



**Séminaire organisé par
la Cour suprême d'Estonie et l'ACA-Europe**

“Procédure régulière”

Tallinn, 18-19 octobre 2018

Réponses au questionnaire: Luxembourg



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

Colloque ACA – Europe – Procédure régulière
Tallinn 26 – 27 avril 2018

PARTIE A

Efficacité de la procédure juridictionnelle (aux dépens des garanties procédurales)

1. Procédure simplifiée

Le droit de procédure juridictionnelle administrative de votre pays prévoit-il une possibilité de régler les affaires administratives dans le cadre d'une procédure simplifiée : au niveau de la Cour administrative suprême et/ou au niveau des tribunaux ? (Oui/Non)

Le droit commun de la procédure juridictionnelle administrative est essentiellement contenu dans la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. Cette loi ne prévoit cependant pas, au niveau du droit commun de la procédure juridictionnelle administrative, une procédure simplifiée, ni pour la Cour administrative, ni pour le tribunal administratif. Il convient de rappeler que dans le système luxembourgeois le tribunal administratif est la juridiction administrative de première instance, tandis que la Cour administrative, en vertu des dispositions de l'article 95bis, paragraphe 3, de la Constitution est la juridiction suprême de l'ordre administratif.

Cependant, une procédure simplifiée peut être prévue ponctuellement dans certaines matières. Pareilles procédures simplifiées existent et ont, pour l'essentiel, été introduites dans la législation luxembourgeoise à une date assez récente.

2. Prérequis au recours à la procédure simplifiée

2.1. Le prérequis à l'examen de l'affaire dans le cadre d'une procédure simplifiée est-il le fait que : a) les litiges aient trait à certains domaines spécifiques ? Veuillez préciser les domaines (par exemple, les infractions mineures en matière de circulation, les amendes administratives, certains recours en droit des étrangers, extradition, etc.) ; b) la faible gravité de l'infraction ? Veuillez préciser les critères de gravité (par exemple, est-ce la violation du droit en question qui est faiblement prioritaire ou le montant de la demande, qui est peu élevé ; un seuil financier a-t-il été établi et, si ou, lequel ? . Si possible, veuillez donner la définition légale ou jurisprudentielle de l'infraction de faible gravité ou du montant peu élevé de la demande, ainsi que des exemples de la jurisprudence ; c) la solution à l'affaire soit claire et évidente ; d) autre (veuillez préciser) ?

a) Actuellement c'est essentiellement en matière de demandes de protection internationale qu'une loi récente du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire est venue instaurer une procédure dite accélérée. Cette procédure accélérée est prévue par les articles 27 et suivants de ladite loi. Si le ministre compétent en matière d'immigration décide, en application dudit article 27, paragraphe 1, de statuer sur le bien-fondé d'une demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure

accélérée dans un des 10 cas de figure afférents prévus par ledit article, l'article 35, paragraphe 2, de la même prévoit que dans le cas où cette procédure aboutit à une décision de refus ministériel de la demande de protection internationale, un recours contre cette décision, de même que contre l'ordre de quitter le territoire en découlant est ouvert devant le tribunal administratif. Il s'agit d'un recours à introduire obligatoirement de manière groupée contre ces trois décisions (décision ministérielle de statuer dans le cadre de la procédure accélérée – décision de refus de la demande de protection internationale – ordre de quitter le territoire). Ce recours doit être introduit suivant une seule requête sous peine d'irrecevabilité d'un recours séparé afférent. Il doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification. Il est toisé par un seul juge, soit le président de chambre ou le juge qui le remplace. Ce juge est appelé à statuer dans le mois de l'introduction de la requête. Le nombre de mémoires est limité à un par partie, y compris la requête introductive. La décision du président de chambre ou du juge qui le remplace n'est pas susceptible d'appel. Tous ces aspects sont dérogatoires au droit commun.

Pour d'autres domaines spécifiques, des restrictions moins élargies sont ponctuellement prévues par la loi. Ainsi, en matière de procédure ordinaire concernant les demandes de protection internationale, le nombre des mémoires à présenter tant en première instance qu'en instance d'appel est limité à un pour chaque partie, y compris la requête introductive. Le droit commun prévoit deux mémoires par partie.

En matière de rétention administrative, il n'y pas de limitation au niveau des mémoires, mais, vu l'urgence inhérente aux décisions de privation de liberté en question, le tribunal est appelé à statuer dans les dix jours de l'introduction du recours, tandis que la Cour est également appelée à statuer dans les dix jours de l'introduction de la requête d'appel. Le délai pour faire l'appel est ramené à trois jours à partir de la notification du jugement de première instance, au lieu du délai normal de quarante jours.

En matière de procédure ordinaire concernant les demandes de protection internationale, le délai d'appel est ramené à un mois au lieu des quarante jours.

b) En matière de sanctions administratives, il n'existe actuellement pas de régime spécial. Seulement, deux projets de loi sont actuellement en procédure législative et chacun prévoit de rendre compétent le juge administratif et non le juge pénal ordinaire. Le premier concerne des sanctions administratives de faible envergure à prononcer au niveau communal. Ici, seul un recours devant le tribunal sans possibilité d'appel serait prévu devant un juge unique suivant une procédure simplifiée n'impliquant pas la représentation par un avocat à la Cour, contrairement au droit commun en matière de procédure administrative contentieuse. Cependant, le Conseil d'Etat a lourdement proposé de faire usage des voies de recours existantes au niveau des juridictions ordinaires, en l'occurrence le tribunal de police compétent pour les contraventions. La Haute corporation n'a cependant pas formulé d'opposition formelle. Ni le Gouvernement, ni la commission compétente de la Chambre des Députés n'ont encore effectivement et définitivement pris position sur la question des voies de recours sur l'avis du Conseil d'Etat qui ne date que du 15 décembre 2017. Une problématique analogue se dégage d'un autre projet de loi ayant trait aux mesures de police administrative. Le projet de loi actuellement en discussion prévoit également la compétence du tribunal

administratif suivant une procédure simplifiée. Ici encore, pour les mêmes raisons, le Conseil d'Etat a lourdement proposé de prévoir des voies de recours ordinaires devant le juge pénal. Ici encore : affaire à suivre.

c) La procédure accélérée prévue en matière de demande de protection internationale relève également de la considération que la solution à l'affaire soit claire et évidente. Du moins, le ministre, en choisissant la procédure accélérée, est-il amené à considérer la demande de protection internationale est à rejeter et qu'un recours afférent est manifestement sans espoir réel d'aboutir.

d) Pour le moment, il n'y a pas lieu de signaler d'autre volet de la procédure administrative contentieuse qui prévoit une simplification notable par rapport à la procédure ordinaire. Le sujet est interprété de telle manière qu'uniquement la procédure *administrative* contentieuse est analysée, vu que la question posée ne vise pas la procédure contentieuse en matière fiscale, étant entendu que les juridictions administratives luxembourgeoises sont également compétentes pour connaître des décisions de fixation de l'impôt dans le cadre des impôts directs.

2.2. Les possibilités d'examen d'une affaire dans le cadre d'une procédure simplifiée sont-elles déterminées d'une façon exhaustive dans la loi ou bien c'est la jurisprudence qui joue le rôle décisif dans le recours à ce dispositif (par exemple, une décision discrétionnaire) ?

Pour le moment, le recours à une procédure simplifiée découle de dispositions spécifiques de la loi. La jurisprudence n'a pas eu, à ce stade, à connaître de la mise en place concrète de pareille simplification de procédure au-delà des prévisions de la loi.

2.3. La juridiction peut-elle recourir à une procédure simplifiée même si elle n'a pas obtenu le consentement des parties au procès ?

La procédure simplifiée découlant de la loi, le consentement des parties n'est point requis.

2.4. L'individu peut-il contester l'application de la procédure simplifiée séparément de la décision définitive de la juridiction ?

Il n'est pas prévu que l'administré intéressé puisse contester l'application de la procédure simplifiée séparément de la décision définitive de la juridiction. Dans le cadre le plus fréquent, à savoir celui de la procédure accélérée en matière de demandes de protection internationale, l'article 35, paragraphe 2, de la loi du 18 décembre 2015, précitée, prévoit expressément que le recourant doit regrouper dans son recours les trois décisions précitées, dont plus précisément celle de l'autorité compétente déclarant passer par la procédure simplifiée (cf. point 2.1 a)).

2.5. *Est-il possible de passer d'une procédure simplifiée à une procédure générale et vice versa ?*

Dans le cadre de la procédure accélérée prévue par l'article 35, paragraphe 2, de la loi du 18 décembre 2015, lorsque le juge unique appelé à statuer sur le recours dirigé contre les trois décisions y visées vient à la conclusion que le passage par la procédure simplifiée n'est pas justifié, il est appelé à renvoyer l'affaire devant la chambre complète du tribunal dont il relève pour que celle-ci statue sur le recours. Dans ce cas, le jugement du tribunal est également appellable. La loi ne prévoit actuellement pas d'hypothèse de passage de la procédure ordinaire vers la procédure simplifiée.

3. Nature de la procédure simplifiée

3.1. *Quelles exigences de la procédure juridictionnelle administrative sont contraignantes dans une procédure simplifiée (par exemple, l'audition, les principes générales de la procédure juridictionnelle administrative, etc.) ?*

Egalement au niveau de la procédure simplifiée, le droit commun de la procédure juridictionnelle administrative reste applicable pour autant que la loi n'a pas prévu de dérogation y afférente. Ainsi, à titre d'exemple, dans toutes les procédures comportant des éléments de simplification, l'instruction de l'affaire s'opère encore à travers des mémoires écrits. Dans toutes ces procédures également une audience publique reste prévue. De même, après prise en délibéré, le tribunal, également dans une composition de juge unique, est appelé à rendre un jugement correspondant au droit commun pour ce qui est de son contenu.

3.2. *Quelles règles générales de la procédure juridictionnelle administrative ne doivent pas être suivies dans une procédure simplifiée (par exemple, est-ce qu'il existe des dérogations en matière de rédaction du procès-verbal, de délais de procédures, d'exigences formelles, de remise de pièces de procédure, de procédure préalable, de formalisation de la décision, de formation de jugement, de tenue d'une audience orale, la prononciation en audience publique, etc.).*

Tel qu'explicité au point 2.1. a), les dérogations au droit commun se situent au niveau du nombre des mémoires à fournir, du délai dans lequel le tribunal doit statuer, de l'absence d'appel voire de la réduction massive du délai d'appel et, dans les cas où un appel est prévu, de la réduction du nombre des mémoires à fournir devant la Cour administrative et du délai dans lequel celle-ci doit statuer. Aucune dérogation n'est actuellement prévue, ni quant au contenu des jugements du tribunal, ni quant à celui des arrêts de la Cour administrative dans les hypothèses où un appel est prévu. Aucune dérogation ne concerne non plus la tenue des audiences, ni les prononcés en audience publique.

3.3. *Existe-t-il des différences dans l'utilisation de la procédure simplifiée entre les instances ?*

Pour la plupart des procédures simplifiées, notamment en matière de procédure accélérée concernant les demandes de protection internationale, aucun appel n'est prévu. Dans le cas

où un appel est prévu, notamment en matière de rétention, les mêmes restrictions que celles prévues en première instance se retrouvent normalement également devant la Cour, telle la limitation du nombre des mémoires et le délai dans lequel la juridiction est appelée à statuer.

3.4. Quelles sont les limitations à l'exercice des voies de recours dans le cas d'une procédure simplifiée ? Une affaire administrative, réglée dans le cadre d'une procédure simplifiée, est-elle susceptible de recours jusqu'à la plus haute instance administrative ? S'il existe des différences par rapport à la procédure générale, veuillez décrire le parcours d'une affaire, qui fait l'objet d'une procédure simplifiée, dans le système judiciaire (par exemple, le recours est déposé directement auprès de la plus haute instance, etc.).

Il vient d'être expliqué ci-avant, qu'en matière de procédure accélérée concernant les demandes de protection internationale aucun appel n'est prévu. En matière de rétention administrative et en matière de procédure ordinaire concernant les demandes de protection internationale, des restrictions parallèles existent pour les deux instances. Un appel y est possible devant la Cour administrative qui, en matière de rétention, est appelée à statuer dans les dix jours du dépôt de la requête d'appel, parallèlement au délai conféré au tribunal pour statuer sur le recours initial. Au niveau de la procédure ordinaire concernant les demandes de protection internationale, tant pour le tribunal que pour la Cour, le nombre des mémoires à produire par chaque partie est limité à un seul, y compris la requête introductive. Il convient de souligner ici que la procédure de droit commun prévoit pour chaque partie deux mémoires. Au niveau de la procédure de droit commun, aucun délai n'est imposé à la juridiction pour rendre sa décision. La Cour voudrait souligner qu'en règle générale ses arrêts sont rendus dans le délai d'un mois à partir de la prise en délibéré. Par ailleurs, pour toutes les affaires toisées par la Cour, le délai d'évacuation mesuré à partir du jour du dépôt de la requête d'appel jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt a été inférieur à cinq mois pour chacune des dernières années judiciaires.

3.5. Dans une procédure simplifiée, le jugement peut-il se limiter au dispositif du jugement (sans aucun considérant) ? (oui/non)

Il vient d'être énoncé ci-haut que pour aucune des procédures simplifiées actuellement prévues par la loi, des restrictions ne sont prévues au niveau de la rédaction du jugement du tribunal voire de l'arrêt de la Cour.

4. La procédure simplifiée dans la jurisprudence

4.1. Quelle est la proportion des affaires réglées dans le cadre d'une procédure simplifiée par rapport au nombre total des affaires réglées ? (%)

Au niveau du tribunal, vu l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 décembre 2015 à la date du 1^{er} janvier 2016, les seuls chiffres disponibles qui sont représentatifs sont ceux de l'année judiciaire 2016/2017. Le nombre des jugements ayant toisé soit une demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée, soit un recours en matière de rétention s'élevait au total à $295 + 167 = 462$ et représentait $\frac{462}{1260} = 37\%$ de l'ensemble des

jugements rendus. Pour la Cour administrative le nombre des arrêts rendus en matière de procédure simplifiée est insignifiant si on ne considère que les seules affaires de rétention, à savoir 15 arrêts sur 258. Si l'on y ajoute les affaires de protection internationale toisées suivant la procédure ordinaire y relative, mais comportant la restriction de la fourniture d'un seul mémoire par partie, ce pourcentage s'élève à 34% (89 sur 258).

4.2. La jurisprudence de votre pays a-t-elle mis en exergue des problèmes relatifs à la procédure simplifiée et, si oui, lesquels ? Veuillez donner un maximum de 3 exemples.

Dans le cadre de la procédure accélérée en matière de demandes de protection internationale, la plupart des recours introduits contre les trois décisions prévues par l'article 35, paragraphe 2, de la loi du 18 décembre 2015 précitée (cf. point 2.1.a)) sont rencontrés par une décision du juge unique qui rejette le recours. Dans les quelques exemples où le juge unique est arrivé à la conclusion que l'affaire devait être renvoyée devant une chambre du tribunal, l'affaire a continué à être toisée suivant la procédure ordinaire en matière de protection internationale. Cela veut dire qu'un jugement d'une chambre du tribunal a été nécessaire pour toiser le recours et qu'un appel a été ouvert devant la Cour. Sans qu'une critique formelle n'ait été formulée, il convient cependant de souligner que dans pareil cas de figure le bilan global de la procédure fait dégager une procédure passablement plus complexe que si l'affaire avait été traitée par le ministre, dès le début, suivant la procédure ordinaire. Il convient de rappeler que relativement peu d'affaires poursuivent finalement cet itinéraire contentieux complexe, du moins à l'heure actuelle.

PARTIE B

Droit à une audience publique

1. Existe-il des types d'affaires administratives ou des instances judiciaires, où seule la procédure orale est applicable (c'est-à-dire la procédure écrite ne peut pas être utilisée) ?

Il n'existe actuellement pas d'affaire administrative ou d'instance judiciaire où seule la procédure orale est applicable, c'est-à-dire où la procédure écrite ne peut pas être utilisée. Il est vrai que dans les affaires de référé portées devant le président du tribunal administratif suivant les dispositions des articles 11 et 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, l'essentiel de la procédure est oral. Cependant, pareille procédure présuppose toujours, d'abord une requête écrite au fond et ensuite une requête écrite saisissant le président du tribunal d'une instance en référé.

2. Dans quelles circonstances l'affaire peut-elle être réglée dans le cadre d'une procédure écrite ? Une telle décision peut-elle être imputable, par exemple, au fait qu'il s'agit de :

- a. Questions purement juridiques ;*
- b. Questions très techniques ;*

- c. *L'affaire ne soulève pas de questions factuelles ou juridiques, qui ne peuvent pas être réglées d'une façon adéquate sur la base des éléments du dossier et sur les positions écrites des parties ;*
- d. *Autre fondement, par exemple, le souhait d'une des parties au procès ?*

Dans la mesure où il n'existe pas actuellement au Luxembourg d'hypothèse dans laquelle une procédure peut être uniquement orale, un passage ou une exigence de passage par une procédure écrite dans pareille hypothèse n'existe pas. A nouveau, il convient de relever qu'il n'existe pas de procédure contentieuse administrative purement orale au Luxembourg.

- 3. *L'audience d'une affaire étant réglée dans le cadre d'une procédure orale, peut-elle être menée également par vidéoconférence (c'est-à-dire de façon qu'une partie au procès, son agent ou son conseiller se trouve dans un autre lieu lors de l'audience et effectue des actes de procédure depuis cet endroit en temps réel par le biais d'une transmission audiovisuelle) ? (Oui/Non)*

Par ailleurs, le passage par vidéo-conférence n'est point non plus actuellement prévu en matière de procédure administrative luxembourgeoise. La création d'une pareille procédure n'a pas été sérieusement discutée jusque maintenant. Pareille possibilité existe actuellement en matière de procédure contentieuse pénale. Aucun besoin de passer par pareille procédure en matière administrative n'a été actuellement noté au Luxembourg. Il convient de souligner qu'en règle générale le ministère d'avocat à la Cour est requis devant les juridictions de l'ordre administratif concernant la procédure administrative contentieuse et qu'en principe les parties n'ont pas le droit d'intervenir à l'instance, sauf décision contraire de la juridiction administrative, notamment lorsqu'elle institue une comparution personnelle des parties. Egalement dans pareille hypothèse une possibilité de passer par vidéo-conférence n'a pas encore été sérieusement discutée.

- 4. *L'audience d'une affaire étant réglée dans le cadre d'une procédure orale, peut-elle être menée hors de la cour (dans une institution pénitentiaire, à l'hôpital, etc.) ? Dans quelles circonstances ?*

En l'absence de procédure exclusivement orale, la question devient sans objet. Actuellement la tenue d'une procédure hors de la Cour n'est pas prévue dans la procédure contentieuse administrative luxembourgeoise. Cependant, surtout la Cour ordonne assez fréquemment des visites des lieux combinées à des comparutions personnelles des parties. Celles-ci sont cependant toujours précédées d'un passage de l'affaire en audience publique en la salle d'audience de la Cour. De même, pour le tribunal administratif, toutes les affaires passent en audience publique et la possibilité de passer par une visite des lieux avec comparution des parties et également ouverte à la juridiction de première instance, sans que celle-ci n'en fasse cependant un usage aussi fréquent que la Cour.

Luxembourg, le 8 janvier 2018