



Madame la Ministre de la Justice
Sam Tanson
13, rue Erasme
Centre Administratif Pierre
Werner
L-2934 Luxembourg

Luxembourg, le 9 juin 2020

Madame la Ministre,

Conc. : Projet de loi 7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et modifiant 1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; 2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

Projet de loi 7607 portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

J'ai l'honneur de me référer aux deux projets de loi, tels qu'amendés, sous rubrique, dont j'ai incidemment eu connaissance par la voie de la presse.

Il est regrettable que les autorités judiciaires, et en particulier le tribunal administratif, n'aient pas été consultées en ce qui concerne des mesures susceptibles de très lourdement impacter sur l'organisation du même tribunal administratif, ainsi que, de manière contradictoire, sur le bon fonctionnement de la justice et sur les droits des administrés.

1. En ce qui concerne le projet de loi 7606¹

L'article 6, paragraphe 5, tel qu'amendé par la Commission de la Santé et des Sports, prévoit la possibilité d'introduire un recours en réformation contre les ordonnances prises par le directeur de la Santé imposant soit la mise en quarantaine au domicile pour une durée de sept jours avec réalisation d'un test de dépistage, soit la mise en isolement au domicile, assortie d'une interdiction de sortie, pour une durée de deux semaines renouvelable au maximum deux fois, soit le port d'un équipement de protection individuelle, recours à introduire endéans un délai de trois jours sans obligation de recourir au ministère d'un avocat. Le soussigné ne commentera à ce sujet pas autrement la possibilité offerte par le législateur à une personne présumée infectée ou infectée par le Covid-19 de venir personnellement plaider son recours

devant le tribunal administratif et les implications sanitaires d'une telle possibilité pour la population en général et pour le tribunal en particulier.

Ladite disposition prévoit encore le dépôt d'un mémoire par l'Etat et l'obligation pour le tribunal administratif de statuer d'urgence et « *en tout cas dans les trois jours de l'introduction de la requête* ».

L'amendement en question, qui a réduit le délai de prononcé de cinq jours à trois jours avec la motivation laconique qu'il « *vise à raccourcir le délai endéans lequel le juge doit statuer afin que le recours soit effectif étant donné la courte durée d'une mesure de mise en isolement ou en quarantaine* », repose manifestement sur une méconnaissance des impératifs de la procédure contentieuse devant les juridictions administratives, des réalités matérielles du fonctionnement du tribunal administratif et finalement du statut des magistrats de l'ordre administratif.

En effet, ledit projet de loi ne comportant aucune dérogation spécifique à la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, les dispositions afférentes, et principalement celles des articles 1^{er}, 2, 3, 4 et 14, demeurent applicables.

En d'autres termes, un administré, désireux d'introduire un recours en réformation contre une ordonnance du directeur de la Santé, devra déposer celle-ci dans le respect des formes prescrites aux articles 1^{er} et 2 : il est illusoire de s'attendre à ce qu'un administré y parvienne sans assistance d'un avocat, l'expérience des recours introduits directement par les contribuables en témoignant. Si en matière fiscale, de tels manquements ne portent guère à conséquence, le greffe s'adressant en règle générale aux contribuables afin que ceux-ci complètent ou régularisent leur recours, une telle possibilité est, en l'espèce, matériellement exclue eu égard aux délais de recours et de prononcé éminemment brefs.

Ensuite, conformément à l'article 4 (3) de la loi modifiée du 21 juin 1999 - le dépôt du recours au greffe du tribunal administratif valant signification à l'Etat - le greffe notifie ledit recours au ministère de la Justice en lui communiquant également le délai de forclusion dans lequel l'Etat est tenu de communiquer son mémoire en réponse. Compte tenu du délai extrêmement court imparti au tribunal administratif pour prendre connaissance de ce mémoire, convoquer les parties à une audience, organiser ladite audience et rédiger un jugement, il est évident que ce délai accordé à l'Etat pour produire un mémoire se mesurera en heures.

Ledit mémoire ensemble le dossier administratif ayant été déposés par l'Etat, il appartient encore au greffe de les notifier au requérant dans le respect du contradictoire, ladite notification se faisant par la voie postale, aucune disposition ne prévoyant en effet l'obligation pour le requérant d'indiquer une adresse électronique ou de télécopier et la procédure contentieuse ne connaissant pas (encore) la notification par voie électronique, et de convoquer les parties à une audience publique, tout en conservant suffisamment de temps pour l'organisation et la tenue matérielles de l'audience, le délibéré et, *in fine*, la rédaction du jugement et son prononcé en audience publique.

Or, il est matériellement impossible, même à supposer une réaction immédiate de l'Etat - hypothèse irréaliste comme l'expérience le démontre de manière régulière -, que le mémoire en réponse et la convocation puissent toucher un administré par la voie postale endéans le délai imparti aux juges pour statuer ; par ailleurs, condition que l'amendement sous analyse semble

totallement méconnaître, l'exigence d'un recours effectif signifie également que les juges disposent de suffisamment de temps pour étudier un dossier, délibérer et rédiger un jugement, ce qui en l'espèce n'est manifestement pas donné, les auteurs de l'amendement semblant supposer qu'une affaire une fois plaidée se mue aussitôt par quelque miracle en jugement écrit.

Il n'est pas inutile de souligner que si les juges devaient estimer que le délai leur imparti, une fois les formalités de la notification des requête, mémoire et convocation effectués, ne leur permet pas de procéder en temps utile à un examen attentif et rigoureux de la demande de l'administré, il n'est pas impossible qu'ils décident de sanctionner l'impossibilité de procéder à une analyse quelque peu approfondie des moyens soulevés par les deux parties par l'annulation pure et simple de l'ordonnance leur soumise.

Le soussigné relève ensuite que si l'amendement impose aux juges administratifs saisis de statuer endéans les trois jours de l'introduction de la requête, il ne tient pas compte de l'existence de week-ends et de jours fériés, à moins d'exiger des magistrats une disponibilité 24h/24h et de leur dénier tout droit à une semaine de cinq jours et aux jours fériés, la seule potentialité de l'introduction d'un recours imposant au tribunal administratif de s'organiser pour pouvoir, le cas échéant, réagir durant des jours non ouvrables, à moins que le tribunal administratif ne décide d'appliquer les dispositions de la Convention européenne sur la computation des délais signée à Bâle relative au droit commun de la computation des délais, ce qui toutefois ne serait pas conforme à la *ratio legis*.

Or, outre que le tribunal administratif ne dispose pas de service de garde ou d'astreinte susceptible de tenir même en-dehors des jours ouvrables une audience publique, audience dont l'organisation requiert en tout état de cause un minimum de temps, les impératifs d'un débat public et contradictoire serein ne permettant guère une intervention immédiate du juge, il convient encore de souligner qu'aucune disposition ne prévoit au profit des magistrats et des greffiers de l'ordre administratif la possibilité de récupérer ou de valoriser un tel travail supplémentaire réalisé en-dehors des jours ouvrables (congé de récupération, valorisation dans le cadre du compte épargne-temps, heures supplémentaires, etc), ni ne prévoit même la possibilité de primes d'astreinte telle que prévue à l'article 181 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

Le soussigné ne saurait malheureusement se départir de l'impression que cet amendement semble refléter l'idée d'une magistrature très largement désœuvrée, bénéficiant de larges congés immérités et de ce fait nécessairement corvéable et disponible à souhait, idée manifestement répandue dans les milieux politiques et autres.

Enfin, il convient de souligner qu'une affaire doit impérativement être plaidée et prononcée en audience publique¹, ce qui exclut la tenue des audiences pendant les jours non ouvrables, le tribunal administratif et sa salle d'audience n'étant pas accessibles au public en-dehors des heures de bureau.

La mise en pratique de cette voie de recours ne paraît dès lors guère réalisable et son effectivité illusoire.

¹ Art. 14 et 61 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, art. 88 de la Constitution.

Finalement, il y a lieu de s'interroger quant à la nécessité de prévoir une voie de recours spécifique par rapport aux ordonnances du directeur de la Santé.

En effet, contrairement par exemple aux décisions de rétention administrative ou d'assignation à résidence, il ne s'agit pas, en l'espèce, de décisions imposées par la contrainte à la personne mise en quarantaine ou placée en isolement, mais de décisions dont le respect est assuré le cas échéant par la possibilité de sanctions pénales telles que prévues à l'article 10 (1) du projet de loi. Il ne s'agit par ailleurs pas de mesures de confinement dans un lieu fermé ou isolé déterminé, mais au domicile même de la personne concernée.

En d'autres termes, le respect de ces décisions n'est pas imposé aux administrés visés par la contrainte ou la force publique, mais il leur appartient, en connaissance de cause et sous leur propre responsabilité pénale, de s'y conformer ou non.

Si un administré devait considérer que la mesure lui imposée est non fondée ou disproportionnée, il lui sera toujours loisible de discuter la légalité de la mesure devant le tribunal de police compétent pour connaître de l'infraction : il s'ensuit qu'un administré confronté à une ordonnance du directeur de la Santé dispose toujours ainsi indirectement d'un recours effectif.

L'impact des voies de recours telles que retenues par le projet de loi sous analyse sur l'organisation et le fonctionnement du tribunal est par conséquent hors proportions avec la nécessité toute relative de prévoir une voie de recours directe à traiter endéans un délai aussi court et l'effectivité réelle d'une telle voie de recours.

2. En ce qui concerne le projet de loi 7607

Ledit projet de loi prévoit en son article 4 que les amendes administratives pouvant sanctionner les infractions aux mesures de protection prévues par ce même projet à l'encontre notamment des commerçants, artisans ou gérants peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif, lequel « statue d'urgence et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête », un recours en annulation étant pour sa part prévu contre les mesures de fermeture administrative, dans le cadre duquel le tribunal administratif est à nouveau appelé à statuer d'urgence « et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête ».

Si l'urgence retenue se conçoit en ce qui concerne les mesures de fermeture administrative, il n'en va de même en ce qui concerne l'amende administrative.

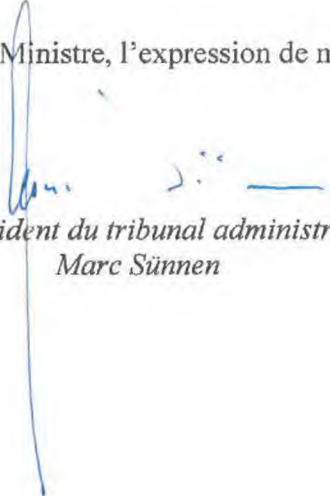
Le soussigné tient à cet égard à souligner que d'autres législations prévoient également des amendes administratives, portant sur des montants beaucoup plus importants (p.ex. toute la législation relative à la régulation économique : loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier, etc), sans que le législateur n'ait imposé de quelconque délai de prononcé au juge administratif, ni n'ait instauré de procédure urgente, qui, en l'espèce, ne se justifie pas.

A cet égard, le soussigné doit une itérative fois mettre en garde par rapport à la profusion de procédures accélérées, profusion qui, sans augmentation significative et rapide du nombre des magistrats du tribunal administratif, risque à court terme de déstabiliser cette juridiction, le nombre d'affaires devant ainsi être prioritairement traitées ayant représenté l'année judiciaire passée près de 50 % du contentieux total du tribunal. Force est de constater dans ce contexte

que le projet de loi n° 7528² modifiant la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, visant à augmenter d'ici le 15 septembre 2020 les effectifs du tribunal administratif, n'a toujours pas été adopté.

En effet, tel qu'exposé déjà de nombreuses fois, mais manifestement en vain, le nombre d'affaires à traiter dans le cadre de procédures urgentes ou accélérées étant inconnu et non prévisible lors de la planification des audiences, ce qui rend une saine gestion du calepin difficile, de sorte que les présidents de chambre tendent nécessairement à adopter une approche conservatrice lors de la fixation des affaires, en ménageant des plages temporelles permettant l'évacuation le moment venu des procédures urgentes ou accélérées dans les délais imposés par le législateur, ce qui nécessairement a une incidence négative sur les délais de fixation et d'évacuation. En effet, les procédures urgentes ou accélérées exigent des magistrats qu'ils délaissent les affaires de droit commun prises en délibéré, afin d'évacuer les affaires prioritairement, voire, comme manifestement exigé par les projets de loi sous rubrique, séance tenante, de sorte à reporter la rédaction et le prononcé des affaires non accélérées, dont l'évacuation endéans des délais utiles déborde de plus en plus sur le temps de repos des magistrats.

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



*Le Président du tribunal administratif
Marc Sünnen*