives de la législation portant modification des juridictions de l'ordre administratif.

Point 1°

A l'article 10 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, le texte amendé par la Commission de la Justice vise à créer un deuxième poste de vice-président (grade M6) auprès de la Cour administrative à partir du 16 septembre 2025. La Cour administrative disposera donc d'un effectif légal de sept magistrats, c'est-à-dire un président, deux vice-présidents, deux premiers conseillers et deux conseillers. Le nouveau poste de vice-président vise à améliorer les perspectives de carrière au sein de la Cour administrative.

Points 2° et 4°

Le libellé prévoit l'abrogation des articles 11 et 58.

A partir du 1^{er} juillet 2023, la nomination des magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sera régie par la disposition de la section du chapitre 2 de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats. Tous les magistrats de l'ordre administratif seront nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la justice. Cette procédure de nomination sera applicable tant aux membres effectifs qu'aux membres suppléants des deux juridictions de l'ordre administratif.

Point 3°

Par la modification de l'article 57, l'amendement poursuit deux objectifs :

L'objectif principal de l'amendement est de solutionner le problème d'encombrement du tribunal administratif par un renforcement conséquent de son effectif légal. Un certain nombre d'affaires se trouve actuellement en délibéré au niveau du tribunal administratif depuis de longs mois déjà. Le phénomène d'encombrement du tribunal administratif se dédouble d'un autre phénomène de plus en plus latent. Les délais de fixation des affaires complètement instruites, c'est-à-dire celles pour lesquelles les mandataires des parties ont dû observer des délais très stricts et relativement courts pour fournir leurs mémoires, présentent aujourd'hui plus que le double, voire parfois le triple des délais d'instruction. Suivant les quatre chambres, il appert que les fixations s'effectuent autour du deuxième trimestre de l'année 2024, voire parfois au mois de juin de cette année. Il ne faut pas être devin pour réaliser qu'avant la fin de l'année 2023, les affaires seront probablement fixées pour plaidoiries en automne 2024. Ces délais excessivement longs sont de nature à ralentir, voire de bloquer la réalisation de nombreux projets par les autorités étatiques et communales, ceci notamment dans le domaine de l'urbanisme et du logement.

Dans ce contexte, le libellé amendé prévoit le renforcement du tribunal administratif par la création d'onze postes supplémentaires de magistrat sur une période de trois années judiciaires (trois nouveaux postes à partir du 16 septembre 2023, quatre nouveaux postes à partir du 16 septembre 2024 et quatre nouveaux postes à partir du 16 septembre 2025). Pendant cette période triennale, l'effectif légal du tribunal administratif passera de dix-huit postes à vingt-neuf postes.

D'autre part, le texte amendé a également pour objectif d'améliorer les perspectives de carrière au sein du tribunal administratif. Sous l'empire de la législation en vigueur, le tribunal administratif est actuellement composé d'un président (grade M6), d'un premier vice-président (grade M5), de quatre vice-présidents (grade M4), de cinq premiers juges (grade M3) et de sept juges (grade M2). Le constat dressé par le président honoraire de la Cour supérieure de justice, M. Jean-Claude WIWINIUS, dans son rapport du 25 avril 2022 sur l'attractivité de la fonction de magistrat, vaut également pour les magistrats du tribunal administratif : *« En effet, cette carrière, caractérisée par une grande rigidité, a, depuis un certain temps déjà, les aspects d'une pyramide dont la base devient de plus en plus large et les possibilités de monter les étages et d'atteindre le sommet deviennent de plus en plus réduites. En raison du caractère fermé de la carrière, le candidat potentiel se dira qu'il lui faudra du temps et de la patience pour quitter la base de cette « pyramide ». »*

Dans un souci de résorber les blocages au niveau de l'avancement des magistrats du tribunal administratif, les auteurs de l'amendement proposent la classification suivante au niveau des nouveaux postes. 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.

Le renforcement des effectifs des juridictions de l'ordre administratif devra nécessairement s'accompagner d'une réforme du système de recrutement des dites juridictions. L'objectif est de pouvoir recruter de manière ciblée des juristes intéressés spécifiquement par la fonction de magistrat de l'ordre administratif. Il s'agit également de favoriser le recrutement de juristes spécialisés, ceci notamment en droit fiscal, en droit financier et en droit de l'urbanisme. Une telle réforme du système de recrutement devra permettre de remédier aux difficultés accrues de recrutement rencontrées ces dernières années par les juridictions de l'ordre administratif. Vu que les consultations internes sont toujours en cours, le projet de réforme du recrutement fera l'objet d'un projet de loi séparé.

Point 5°

A l'article 61, le nombre de chambres auprès du tribunal administratif sera augmenté de quatre à sept sur une période de trois années judiciaires. Avec onze nouveaux magistrats, il sera possible de créer trois nouvelles chambres, appuyées par deux magistrats rouleurs.

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 prévenir un éventuel conflit entre les vice-présidents, la présidence d'une chambre pourrait être qualifiée comme poste à responsabilités particulières et donner lieu à une majoration d'échelon de trente points indiciaires. Il en sera de même pour la fonction de *data protection officer*.

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. À cet effet, l'amendement prévoit une base légale pour la mise en place de chambres spécialisées auprès du tribunal administratif. À côté de cette mesure législative, une remise en question des méthodes de travail internes devrait être engagée.

Vu que le renforcement des effectifs du tribunal administratif sera conditionné par la création de chambres spécialisées, le principe des chambres spécialisées sera formellement inscrit dans la loi. Il appartiendra au tribunal administratif de déterminer tous les ans le nombre de chambres spécialisées et leur domaine de spécialisation, mesures qui relèvent de l'organisation interne de cette juridiction. La mise en place de chambres spécialisées dépendra de l'existence de magistrats disposant des connaissances spécialisées nécessaires ou disposés à les acquérir. Pour assurer la flexibilité nécessaire, le nombre de chambres spécialisées et leur domaine de spécialisation ne seront donc pas réglés par la voie législative. Les auteurs de l'amendement estiment que 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.

Point 6°

À l'article 88, l'amendement vise à consacrer législativement l'existence de deux greffes séparés au niveau des juridictions de l'ordre administratif. Toutefois, la Cour administrative et le tribunal administratif disposeront de services communs, qui agiront sous l'autorité du président de cette cour.

A noter que le Conseil d'Etat marque son accord avec les dispositions de l'article 1^{er}, introduites par voie d'amendement parlementaire.

Ad Article 3

L'article 3 introduit un nouvel article 12*bis* contenant 5 paragraphes dans la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Paragraphe 1^{er}

A l'endroit du paragraphe 1^{er}, il est proposé dans une première étape du processus de dématérialisation des procédures devant les juridictions administratives de prévoir la transmission électronique des procédures urgentes, à savoir les recours tendant à l'obtention d'un effet suspensif ou d'une mesure de sauvegarde.

En effet, à la suite de l'introduction de la requête en obtention d'une mesure provisoire, (concomitamment ou suite au recours au fond), et du dépôt des pièces, il existe, outre le dépôt des pièces du dossier administratif et des éventuels actes de signification, uniquement la possibilité de déposer une note de plaidoirie, mais la procédure en tant que telle est orale. Les plaidoiries sont fixées à brève échéance et une ordonnance est rendue endéans quelques jours. A noter que d'un point de vue pratique, les magistrats et greffiers en charge du référé administratif travaillent déjà essentiellement en interne sur la base de dossiers numérisés. Comme l'accès à la plateforme sera limité aux avocats inscrits à l'un des barreaux de Luxembourg ainsi qu'au Gouvernement à travers les délégués du Gouvernement désignés, il importe de réserver l'échange dématérialisé de la procédure aux seuls recours introduits à l'encontre d'une décision d'un ministère ou d'une administration étatique, seuls organes susceptibles, conformément à l'article 5 (1) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, de se faire représenter par un délégué du Gouvernement. Les délégués du Gouvernement n'occupent ainsi ni pour les communes, ni pour les établissements publics. De même, en matière fiscale, il existe toujours la possibilité pour un particulier d'introduire un recours sans nécessairement être assisté par un avocat. Quant aux instances (communes, établissements publics, particuliers), celles-ci sont forcément – sauf en matière fiscale ainsi que quelques contentieux ponctuels, représentées par un avocat à la Cour, de sorte à avoir par cet intermédiaire accès à la plateforme d'échanges sécurisés mise en place par le CTIE. L'introduction du recours par voie électronique reste à ce stade une option et une faculté pour le requérant qui peut choisir le moment venu s'il dépose sa requête sous forme papier ou par voie électronique. La requête est signée électroniquement. A noter qu'il existe un projet de loi récent fixant un cadre légal général pour la signature électronique.

A noter que le libellé du paragraphe 1^{er} reprend des propositions de texte du Conseil d'Etat que la Commission de la Justice a faites siennes.

Paragraphe 2

A l'instar de la requête introductive, les pièces à l'appui du recours sont également transmises par voie électronique. A cette occasion, il y a lieu de joindre un relevé des pièces qui énumère l'ensemble des pièces invoquées par le demandeur. Dans l'hypothèse où il existe des pièces qui ne sont pas susceptibles d'être numérisées (par ex. plans anciens), il subsiste la possibilité de déposer de telles pièces en version papier au greffe du tribunal. Un traitement particulier continue à être appliqué pour les pièces confidentielles qui sont déposées au tribunal mais qui ne peuvent être consultées par l'ensemble des parties.

Au paragraphe 2 de l'article 12*bis*, le texte a été amendé par la commission parlementaire et reprend les propositions faites par le Conseil l'Etat.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 règle la question du calcul des délais pour les différents recours.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 apporte des précisions importantes sur la notification effectuée par le greffe. La version initiale du libellé a suscité des observations critiques de la part du Conseil l'Etat qui estime que « *non seulement les communications faites par le greffe des juridictions administratives avec les avocats devront dorénavant s'opérer par la voie électronique, mais bien également celles avec l'État, qui, en matière administrative, est une partie au même titre que l'administré introduisant un recours contre une décision* » et « *ne conçoit en effet pas pour quelle raison une partie serait traitée différemment d'une autre partie, la procédure proposée instituant une inégalité de traitement qui, sauf à respecter les critères émis par la Cour constitutionnelle, est contraire à l'article 10*bis* de la Constitution. Dans l'attente soit d'un amendement du texte sous examen dans le sens d'un rétablissement de l'égalité des parties soit d'explications des auteurs du texte sous examen qui justifieraient une telle inégalité de traitement, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.* »

Pour garantir l'égalité des armes des parties au procès, et afin de répondre aux observations critiques formulées par le Conseil d'Etat, le texte est amendé par la Commission de la Justice. Le libellé amendé vise dorénavant expressément le délégué du Gouvernement. Les communications du greffe du tribunal administratif se font aux adresses électroniques professionnelles de l'avocat et du délégué du Gouvernement. Il est encore précisé que l'alinéa 2 du paragraphe 4 ne s'applique qu'aux seules communications par « *email* » et n'empêche pas dans le futur des communications électroniques par le biais d'une plateforme électronique ou d'autres moyens électroniques.

A noter que le libellé amendé recueille l'accord du Conseil d'Etat. Ce dernier se montre en mesure de lever son opposition formelle.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5, introduit dans l'article sous rubrique par voie d'amendement parlementaire, prévoit une règle particulière pour la matière spécifique des hypothèses visées par l'article 114 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

En effet, dans ces matières et contrairement au droit commun, la requête en référé a un effet suspensif dès le moment de son dépôt. Cet effet suspensif perdure jusqu'à ce qu'une ordonnance de référé soit prise. Il s'agit dès lors d'une dérogation au système qui est mis en place par l'article 12*bis* nouveau. Il s'entend que cette règle ne saurait jouer que si le greffe a reçu la requête pendant les heures de travail à savoir entre 08.00 et 17.00 heures d'un jour ouvrable. En dehors des heures de bureau, il est matériellement impossible pour le greffe et le président du tribunal administratif de prendre connaissance d'une requête.

Cela signifie également qu'une requête, reçue avant 08.00 heures d'un jour ouvrable, ne bénéficie de l'effet suspensif qu'à partir de 08.00 heures au plus tôt. De même, une requête, reçue après 17.00 heures d'un jour ouvrable ou au cours d'un jour férié ou de fin de semaine, ne bénéficie de l'effet suspensif qu'à partir de 08.00 heures du matin du premier jour ouvrable subséquent.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé introduit dans le projet de loi par voie d'amendement.

Ad Article 4

L'article 4 porte sur l'entrée en vigueur de la future législation. A noter que l'article sous rubrique reprend une proposition de texte formulée par le Conseil l'Etat.

*

VI. Texte coordonné

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8109 dans la teneur qui suit :

Projet de loi portant modification de :

1° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;

2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;

3° la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;

en vue du renforcement des effectifs de la justice administrative et de la numérisation des procédures urgentes devant le tribunal administratif

Art. 1^{er}. L'article 18 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat prend la teneur suivante :

« Art. 18. Les attributions du Conseil de l'ordre comprennent en outre l'administration de l'ordre et notamment la tenue du tableau des avocats et la certification des espaces professionnels électroniques des avocats nécessaires pour la connexion aux plateformes d'échanges sécurisés avec les juridictions, les devoirs requis par l'assistance judiciaire, la taxation des honoraires et des frais des avocats, la rédaction des avis en matière de législation et de justice, et plus généralement l'examen de toutes les questions intéressant l'exercice de la profession et la défense des droits des avocats.

Les attributions qui ne sont pas réservées par la loi à d'autres organes de l'ordre sont du ressort du Conseil de l'ordre. »

Art. 2. La loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif est modifiée comme suit :

1. L'article 10 prend la teneur suivante à partir du 16 septembre 2025 :

« **Art. 10.** (1) La Cour administrative est composée de sept membres, c'est-à-dire un président, deux vice-présidents, deux premiers conseillers et deux conseillers.

Elle est complétée par cinq membres suppléants qui portent le titre de conseiller suppléant de la Cour administrative.

(2) Le greffe de la Cour administrative est composé d'un greffier en chef et de greffiers.

Les affectations et désaffectations des agents du greffe sont faites par le président de la Cour administrative. »

2. L'article 11 est abrogé.

3. L'article 57 est modifié comme suit :

a) Il prend la teneur suivante à partir du 16 septembre 2023 :

« **Art. 57.** (1) Le tribunal administratif est composé de vingt-et-un membres, c'est-à-dire un président, deux premiers vice-présidents, cinq vice-présidents, six premiers juges et sept juges.

Il est complété par neuf membres suppléants qui portent le titre de juge suppléant du tribunal administratif.

(2) Le greffe du tribunal administratif est composé d'un greffier en chef et de greffiers.

Les affectations et désaffectations des agents du greffe sont faites par le président de la Cour administrative après consultation du président du tribunal administratif. »

b) Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, prend la teneur suivante à partir du 16 septembre 2024 :

« Le tribunal administratif est composé de vingt-cinq membres, c'est-à-dire un président, trois premiers vice-présidents, six vice-présidents, sept premiers juges et huit juges. »

c) Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, prend la teneur suivante à partir du 16 septembre 2025 :

« Le tribunal administratif est composé de vingt-neuf membres, c'est-à-dire un président, quatre premiers vice-présidents, huit vice-présidents, huit premiers juges et huit juges. »

4. L'article 58 est abrogé.

5. L'article 61 est modifié comme suit :

a) Il prend la teneur suivante à partir du 16 septembre 2023 :

« **Art. 61.** (1) Le tribunal administratif comprend cinq chambres.

Parmi les cinq chambres, l'assemblée générale du tribunal administratif détermine annuellement le nombre de chambres spécialisées et le domaine de spécialisation de celles-ci.

Le président du tribunal administratif répartit les affaires entre les cinq chambres.

(2) Le tribunal administratif siège, délibère et rend ses décisions au nombre de trois membres.

Les décisions sont prises à la majorité des voix.

Les décisions sont lues en audience publique par le président ou par un autre membre de la chambre qui a connu de l'affaire, délégué à cette fin, sans que la présence des autres membres soit requise.

Les affaires sont plaidées et jugées en audience publique. »

b) Le paragraphe 1^{er} prend la teneur suivante à partir du 16 septembre 2024 :

« (1) Le tribunal administratif comprend six chambres.

Parmi les six chambres, l'assemblée générale du tribunal administratif détermine annuellement le nombre de chambres spécialisées et le domaine de spécialisation de celles-ci.

Le président du tribunal administratif répartit les affaires entre les six chambres. »

c) Le paragraphe 1^{er} prend la teneur suivante à partir du 16 septembre 2025 :

« (1) Le tribunal administratif comprend sept chambres.

Parmi les sept chambres, l'assemblée générale du tribunal administratif détermine annuellement le nombre de chambres spécialisées et le domaine de spécialisation de celles-ci.

Le président du tribunal administratif répartit les affaires entre les sept chambres. »

6. L'article 88 prend la teneur suivante :

« **Art. 88.** (1) Il y a un greffe de la Cour administrative et un greffe du tribunal administratif.

(2) Les services communs aux deux juridictions sont sous l'autorité du président de la Cour administrative.

(3) Les affectations et désaffectations des agents des greffes et services communs sont faites dans les conditions déterminées par les articles 10 et 57. »

Art. 3. À la suite de l'article 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, il est inséré un article 12bis nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 12bis.** (1) Par dérogation à l'article 2, un recours tendant à l'obtention d'un effet suspensif prévu à l'article 11 ou d'une mesure de sauvegarde prévue à l'article 12 formulé à l'encontre d'une décision émanant de l'État peut également être introduit au greffe du tribunal administratif par voie électronique moyennant téléchargement sur la plateforme d'échanges sécurisés, désignée ci-après « la plateforme ».

Dans ce cas, la requête fait l'objet d'une signature électronique.

L'enregistrement de la requête sur la plateforme vaut signification à l'État.

(2) Les pièces versées à l'appui de la demande sont jointes à la transmission électronique.

Le relevé des pièces présente, de manière exhaustive, les pièces annexées à la requête par un intitulé comprenant, pour chacune d'elles, un numéro dans un ordre continu et croissant ainsi qu'un libellé explicite.

Lorsqu' une partie entend se servir de pièces qui ne peuvent pas être transmises sous une forme numérisée sur la plateforme, elle les dépose en version non-digitalisée au greffe du tribunal conformément à l'article 2, alinéa 2.

Les notes de plaidoiries éventuelles sont transmises par voie électronique.

(3) 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.

(4) 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 aux avocats et au délégué du Gouvernement s'opère exclusivement par le biais des adresses électroniques professionnelles, qui sont mises à disposition respectivement par les barreaux aux avocats et par l'État au délégué du Gouvernement.

(5) Une requête tendant à obtenir un sursis à exécution ou une mesure de sauvegarde sur base de l'article 114 de la loi modifiée du 27 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui est déposée conformément au paragraphe 1^{er} du présent article, ne bénéficie d'un effet suspensif immédiat que si elle a été enregistrée sur la plateforme entre 08.00 et 17.00 heures d'un jour ouvrable. »

Art. 4. La présente loi entre en vigueur le 16 septembre 2023, à l'exception de l'article 2, points 2° et 4°, qui entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

*

Charles Margue
Président-Rapporteur