



AVIS

sur le projet de loi n° 7252 portant modification 1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, 2) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives

Le projet de loi n° 7252 porte comme son intitulé l'indique, modification des dispositions de deux lois distinctes.

De fait, les modifications apportées à chacun de ces textes de lois sont totalement distinctes et sans aucune influence les unes sur les autres.

Elles seront abordées successivement.

I. La modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

Cette première disposition modificative ne semble pas requérir de commentaire particulier dans la mesure où il s'agit de permettre le recrutement de deux juges auprès du tribunal administratif.

II. La modification de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives

La modification projetée a notamment pour finalité de créer des exceptions au principe de communication des pièces à toutes les parties à l'instance devant le juge administratif.

Les articles 1, 2, 4 et 8 de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives (ci-après « la Loi ») prévoient que les pièces déposées par le requérant à l'appui de son recours, comme celles déposées par la partie défenderesse ou les tiers intéressés, sont communiquées aux autres parties.

Cette règle simple assure le respect du principe du contradictoire et des droits de la défense.

La Loi édicte, en outre, l'obligation pour « l'autorité » de déposer le dossier administratif au greffe sans autre demande dans le délai de trois mois à partir de la communication du recours.

Le projet de loi examiné propose en substance de limiter cette communication de toutes les pièces à toutes les parties à l'instance au regard de certaines pièces ou de certaines informations. Au-delà de la résolution de certaines difficultés procédurales ponctuelles qui se sont, semble-t-il, posées, le projet crée une brèche dans un principe fondamental.

Le risque est que ces premières exceptions ne soient suivies d'autres et que ces exceptions ne servent de fondement au développement ou du moins à la tentative de développement d'autres exceptions.

Avant d'analyser plus en détail, les modifications projetées, il convient de souligner que les règles relatives, à l'heure actuelle, à la communication des pièces devant les juridictions administratives ont fait leur preuve. Le système fonctionne et si l'on devait appeler de nos vœux une modification de ce système, ce serait, que sans aucun changement du texte de la Loi, il soit appliqué dans toutes ses dispositions et que notamment « l'autorité » au sens de la Loi dépose dans les délais impartis un dossier administratif complet.

L'analyse des modifications proposées va dans le même sens et tend à démontrer que l'atteinte envisagée au principe du contradictoire et aux droits de la défense n'est pas fondée sur des situations concrètes de nature à la justifier.

Enfin, il convient de souligner à l'instar du Président de la Cour administrative, que si la loi devait venir préciser des exceptions au principe de la communication des pièces, ces exceptions devraient être formulées par des directives générales et non par des spécificités propres à tel ou de tel texte particulier. De plus, tout ajout à la Loi devrait reprendre les notions et le vocabulaire à la base de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et de son règlement d'application à moins qu'une harmonisation générale ne soit envisagée¹.

1. Sur la communication aux seules juridictions administratives des pièces classifiées au sens de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité

a) La loi du 15 juin 2004

¹ Avis de la Cour administrative du 1^{er} mars 2018 – Projet de loi n° 7252

La loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habitations de sécurité, ci-après la « Loi du 15 juin 2004 », prévoit que peuvent faire l'objet d'une classification les pièces, dont l'usage inapproprié est susceptible de porter atteinte :

- à la sécurité du Grand-Duché du Luxembourg et des Etats auxquels il est lié par un accord en vue d'une défense commune,
- aux relations internationales du Grand-Duché de Luxembourg,
- au potentiel scientifique ou économique du Grand-Duché de Luxembourg.

Le texte précise quelles sont les personnes habilitées à procéder aux opérations de classification, de déclasserement ou de déclassification.

Toutes les personnes, à l'exception des membres du Gouvernement, qui utilisent des pièces classifiées ou accèdent aux lieux où ces pièces sont créées, traitées ou conservées doivent être habilitées.

La délivrance des habilitations de sécurité est soumise à une procédure particulière. Elle donne notamment lieu à une enquête de sécurité menée par l'Autorité nationale de Sécurité.

Le Premier Ministre décide de l'octroi ou du retrait des habilitations de sécurité après avis motivé d'une commission composée de trois fonctionnaires désignés respectivement par le Premier Ministre, le Ministre des Affaires étrangères et le Ministre de la Justice.

b) Examen de la jurisprudence

L'exposé des motifs justifie la dérogation à la règle de la communication des pièces par le fait « *qu'il peut en effet arriver que de telles pièces ou informations soient invoquées devant les juridictions administratives, par exemple dans le cadre d'un recours contre une décision de retrait d'une habilitation de sécurité* ».

Effectivement, les juridictions administratives ont eu à connaître dans le cadre notamment des procédures portant les numéros de rôle n° 34027 et 34027a² en première instance et 36874C³ en appel, de recours en matière d'habilitation de sécurité. Cependant, il convient de constater qu'il n'est pas fait état tant dans les jugements de première instance que dans le cadre de la procédure d'appel, de débats relatifs à la communication de pièces classifiées au sens de la Loi du 15 juin 2004. Les

² TA 10.07.2013, n° 34027, TA 22.07.2015, n° 34027a

³ CA 12.01.2016, n° 36874C

discussions ont porté sur les conditions d'octroi et de refus d'octroi d'une habilitation de sécurité et notamment sur la production devant les juridictions administratives de l'avis de la commission, avis requis préalablement à toute décision de refus ou d'octroi d'habilitation de sécurité.

De plus, dans le cadre d'un recours en matière de décision d'octroi ou de refus d'habilitation de sécurité, la communication de telle ou telle pièce classifiée n'est pas, a priori, au cœur des discussions puisque, en définitive, la décision d'octroi ou corrélativement de refus, entérine le seul fait que « *la personne physique présente (ou non) des garanties suffisantes, quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité pour avoir accès à des informations classifiées sans constituer un risque pour les intérêts mentionnés de l'article 3* ».

c) La pratique

Enfin, il convient de souligner que, de façon générale, la pratique des juridictions administratives en présence d'informations sensibles est d'accorder au mandataire du requérant et/ou au mandataire et à son client, le droit de consulter les pièces litigieuses au greffe sans droit d'en recevoir copie.

Cette mesure est, en fonction de l'avancement de la procédure, assortie du droit de déposer un mémoire supplémentaire limité à la discussion de ces pièces.

Il ressort de l'analyse de ces différents éléments, qu'il ne semble pas justifié de modifier les dispositions de l'article 8 de la Loi, les juges disposant d'ores et déjà des moyens de faire face à ce type de situations.

2. Sur la communication aux seules juridictions administratives de pièces, informations ou sources compromettant la sécurité nationale

Le projet de loi sous examen entend également réserver aux juridictions administratives l'accès aux pièces qui contiendraient la divulgation d'informations ou de sources compromettant la sécurité nationale, la sécurité des organisations ou des personnes ayant fourni les informations ou celle des personnes auxquelles elles se rapportent, ou qui seraient préjudiciables aux relations internationales.

Dans ce cas, « *afin de préserver les droits de la défense des parties autres que celle(s) qui les invoque(nt), la substance des informations, pour autant qu'elles seront pertinentes aux fins de*

l'examen du recours, est communiquée à ces parties d'une manière qui tiennent compte de la confidentialité nécessaire ».

Au regard de ces dispositions, les mêmes développements que ceux précédemment visés, s'imposent et la question est de savoir si les situations visées en pratique justifient l'application de ces dispositions hors du champ de la loi du 18 décembre 2015 sur la protection internationale et la protection temporaire dont elles sont extraites et si les pratiques actuelles des juridictions administratives ne suffisent pas à encadrer ces problématiques.

De plus, la notion de communication de la « substance des informations » aux autres parties est très vague et peut être particulièrement propice à des atteintes aux droits de la défense.

A ce propos, un parallélisme avec les termes de l'article 13 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat des communes serait approprié afin de ne pas créer de nouveaux concepts.

3. Sur le retrait en chambre du conseil

Le projet de loi prévoit également une disposition selon laquelle le tribunal comme la Cour pourraient à tout moment se retirer en chambre du conseil si le débat public devait entraîner des inconvénients graves.

Cette disposition porte atteinte au caractère public des audiences, tel que précisé par les dispositions des articles 28 et 53 de la Loi.

Dès lors, les « inconvénients graves » qui seraient susceptibles de découler du débat public devraient être précisés.

Luxembourg, le

3 MAI 2018

François PRUM

Bâtonnier

