

**Projet de loi**

**ayant pour objet le renforcement des effectifs de la justice administrative, la numérisation du référé administratif et la modification de la :**

- 1° loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;**
- 2° loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;**
- 3° loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat**

---

**Avis du Conseil d'État**

(31 mars 2023)

Par dépêche du 29 novembre 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que les textes coordonnés, par extraits, des deux lois que le projet de loi sous rubrique est appelé à modifier.

Par dépêche du 23 mars 2023, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de quatre amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la justice lors sa réunion du 22 mars 2023.

Le texte desdits amendements était accompagné d'un commentaire pour chaque amendement ainsi que d'une version coordonnée du projet de loi sous rubrique, tenant compte desdits amendements.

Les avis de la Cour administrative et de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg ont été communiqués au Conseil d'État en date des 23 décembre 2022 et 10 mars 2023.

Les autres avis, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

**Considérations générales**

D'après les auteurs du projet de loi sous avis, celui-ci a pour but de mettre 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 ».

La procédure retenue pour cet essai est celle des procédures urgentes, c'est-à-dire 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 ».

Toujours selon les auteurs du projet de loi sous avis, le projet informatique est arrivé à un stade où il s'impose de modifier le cadre légal afin de conférer aux nouvelles procédures dématérialisées la sécurité juridique nécessaire. Pour ce faire, le projet de loi sous avis introduit, dans la loi précitée du 21 juin 1999, un nouvel article 12*bis*, au champ d'application limité aux prédites procédures.

Il entend toutefois également modifier la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, cette fois par une disposition générale, 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 sécurisés avec les juridictions, et ce en raison du fait que dorénavant, pour les procédures dématérialisées, les échanges entre les avocats et les autorités judiciaires se feront exclusivement par le biais de ces plateformes.

Les amendements transmis en date du 23 mars 2023 ont essentiellement pour objet :

- d'augmenter les effectifs des juridictions administratives pour tenir compte de l'augmentation de la masse du contentieux de leur compétence ;
- de tenir compte de la nouvelle procédure de nomination des magistrats suite à la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats<sup>1</sup> et qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023 ;
- enfin, d'apporter certains aménagements au texte du projet de loi initialement soumis à l'examen du Conseil d'État.

## **Examen des articles**

### Article I<sup>er</sup>

Ainsi qu'il a été rappelé à l'endroit des considérations générales, l'article sous examen introduit un nouvel article 12*bis* dans la loi précitée du 21 juin 1999. La nouvelle disposition serait applicable à tous les recours tendant à l'obtention d'un effet suspensif ou d'une mesure de sauvegarde prévue à l'article 12 de la loi précitée du 21 juin 1999.

Le Conseil d'État relève en premier lieu 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

---

<sup>1</sup>Loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats (Journal officiel n° A42)

n° 8051<sup>2</sup>, 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.

En deuxième lieu, le Conseil d'État note que, dans son avis du 14 décembre 2022, la Cour administrative, tout en saluant l'initiative des auteurs du projet sous avis, 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.

La disposition sous examen a néanmoins fait l'objet de l'amendement parlementaire 2 transmis au Conseil d'État en date du 23 mars 2023, de telle sorte que le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit de l'examen de cet amendement.

En troisième lieu, à l'alinéa 3 du paragraphe 2, le Conseil d'État suggère, à l'instar de la Cour administrative et en se référant aux exemples donnés dans l'avis précité, de remplacer les termes « en version papier » par ceux de « en version non-digitalisée », afin de couvrir toutes les hypothèses dans lesquelles une pièce à l'appui ne peut pas être digitalisée.

Enfin, et en quatrième lieu, même si le Conseil d'État 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 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

---

<sup>2</sup>Avis du Conseil d'État du 28 février 2023 sur le projet de loi portant :

1° modification du Code de procédure pénale ;

2° modification de la loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres de l'Union européenne

(doc. parl. n° 8051<sup>8</sup>).

d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

## Article II

Sans observation.

### **Examen des amendements parlementaires du 23 mars 2023**

#### Amendement 1

L'amendement sous examen apporte, en six points différents, des modifications à la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Par le biais de ces modifications, les effectifs du Tribunal administratif seront portés, à partir du 16 septembre 2025, du chiffre actuel de dix-huit magistrats à un maximum de vingt-neuf magistrats, répartis en sept chambres.

L'amendement sous examen mettra également en place la possibilité de prévoir des chambres spécialisées pour certains types de contentieux. Ces chambres seront alors également composées de magistrats spécialisés et, pour autant que possible, recrutés dans cette spécialité.

Afin de tenir compte de la hausse probable du nombre des recours contre les décisions de première instance, la Cour administrative voit également ses effectifs portés à sept magistrats.

Les modifications proposées n'appellent pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

#### Amendement 2

L'amendement sous examen apporte, d'un côté, des modifications légistiques mineures au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 12*bis* nouveau, et ajoute, de l'autre côté, un paragraphe 5 à cette même disposition, afin de tenir compte de l'avis de la Cour administrative du 14 décembre 2022 pour ce qui est du dépôt électronique des requêtes basées sur l'article 114 de la loi précitée du 29 août 2008. En se référant à ses considérations à l'endroit de l'analyse de l'article 1<sup>er</sup>, devenu l'article 2 du projet de loi sous avis, le Conseil d'État peut marquer son accord avec la disposition sous examen.

#### Amendement 3

Sans observation.

#### Amendement 4

Si la disposition en elle-même n'appelle pas d'observation, le Conseil d'État tient toutefois à souligner que, contrairement à ce qu'affirment ses auteurs, il ne s'agit pas d'une entrée en vigueur rétroactive, mais tout simplement d'une entrée en vigueur différente dans le temps de plusieurs dispositions indépendantes entre elles, toutes dérogoires au droit commun régissant la matière.

L'article 4 est dès lors à reformuler comme suit :

« **Art. 4.** La présente loi entre en vigueur le 16 septembre 2023, à l'exception de l'article 1<sup>er</sup>, points 2<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, qui entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023. »

### **Observations d'ordre légistique**

Pour l'examen du projet de loi en ce qui concerne la forme ci-après, le Conseil d'État se basera sur le texte coordonné du projet de loi tel qu'il résulte des amendements parlementaires du 23 mars 2023.

#### Observations générales

Il est conseillé de faire suivre les modifications à plusieurs actes dans l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien. Les modifications qu'il s'agit d'apporter à des codes sont toutefois indiquées en premier. Exceptionnellement et pour autant qu'il s'agisse d'un acte exclusivement modificatif, l'envergure des modifications apportées à un acte en particulier peut être telle qu'il est préférable de faire figurer celui-ci en premier avant les autres actes dont les modifications ne sont que d'ordre accessoire. Ce procédé ne dispense toutefois pas de reprendre ces derniers actes dans leur ordre chronologique. En suivant cette observation, les références sont à adapter en conséquence.

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

#### Intitulé

L'intitulé du projet de loi sous avis prête à croire que le texte en projet comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée de la loi en projet est toutefois entièrement modificative, il y a lieu de reformuler l'intitulé de manière à ce qu'il reflète cette portée. Toutefois, pour fixer l'attention des personnes qui s'intéressent aux textes en cours d'élaboration et des lecteurs du journal officiel, il peut s'avérer utile d'indiquer dans l'intitulé d'un acte exclusivement modificatif la portée des modifications qu'il est envisagé d'apporter à un dispositif comportant un nombre important d'articles. Dès lors, et tenant compte de l'observation générale qui précède, l'intitulé est à reformuler comme suit :

« Projet de loi portant modification de :

- 1<sup>o</sup> la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
- 2<sup>o</sup> la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
- 3<sup>o</sup> 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 du référé administratif ».

Article 1<sup>er</sup> (2 selon le Conseil d'État)

Au point 3°, lettre a), les termes « L'article 57 » sont à remplacer par le terme « Il ». Par analogie, cette observation vaut également pour le point 5°, lettre a), en ce qui concerne les termes « L'article 61 ».

Aux lettres b) et c), il y a lieu de remplacer les termes « L'article 57, » par celui de « Le ». Par analogie, cette observation vaut également pour le point 5°, lettres b) et c), en ce qui concerne les termes « L'article 61, ».

Article 2 (3 selon le Conseil d'État)

À l'article 12*bis* nouveau, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, le Conseil d'État suggère d'écrire :

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

Article 3 (1<sup>er</sup> selon le Conseil d'État)

À l'article 18, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient d'entourer les termes « en outre » de virgules.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 15 votants, le 31 mars 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz