



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 6563

Projet de loi 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

Date de dépôt : 11-04-2013

Date de l'avis du Conseil d'État : 03-07-2013

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
11-04-2013	Déposé	6563/00	<u>3</u>
27-06-2013	Amendements gouvernementaux 1) Dépêche du Premier Ministre, Ministre d'État, au Président de la Chambre des Députés (26.6.2013) 2) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux	6563/01	<u>24</u>
03-07-2013	Avis du Conseil d'Etat (2.7.2013)	6563/02	<u>29</u>
27-09-2013	Amendements gouvernementaux 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (26.9.2013) 2) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux	6563/03	<u>32</u>
05-02-2014	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (4.2.2014)	6563/04	<u>37</u>
12-02-2014	1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (11.2.2014) 2) Dépêche du Ministre de la Justice au Ministre aux Relations avec le Parlement (6.2.2014 [...])	6563/05	<u>42</u>
12-02-2014	Commission juridique Procès verbal (08) de la reunion du 12 février 2014	08	<u>45</u>
05-02-2014	Commission juridique Procès verbal (07) de la reunion du 5 février 2014	07	<u>55</u>

6563/00

N° 6563

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

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

* * *

(Dépôt: le 11.4.2013)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (29.3.2013)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs	6
4) Commentaire des articles	7
5) Fiche financière	20

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Justice et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique. – Notre Ministre de la Justice est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi 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.

Rome, le 29 mars 2013

Le Ministre de la Justice,

François BILTGEN

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er: La loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif est modifiée comme suit:

- (1) L'article 2 est complété par un paragraphe 5 ayant la teneur suivante:

„Le juge peut, en lieu et place de l'annulation, ordonner à l'autorité concernée de corriger ou de faire corriger le vice constaté, moyennant prise d'une nouvelle décision administrative, dans le délai qu'il détermine, à moins qu'une partie au litige ne puisse être lésée de manière disproportionnée. Il reste saisi du litige et il peut connaître, dans la même instance, de la nouvelle décision administrative.“
- (2) L'article 2 est complété par un paragraphe 6 ayant la teneur suivante:

„Si le tribunal l'estime nécessaire, il indique ceux des effets de la décision annulée qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'il détermine.“
- (3) L'article 4, paragraphe 1er est complété par un alinéa 2, libellé comme suit:

„Néanmoins, sauf les exceptions prévues par la loi, lorsque l'absence de prise de décision risque de causer à l'administré un préjudice définitif et rend superflue la décision sollicitée dès avant l'écoulement du délai de trois mois, celui-ci peut introduire son recours dès avant l'expiration dudit délai, à la condition qu'il l'introduise au moins 8 jours avant l'événement qui risque de rendre le préjudice définitif“.
- (4) L'article 7, paragraphe 3 est complété par le texte suivant:

„Si le tribunal l'estime nécessaire, il indique ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'il détermine.“
- (5) A l'article 8, le paragraphe 3 point 3 est remplacé par le texte suivant:

„Lorsqu'une réclamation au sens du § 228 de la loi générale des impôts, un recours hiérarchique formel au sens du § 237 de cette loi ou une demande en application du § 131 de cette loi a été introduite et qu'aucune décision définitive n'est intervenue dans le délai de six mois à partir de la demande en ce qui concerne une réclamation au sens du § 228 ou une demande en application du § 131 ou dans le délai de trois mois à partir de la demande en ce qui concerne un recours hiérarchique formel au sens du § 237, le réclamant, l'auteur du recours ou le requérant peuvent considérer la réclamation, le recours ou la demande comme rejetées et interjeter recours devant le tribunal administratif contre la décision qui fait l'objet de la réclamation ou du recours hiérarchique ou lorsqu'il s'agit d'une demande de remise ou en modération, contre la décision implicite de refus. Dans ce cas le délai prévu au point 4, ci-après ne court pas.

L'article 4, paragraphe 1er, alinéa 2 est applicable en ce qui concerne les recours au sens du § 237 de la loi générale des impôts.“
- (6) A l'article 9, les termes de „Chambre des comptes“ sont remplacés par ceux de „Cour des comptes“.
- (7) L'article 12 est modifié comme suit:

„Pour être nommé membre de la Cour administrative, il faut être âgé de trente ans et avoir satisfait aux conditions prévues par l'article 11 de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, sinon avoir accédé aux fonctions de magistrat avant l'entrée en vigueur de ladite loi.“
- (8) L'article 14 est complété par un alinéa final libellé comme suit:

„Sauf dans les matières dans lesquelles la loi prévoit un délai plus court, l'arrêt est rendu au plus tard dans les deux mois à partir de la date de la prise en délibéré de l'affaire. Si ce délai ne peut pas être respecté, la formation de jugement informe les parties des motifs du retard. Copie de cette information est transmise au ministre de la Justice.“
- (9) L'article 25 est modifié comme suit:

„Les conjoints, les partenaires au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats et les personnes avec lesquelles ils forment un ménage de fait, les parents ou les alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ne peuvent être simultanément membre effectif ou suppléant de la Cour administrative.“
- (10) L'article 57, alinéa 1er, est modifié comme suit:

„Le tribunal administratif est composé d'un président, d'un premier vice-président, de deux vice-présidents, de trois premiers juges et de six juges.“

(11) L'article 59 est modifié comme suit:

„Pour être membre du tribunal administratif, il faut avoir satisfait aux conditions prévues par l'article 11 de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, sinon avoir accédé aux fonctions de magistrat avant l'entrée en vigueur de ladite loi.“

(12) L'article 61 est complété par un alinéa final libellé comme suit:

„Sauf dans les matières dans lesquelles la loi prévoit un délai plus court, le jugement est rendu au plus tard dans les deux mois à partir de la date de la prise en délibéré de l'affaire. Si ce délai ne peut pas être respecté, la formation de jugement informe les parties des motifs du retard. Copie de cette information est transmise au président du tribunal administratif et à la Cour administrative.“

(13) L'article 84 est complété par un alinéa 2 ayant la teneur suivante:

„En cas de confirmation pure et simple d'un jugement sur appel, le tribunal administratif est compétent pour connaître de la demande en désignation d'un commissaire spécial.“

(14) L'article 85 alinéa 2 est modifié comme suit:

„Dans les autres cas, le commissaire spécial peut être choisi parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure de l'Etat, sinon parmi les membres de la juridiction.“

Art. 2: La loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives est modifiée comme suit:

(1) L'article 1er, alinéa 2, est complété par un tiret supplémentaire libellé comme suit:

„– l'adresse électronique de l'auteur de la requête à laquelle peuvent être notifiés les mémoires subséquents.“

(2) Les deux premières phrases de l'article 2 sont modifiées comme suit:

„La requête introductive est déposée au greffe, en original et deux copies. Les pièces énoncées sont jointes en deux copies.“

(3) La seconde phrase de l'article 4, paragraphe 3, est supprimée.

(4) L'article 5 paragraphe 1er est complété comme suit:

„La réponse doit contenir l'indication de l'adresse électronique de l'auteur du mémoire à laquelle peuvent être notifiés les mémoires subséquents.“

(5) L'article 5 paragraphe 4 est modifié comme suit:

„L'auteur de la requête introductive d'instance transmet les pièces dont il entend se servir sans délai après avoir reçu la constitution d'avocat conformément au paragraphe 2.“

(6) Il est intercalé entre les paragraphes 5 et 6 actuels de l'article 5 un nouveau paragraphe 6, libellé comme suit:

„Au cas où plusieurs personnes sont admises à fournir respectivement une réponse ou une réplique, le délai visé au paragraphe précédent commence à courir à la date de la communication de la dernière réponse ou réplique au cas où toutes les parties admises en fournissent, et à la date de l'expiration du délai pour fournir respectivement une réponse ou une réplique au cas où une ou plusieurs personnes admises à en fournir s'abstiennent de ce faire.“

Les paragraphes 6, 7 et 8 actuels sont numérotés respectivement 7, 8 et 9.

(7) L'article 8, paragraphe 1er, est modifié comme suit:

„Le dépôt et la signification des mémoires en réponse, en réplique et en duplique se font d'après les règles fixées aux articles 2 et 4 pour la requête introductive, sans préjudice de la faculté de déposer et de communiquer ces mémoires par la voie électronique.“

(8) L'article 8 paragraphe 2 est complété comme suit:

„Les parties peuvent également communiquer les pièces dont elles entendent se prévaloir selon le procédé énoncé à l'article 10.“

Néanmoins, en cas de doute raisonnable concernant l'authenticité d'une pièce, chaque partie ainsi que le tribunal peuvent exiger la production de l'original.“

- (9) Les paragraphes 3 et 4 de l'article 8 et l'alinéa 2 de l'article 9 sont abrogés. Les paragraphes 5 et 6 deviennent respectivement les paragraphes 3 et 4.

- (10) L'article 10 est remplacé par la disposition suivante:

„(1) Les communications entre avocats constitués et entre le délégué du gouvernement et les avocats constitués peuvent être faites moyennant signification par ministère d'huissier, par notification par voie postale, par voie directe ainsi que par voie électronique.

La signification est constatée par l'apposition du cachet et de la signature de l'huissier de justice sur l'acte et sa copie avec l'indication de la date et du nom du délégué du gouvernement ou de l'avocat destinataire.

La notification directe s'opère par la remise de l'acte en double exemplaire au délégué du gouvernement ou à l'avocat destinataire, lequel restitue aussitôt l'un des exemplaires après l'avoir daté et visé.

(2) Sans préjudice de la disposition qui prévoit que le dépôt et la signification des mémoires en réponse, en réplique et en duplique se font d'après les règles fixées aux articles 2 et 4 pour la requête introductive d'instance, lesdits mémoires peuvent également être déposés et communiqués dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent paragraphe, sans préjudice des dispositions spéciales imposant l'usage de ce mode de communication.

Un mémoire transmis de manière électronique doit être authentifié par la signature électronique légalement prévue de son auteur.

L'adresse de communication électronique des mémoires aux juridictions administratives est renseignée sur la partie consacrée à ces juridictions sur le site internet de l'Etat grand-ducal.

Les mémoires doivent être transmis par un seul envoi tant aux parties adverses qu'au greffe.

La date de réception du mémoire est celle de l'envoi par voie électronique si l'envoi est réalisé au plus tard à 17.00 heures. S'il intervient plus tard, la date de réception est celle du lendemain.

En cas de divergence des date et heure de réception renseignées sur les messageries électroniques des différents récipiendaires, les date et heure renseignées par celle des juridictions administratives font foi.

- (11) Le paragraphe 3 de l'article 13 est abrogé.

- (12) L'article 20 est remplacé par la disposition suivante:

„Tout tiers intéressé peut intervenir volontairement dans une affaire en constituant avocat et en fournissant un mémoire, déposé au greffe du tribunal et communiqué aux parties figurant dans l'affaire principale dans les conditions et selon la procédure prévue pour les requêtes introductives d'instance. Le président de la chambre appelée à connaître de l'affaire principale fixera le délai dans lequel il pourra y être répondu.

L'intervention n'est plus recevable après que tous les mémoires prévus par l'article 5 ont été échangés.

Lorsque l'intervention est faite à un stade de la procédure où certaines parties ont fourni leur dernier mémoire légalement admissible, celles-ci peuvent communiquer, dans le délai à fixer par le président de la chambre appelée à connaître de l'affaire principale, à peine de forclusion, un mémoire supplémentaire.

- (13) L'article 34, paragraphe 2, est modifié comme suit:

„En cas de représentation obligatoire d'une partie par un avocat, et en cas de représentation de l'Etat par un délégué du gouvernement, la notification s'effectue à l'adresse électronique de ceux-ci.

La date de notification est celle renseignée par la messagerie électronique du tribunal administratif comme date d'envoi, augmentée d'un jour.

- (14) L'article 35 est complété par un alinéa final ayant la teneur suivante:

„Le tribunal peut aussi ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder, pendant le délai et l'instance d'appel, les intérêts des parties ou personnes qui ont un intérêt à la solution de l'affaire. La décision ordonnant pareille mesure provisoire n'est pas susceptible d'appel.

- (15) L'article 36 est modifié comme suit:

„Toute personne justifiant d'un intérêt suffisant peut former tierce opposition, à la condition qu'elle n'ait été ni partie ni représentée à la décision du tribunal qu'elle attaque.

La tierce opposition est formée par requête en la forme ordinaire déposée au greffe du tribunal, par rapport à laquelle il sera procédé conformément aux dispositions du chapitre 1er.“

- (16) L'article 39, paragraphe 1er, est modifié comme suit:

„L'appel est interjeté par une requête déposée au greffe de la Cour administrative, dénommée ci-après „Cour“, en original et deux copies et signifiée aux parties ayant figuré en première instance ou y ayant été dûment appelées.

Pour les parties n'ayant pas régulièrement déclaré leur résidence au registre de la population, l'avocat ayant occupé en première instance est censé avoir reçu mandat de la part de son client pour recevoir la signification de l'acte d'appel.“

- (17) La deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 39 est abrogée.

- (18) L'article 41, alinéa 2, est complété par un tiret supplémentaire libellé comme suit:

„– l'adresse électronique de l'auteur de la requête à laquelle peuvent être notifiés les mémoires subséquents.“

- (19) L'article 43 est remplacé par la disposition suivante:

„Tout tiers intéressé peut intervenir volontairement en instance d'appel en constituant avocat et en fournissant un mémoire, déposé au greffe de la Cour et communiqué aux parties figurant dans l'affaire principale dans les conditions et selon la procédure prévue pour les requêtes d'appel. Le président de la Cour fixera le délai dans lequel il pourra y être répondu.

L'intervention n'est plus recevable après que tous les mémoires prévus par l'article 5 ont été échangés.

Lorsque l'intervention est faite à un stade de la procédure où certaines parties ont fourni leur dernier mémoire légalement admissible, celles-ci peuvent communiquer, dans le délai à fixer par le président de la Cour, à peine de forclusion, un mémoire supplémentaire.“

- (20) Il est intercalé entre les paragraphes 2 et 3 actuels de l'article 46 un nouveau paragraphe 3, libellé comme suit:

„Au cas où plusieurs personnes sont admises à fournir respectivement une réponse ou une réplique, le délai visé au paragraphe précédent commence à courir à la date de la communication de la dernière réponse ou réplique au cas où toutes les parties admises en fournissent, et à la date de l'expiration du délai pour fournir respectivement une réponse ou une réplique au cas où une ou plusieurs personnes admises à en fournir s'abstiennent de ce faire.“

Les paragraphes 3, 4 et 5 actuels sont numérotés respectivement 4, 5 et 6.

- (21) L'article 49 est remplacé par la disposition suivante:

„(1) Les communications entre avocats constitués et entre le délégué du gouvernement et les avocats constitués peuvent être faites moyennant signification par ministère d'huissier, par notification par voie postale, par voie directe ainsi que par voie électronique.

La signification est constatée par l'apposition du cachet et de la signature de l'huissier de justice sur l'acte et sa copie avec l'indication de la date et du nom du délégué du gouvernement ou de l'avocat destinataire.

La notification directe s'opère par la remise de l'acte en double exemplaire au délégué du gouvernement ou à l'avocat destinataire, lequel restitue aussitôt l'un des exemplaires après l'avoir daté et visé.

(2) Sans préjudice de la disposition qui prévoit que le dépôt et la signification des mémoires en réponse, en réplique et en duplique se font d'après les règles fixées aux articles 2 et 4 pour la requête introductive d'instance, lesdits mémoires peuvent également être déposés et communiqués dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent paragraphe, sans préjudice des dispositions spéciales imposant l'usage de ce mode de communication.

Un mémoire transmis de manière électronique doit être authentifié par la signature électronique légalement prévue de son auteur.

L'adresse de communication électronique des mémoires aux juridictions administratives est renseignée sur la partie consacrée à ces juridictions sur le site internet de l'Etat grand-ducal.

Les mémoires doivent être transmis par un seul envoi tant aux parties adverses qu'au greffe.

La date de réception du mémoire est celle de l'envoi par voie électronique si l'envoi est réalisé au plus tard à 17.00 heures. Si elle intervient plus tard, la date de réception est augmentée d'un jour.

En cas de divergence des date et heure de réception renseignées sur les messageries électroniques des différents récipiendaires, les date et heure renseignées par celle des juridictions administratives font foi."

(22) L'article 50 est abrogé.

(23) Il est ajouté à l'article 53 un paragraphe 5 ayant la teneur suivante:

„La Cour est saisie de l'intégralité du litige.

Néanmoins, en cas de constat, par la Cour, que le tribunal s'est à tort déclaré incompétent ou a à tort déclaré un recours irrecevable, le litige est renvoyé devant le juge de première instance, sans préjudice de la faculté d'évocation par la Cour.

En cas de justification partielle de l'appel, la Cour se prononce sur l'intégralité du litige ou le renvoie devant le tribunal en ayant égard aux intérêts respectifs en cause."

(24) L'article 57 est complété par un alinéa 2, libellé comme suit:

„Par dérogation à l'article 1er, si la requête introductive est signée par le requérant, l'indication de son adresse électronique est facultative."

Art. 3: Le Gouvernement est autorisé à procéder, par dérogation à l'article 7 de la loi du 21 décembre 2012 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 et par dépassement des plafonds prévus dans cette loi aux engagements supplémentaires de deux juges pour le besoins du tribunal administratif.

*

EXPOSE DES MOTIFS

CONSIDERATIONS GENERALES

La création des juridictions administratives est relativement récente, mais l'on ne saurait nier qu'au courant de leur seize années d'existence, le contentieux administratif a connu un formidable développement. Il est à peine imaginable que jusqu'en 1996, le Comité du contentieux du Conseil d'Etat ait pu évacuer, avec en tout et pour tout onze conseillers ne travaillant pas à temps plein, dans des délais essentiellement brefs, l'intégralité du contentieux administratif. A l'heure actuelle, les onze juges du tribunal administratif, travaillant à temps plein, ont de la peine à évacuer dans les mêmes délais les affaires dont ils sont saisis. Ceci tient d'une part à l'augmentation considérable du nombre d'affaires portées devant cette juridiction – et il faut souligner, dans ce contexte, la véritable explosion qu'a connu le contentieux en matière d'asile – et, d'autre part, quoique dans une moindre mesure, à la variété et à la complexité grandissantes des affaires dont sont saisies les juridictions administratives, notamment en matière fiscale ainsi qu'en droit de l'environnement et de l'urbanisme.

Créées en 1996, les juridictions administratives se sont vues doter, dès 1999, d'une loi régissant la procédure applicable devant ces juridictions. La loi en question, très innovante sur certains points (fixation légale de délais d'instruction très contraignants, introduction d'une procédure de référé, etc.), s'est révélée un instrument très utile et performant pour instruire et évacuer convenablement les affaires dans des délais raisonnables.

Il n'en reste pas moins qu'après seize ans d'application, le temps est venu pour faire une espèce de bilan et, d'une part, prendre en considération les évolutions s'étant produites depuis la création des juridictions administratives et, d'autre part, corriger quelques imperfections s'étant révélées à l'application pratique des deux lois fondamentales régissant l'organisation et le fonctionnement de ces juridictions, à savoir la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Par ailleurs, le formidable essor des moyens de communication par la voie électronique ne saurait ne pas avoir de répercussions sur les procédures juridictionnelles où les communications sont nombreuses et importantes. Le présent projet de loi n'entend pas révolutionner la matière, mais introduire les communications par voie électronique non pas pour les actes les plus importants, à savoir les actes introductifs d'instance, mais seulement pour les échanges de mémoires une fois la procédure introduite. Ceci rend le système simple, d'une part, et, d'autre part, permettra de mesurer sa praticabilité. De toute manière, en matière de communications par voie électronique, le dernier mot n'est jamais dit.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er (1)

La disposition s'inspire des récents développements en droit administratif néerlandais, où existe, depuis le 1er janvier 2010, le mécanisme de la „boucle administrative“ (*bestuurlijke lus*), qui fait des émules dans d'autres pays européens, notamment en France et en Belgique. Elle tend à prévenir des annulations inutiles ou excessives. Il en est ainsi, notamment des vices de pure forme qui affectent certaines décisions administratives, comme p. ex. l'absence d'indication d'une motivation alors qu'objectivement la décision est légalement justifiée. On sait que c'est au prix d'un tour de force jurisprudentiel, critiquée par une certaine doctrine, que la Cour administrative a retenu qu'en l'absence d'indication des motifs qui sous-tendent une décision administrative, pourtant exigée par l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, l'autorité administrative peut encore fournir ces motifs au cours de la phase contentieuse. La Cour l'a fait en énonçant, de manière expresse, le résultat stérile auquel conduirait une annulation de la décision dans une telle hypothèse. L'administration pourrait, en effet, refaire l'acte annulé en y énonçant, de manière expresse, les motifs existants mais non formulés dans la première décision (Cour adm. 20 octobre 2009, Pas. adm. 2011, V° Procédure administrative non contentieuse, n° 76 et les autres références y citées). La pérennité de cette jurisprudence bien utile et raisonnable n'est nullement garantie, la Cour ayant fait prévaloir ses vues à l'encontre des trois chambres du tribunal administratif.

D'autres irrégularités formelles pourraient encore être réparées moyennant ce mécanisme sans qu'il faille recourir à l'annulation qui, dans bien des cas, apparaît comme une sanction inappropriée à propos d'une décision objectivement justifiée.

Il faut bien entendu réserver l'hypothèse dans laquelle les droits de la partie défenderesse ou des tiers seraient affectés de manière disproportionnée par une telle mesure. On peut imaginer l'hypothèse de la violation de l'article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 qui oblige de consulter les tiers intéressés avant la prise d'une décision administrative susceptible d'affecter leurs droits et où la consultation de ceux-ci aurait pu avoir une réelle influence sur le contenu de la décision.

Si un vice *a priori* réparable a été constaté, le tribunal invite l'auteur de la décision à réparer ce vice moyennant la prise d'une nouvelle décision qui remplace la décision viciée. Il peut aussi l'inviter à faire corriger le vice par une autre autorité si l'auteur est incompetent (p. ex. si une autorisation de construire en tous points légale a été délivrée par le collègue échevinal au lieu du bourgmestre). Il ne serait pas justifié qu'en cas d'insatisfaction de l'administré, celui-ci doive attaquer la nouvelle décision par un nouveau recours avec, le cas échéant, mise en intervention des tiers intéressés. Il est plus utile de prévoir que le juge reste saisi du litige et qu'il est appelé à connaître de la légalité de la décision qui remplace la décision viciée.

Conformément aux dispositions de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives et plus particulièrement de son article 7, al. 2, qui prévoit qu'en cas de jugement avant dire droit, chaque partie peut encore prendre un mémoire supplémentaire, chaque partie devra encore être autorisée à prendre un mémoire qui se limitera à la question de l'exécution, par l'administration, des obligations lui imposées par le juge.

Si l'administration ne s'exécute pas dans le délai imparti, le juge, qui reste saisi du litige, annulera l'acte. Si elle le fait de manière incomplète ou incorrecte, il appartiendra au juge, qui reste saisi, d'en tirer les conséquences qui s'imposent. Il peut alors, soit annuler l'acte vicié, soit impartir un nouveau délai à l'administration pour prendre un acte légal.

Si, outre des vices réparables, d'autres vices irréparables moyennant le mécanisme de la „boucle administrative“ étaient dénoncés par les plaideurs (p. ex. défaut de base légale, détournement de pouvoir), le juge examinera les moyens afférents et il n'usera du mécanisme en question que s'il les a rejetés. Car la démarche serait dépourvue de toute utilité si, après avoir invité l'administration à réparer certains vices de l'acte, le juge l'annulait ensuite pour des vices irréparables.

Article 1 (2)

Il est renvoyé aux développements faits ci-après, sub 1. (4), relatifs à la modification de l'article 7, paragraphe 3, de la loi.

Article 1 (3)

Dans des hypothèses assez rares mais se présentant néanmoins de temps en temps, un délai d'attente de trois mois après l'introduction d'une demande afin d'obtenir une décision administrative peut se révéler trop long, étant donné qu'une fois passé ce délai, l'administré ne peut, de toute manière, plus profiter de l'autorisation sollicitée. On peut ainsi imaginer l'organisation d'un concours auquel il faut être admis par décision administrative. Si ce concours est organisé dans un délai de moins de trois mois à partir de la date limite du dépôt des candidatures, en cas d'attente de trois mois après la date d'introduction de la demande sans que le candidat n'obtienne de réponse, le recours ne saurait plus lui être utile puisque l'examen aura d'ores et déjà eu lieu. Dans une telle hypothèse, le juge pourra considérer le recours comme recevable.

La disposition est à voir en combinaison avec l'article 11 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives qui fait dépendre le pouvoir du président du tribunal de prendre une mesure provisoire – en l'espèce celle de laisser le candidat participer à l'examen, quitte à ce que le tribunal statue ultérieurement au fond sur la justification de cette demande de participation – de l'introduction préalable d'un recours au fond.

La condition n'est pas celle d'un préjudice grave et définitif comme en matière de sursis à exécution, mais celle d'un préjudice définitif, c'est-à-dire qu'une fois le délai normal de trois mois écoulé, la décision sollicitée n'a plus aucune utilité pour l'administré, ce qui lui cause alors un préjudice définitif. Au cas où la mesure sollicitée continue à présenter pour le requérant une certaine utilité, quoique moindre, après l'écoulement du délai de trois mois, le recours introduit avant l'expiration de ce délai sera déclaré irrecevable.

L'exigence que le recours soit introduit au moins 8 jours avant l'événement qui risque de causer à l'administré un préjudice définitif tend à assurer que le litige puisse être convenablement instruit par le président du tribunal appelé à ordonner une mesure provisoire. Il est vrai que la procédure devant le président du tribunal est orale, mais celui-ci doit néanmoins être mis en mesure d'instruire convenablement le dossier et de rendre son ordonnance. Un délai de 8 jours constitue à cet égard un minimum. Il est bien entendu illusoire que le juge du fond rende sa décision dans le délai de huit jours.

Article 1 (4)

L'article 7, paragraphe 3, de la loi prévoit actuellement que la décision prononçant l'annulation est publiée de la même manière que l'acte administratif à caractère réglementaire attaqué, dès qu'elle est coulée en force de chose jugée, et que l'annulation a un caractère absolu à partir du jour où elle est coulée en force de chose jugée.

Or, il est des situations où l'annulation pure et simple d'un acte réglementaire risque de perturber le service public outre mesure. On a cité, en Belgique, où le Conseil d'Etat dispose d'un pouvoir similaire (art. 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat), l'hypothèse de l'annulation d'un règlement qui fixerait des conditions illégales à la nomination de fonctionnaires. L'absence prolongée d'un nouveau règlement pourrait risquer de compromettre la continuité du service public. On a encore cité l'exemple des difficultés administratives et financières qui pourraient résulter de l'annulation partielle d'un plan d'aménagement et de l'effet rétroactif de cette annulation pour les entreprises qui se sont implantées dans la zone concernée (v. François TULKENS, *Actualités et réflexions sur le droit transitoire jurisprudentiel, Quand le juge maintient les effets de ce qu'il annule*, J.T. 2012, p. 737 et s., nos. 13 et 14, p. 739 et s.). On peut citer, au Luxembourg, la situation à laquelle était confrontée la Cour administrative lorsqu'elle estimait que le Centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière qui, aux termes de la loi, devait fonctionner en structure fermée en dehors de l'enceinte du centre pénitentiaire, fonctionnait de manière illégale parce que les pouvoirs publics n'avaient pas encore

réalisé cette structure et qui, dans un arrêt du 2 avril 2009 (n° 25559C), suivi d'autres arrêts allant dans le même sens, estimait que le centre fonctionnant au moment du prononcé de l'arrêt ne répondait pas aux exigences légales. Mais au lieu d'annuler purement et simplement la décision administrative plaçant l'étranger dans la structure non conforme, la Cour impartit aux pouvoirs publics un „*délai raisonnable de 2 ans*“ pour réaliser une structure conforme, en ayant recours au stratagème consistant à affirmer la légalité du centre – qui ne l'était manifestement pas – pendant ce délai d'attente de deux ans et à annoncer que, passé ce délai, la structure non modifiée serait à considérer comme illégale.

Le Conseil d'Etat belge estime qu'il doit être fait usage avec sagesse et modération de la disposition en question et que, dans cette optique, il y a lieu de tenir compte des nécessités du service public, de l'intérêt de la sécurité juridique, notamment pour les tiers, et des circonstances extrêmement graves qu'une annulation pure et simple pourrait entraîner.

La disposition envisagée n'est pas sans poser certains problèmes. On s'est surtout demandé, en Belgique, si l'exception d'illégalité prévue à l'article 159 de la Constitution (dont l'article 95 de la Constitution luxembourgeoise constitue une copie littérale) peut encore être invoquée malgré le jugement d'annulation. On peut en effet se poser la question de savoir si une disposition légale peut bloquer un droit que le juge tient par ailleurs de la Constitution. Par un arrêt du 9 février 2012 (n° 18/12, J.T. 2012, p. 744), la Cour constitutionnelle belge a néanmoins tranché en faveur de l'autorité de la décision d'annulation partielle qu'il n'est pas permis de remettre en question, indirectement, moyennant recours à l'exception d'illégalité. Cette solution est à approuver puisqu'elle assure le respect de l'autorité de la chose jugée, au sens large, des décisions prononcées *erga omnes* par le juge administratif.

Il est évident que le juge administratif ne saurait différer l'effet de ses décisions d'annulation sans avoir demandé au préalable aux parties de s'expliquer à cet égard.

Il n'y a aucune raison de limiter le pouvoir du juge administratif de différer dans le temps l'effet de son jugement aux actes réglementaires annulés. Il se présente, en effet, un certain nombre de décisions individuelles, dans des matières où les situations administratives créées par la décision critiquée, essentiellement celles à exécution successive, sont en fait pratiquement irréversibles. On n'a qu'à penser à l'annulation de la nomination d'un fonctionnaire à un poste déterminé. Il se peut qu'entre sa prise de fonctions et le jugement d'annulation, il ait posé des actes administratifs affectant les droits des tiers (engagé des dépenses, délivré des autorisations, etc.). Il se peut également qu'un administré se soit vu accorder des aides ou des subsides sous forme de versements réguliers par une décision illégale et qu'en principe, il soit obligé de rembourser les sommes touchées en vertu de la décision illégale. Or, il se peut qu'il ait été de bonne foi et que l'obligation de remboursement apparaisse comme manifestement inéquitable. Dans de telles circonstances, il est utile que le juge puisse ne conférer à la décision d'annulation qu'un effet pour l'avenir. Une telle solution ne saurait valoir pour des décisions qui ont épuisé leurs effets dans le passé, comme dans le cas d'aides ou de subsides versés en une seule fois, sous peine de priver de tout effet un jugement d'annulation d'une décision administrative.

Le juge usera avec circonspection de la faculté lui conférée de différer dans le temps les effets d'une décision administrative individuelle, et il aura, à cet effet, égard à la bonne ou mauvaise foi de l'administré et aux intérêts public et privé respectifs en cause.

Article 1 (5)

La loi générale des impôts prévoit à côté des décisions qualifiées comme bulletins et ayant pour objet la fixation de cotes d'impôts ou de bases d'imposition et des décisions y assimilées (§ 235 de la loi générale des impôts) un ensemble de décisions dites discrétionnaires dont le domaine couvre essentiellement des décisions qui, soit, ordonnent des mesures d'instruction (p. ex. l'obligation faite au contribuable de fournir des informations ou de soumettre des documents ou objets, l'instauration d'un contrôle sur place chez le contribuable, l'obligation faite à un tiers de fournir certains renseignements), soit contiennent une injonction au sens du § 202 de la loi générale des impôts, soit accordent ou refusent une autorisation au contribuable ou font droit ou rejettent une demande de ce dernier.

En l'état actuel de la législation, ces décisions discrétionnaires peuvent faire l'objet de la voie du recours hiérarchique formel („*Beschwerde*“) prévue par le § 237 de la loi générale des impôts et le directeur de l'administration des Contributions directes est compétent pour statuer définitivement sur celui-ci. La décision (négative) du directeur peut alors faire l'objet, sur base de l'article 8, paragraphe 3, 2., d'un recours en annulation devant le tribunal administratif. Or, contrairement à la solution retenue par le législateur en ce qui concerne les réclamations contre les bulletins – conformément à l'article 8, paragraphe 3 actuel, le contribuable est en droit d'introduire un recours dirigé directement

contre le bulletin critiqué lorsque le directeur n'a pas statué sur sa réclamation dans un délai de six mois –, aucune disposition légale n'accorde à l'auteur d'un recours hiérarchique formel le droit d'introduire un recours contentieux en cas de silence observé par le directeur face à ce recours et la jurisprudence en a tiré la conclusion qu'un recours au tribunal administratif n'est ouvert qu'à l'encontre d'une décision explicite du directeur des Contributions directes statuant suite à un recours hiérarchique contre une décision explicite (cf. Trib. adm. 29 mars 2000, n° 11211 du rôle, Pas. adm. 2011, V° Impôts, n° 687).

S'il est vrai que cette situation s'est présentée seulement de manière occasionnelle jusque lors, elle risque cependant d'être préjudiciable au contribuable du fait qu'un recours hiérarchique formel n'a aucun effet suspensif de l'exécution de la décision discrétionnaire en cause – le § 251 de la loi générale prévoyant expressément la solution contraire pour les bulletins –, de manière qu'une situation peut se présenter où le contribuable concerné a certes introduit un recours hiérarchique contre une décision discrétionnaire, mais où cette voie de recours reste sans effet dès lors que le directeur n'a pas statué sur le recours avant que l'autorité dont émane la décision discrétionnaire n'ait procédé à son exécution. Or, certaines de ces décisions peuvent avoir des incidences sur des droits ou obligations légalement protégés ou même des droits fondamentaux protégés par la Constitution ou la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), de sorte que la question du respect du droit à un recours effectif prévu par l'article 13 CEDH peut se poser dans certains cas. Un tel problème pourrait se poser p. ex. à l'égard d'une personne soumise à un secret professionnel qui conteste certains volets d'une décision ordonnant un contrôle sur place effectué dans ses locaux professionnels ou à l'égard d'un contribuable contre lequel une astreinte a été fixée et qui est recouvrée malgré l'introduction d'une contestation.

Afin de remédier à cette lacune, il est proposé de modifier l'article 8, paragraphe 3 point 3 en ce sens qu'un recours contentieux est admis également en cas de silence observé par le directeur à l'égard d'un recours hiérarchique formel dirigé contre une décision discrétionnaire au sens du § 237 de la loi générale des impôts. Tout comme dans le cadre de réclamations contre des bulletins, le recours contentieux devra être dirigé directement contre la décision expresse ayant fait l'objet du recours hiérarchique et non pas contre une décision implicite de rejet du directeur.

Par rapport au régime applicable en cas de réclamation contre un bulletin, il est proposé d'ouvrir la possibilité d'un recours contentieux suite à un recours hiérarchique formé contre une décision discrétionnaire après un silence du directeur de trois mois au lieu de six mois, étant donné que ces décisions ont normalement un objet plus circonscrit que les bulletins portant sur des cas d'imposition et qu'elles s'insèrent souvent dans le cadre de procédures d'imposition en cours.

Au vu des développements ci-avant relatifs aux droits et obligations en cause du côté des personnes concernées et de la possibilité de cas où le délai d'attente de trois mois après l'introduction d'une contestation peut s'avérer trop long en face d'une décision discrétionnaire mise en exécution avant l'expiration de ce délai, il est également proposé de rendre applicable, à l'égard des seules décisions discrétionnaires visées par le § 237 de la loi générale des impôts, l'alinéa 2 de l'article 4, paragraphe 1er, tel qu'il est proposé à l'article 1 (3) du présent projet.

Article 1 (6)

Depuis la création, par l'article 105 nouveau de la Constitution, dans sa teneur lui conférée par une loi du 2 juin 1999, d'une Cour des comptes qui a remplacé l'ancienne Chambre des comptes, il y a lieu de viser désormais la Cour des comptes. Il est vrai que l'article 13, paragraphe 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, dispose que lorsqu'une disposition se réfère à la „Chambre des comptes“, ces termes s'entendent désormais comme „Cour des comptes“, mais puisque la loi modifiée du 7 novembre 1996 est soumise à une révision globale, il est préférable de prévoir cette modification de manière expresse.

Article 1 (7)

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice qui a étendu le système afférent aux magistrats de l'ordre administratif, il ne suffit plus d'avoir satisfait aux prescriptions légales sur le stage judiciaire, mais il faut, en outre, avoir été admis à effectuer la formation comme attaché de justice au service provisoire et avoir, au terme de la formation, obtenu les notes prévues à l'article 11 de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice pour pouvoir bénéficier d'une nomination définitive comme attaché de justice. Comme l'admission au stage d'attaché de justice suppose remplies

les conditions d'être Luxembourgeois, de jouir des droits civils et politiques et de résider au Luxembourg, il n'est pas nécessaire d'énumérer ces éléments comme conditions supplémentaires dans le texte de loi. Comme une des conditions d'admissibilité à la formation comme attaché de justice est la réussite du stage judiciaire, celle-ci ne doit pas être mentionnée, en plus, comme condition d'accès aux fonctions de magistrat de l'ordre administratif.

Comme cette disposition ne saurait empêcher les magistrats nommés sous le régime antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 7 juin 2012, qu'ils relèvent de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire, d'accéder aux fonctions de conseiller à la Cour administrative, il y a lieu de prévoir que l'on peut encore être nommé conseiller à la Cour administrative si, au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition, l'on est magistrat nommé définitivement, soit dans l'ordre administratif, soit dans l'ordre judiciaire.

Article 1 (8)

En matière judiciaire, l'article 65 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire prévoit que la juridiction indique, au moment de la prise en délibéré, la date du prononcé de la décision. Cette mesure est utile dans des matières où les parties comparaissent elles-mêmes et où elles désirent assister au prononcé public de la décision qui les concerne. Elle est encore indispensable dans les matières où des délais courent à partir de la date du prononcé de la décision.

En matière administrative, où la procédure est entièrement écrite et se déroule, en principe, en dehors de la présence des parties, représentées par leurs avocats, une telle indication n'aurait que très peu d'utilité.

En revanche, ce à quoi sont intéressées les parties, c'est au prononcé de la décision dans un délai raisonnable. Il est dès lors indiqué de fixer un délai maximum de manière législative. Le délai de deux mois apparaît comme le délai dans lequel même les affaires compliquées doivent, en principe, pouvoir être évacuées. Il ne s'applique bien évidemment qu'aux affaires qui sont réellement en état d'être jugées. Le délai ne commence partant pas à courir lorsque des questions restent à résoudre au moyen de mémoires supplémentaires ou si des mesures d'instruction restent à effectuer. Il n'est pas utile de prévoir, de plus, que la date du prononcé soit indiquée, puisqu'alors, il y a un risque que ce soit toujours le délai de deux mois qui soit fixé, même pour des affaires simples pouvant être prononcées dans un délai plus bref.

Il se peut toujours que, pour l'une ou l'autre raison, une affaire ne puisse pas être prononcée dans le délai prévu. Dans ce cas, les parties ont le droit d'en connaître les raisons objectives et circonstanciées. Une réponse stéréotypée ne saurait valoir. L'omission de se conformer à cette obligation peut constituer une faute disciplinaire.

Il importe par ailleurs que l'autorité de contrôle, c'est-à-dire, à l'heure actuelle, le ministre de la Justice, soit informée des retards en question. A partir du moment où le Conseil national de la Justice sera créé, ce sera cet organe qui sera mis en copie des explications afférentes au lieu du ministre de la Justice.

Article 1 (9)

La finalité de l'ancien – et du nouveau – texte consiste à prévenir que des membres d'une même famille (parents, alliés) soient simultanément membres d'une même juridiction. La nouvelle disposition tend à adapter le texte aux réalités se dégageant des nouvelles formes de vie en commun.

Article 1 (10)

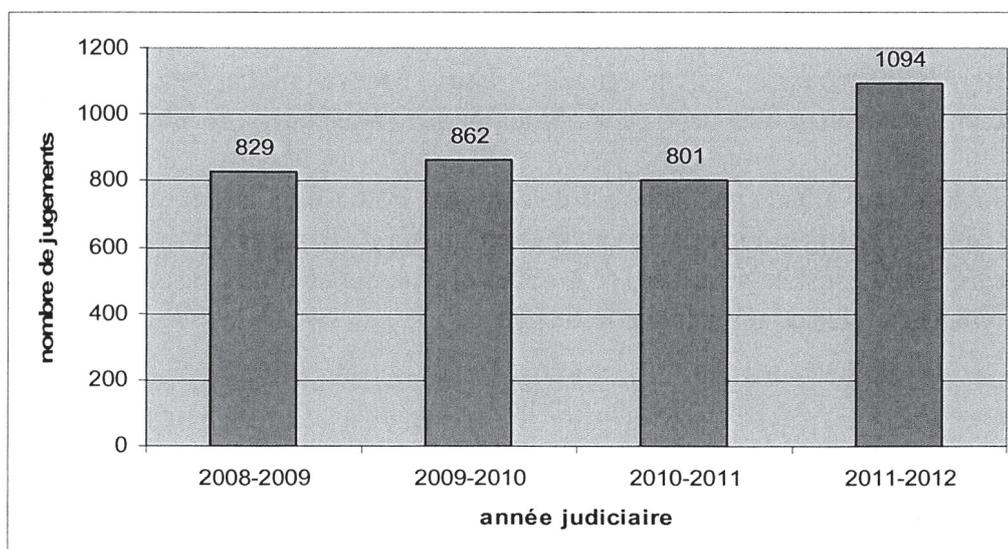
Le nombre d'affaires à évacuer par le tribunal n'a cessé d'augmenter depuis sa création. Ceci est dû, d'une part, à l'augmentation constante du contentieux administratif en général. D'autre part cependant, on assiste, depuis un certain nombre d'années, à une augmentation spectaculaire du contentieux en matière de police des étrangers et, avant tout, en matière de demandes de protection internationale. Le législateur a tenté de faire face aux données toujours changeantes en modifiant, en 2006, la législation sur les demandes d'asile et, en 2008, celle relative à la libre circulation des personnes et à l'immigration. Depuis lors, les flux migratoires ont encore augmenté d'une manière tellement spectaculaire et difficilement prévisible qu'il a dû être à nouveau réagi législativement. Une des réformes consiste dans l'introduction, par une loi du 19 mai 2011, modifiant l'article 20 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, d'une procédure accélérée en

matière de demandes d'asile manifestement non fondées avec une obligation, pour le tribunal administratif, de statuer dans un bref délai et l'absence du droit d'interjeter appel contre les jugements rendus selon la procédure accélérée.

En termes de chiffres, repris du rapport d'activités de l'année judiciaire 2011/2012 du tribunal administratif, les trois chambres du tribunal ont rendu au total, entre le 16 septembre 2011 et le 15 septembre 2012, 1.094 jugements (année 2010-2011: 801 jugements; année 2009-2010: 862 jugements; année 2008-2009: 829 jugements), dont 257 jugements de radiation (année 2010-2011: 155 jugements; année 2009-2010: 165 jugements; année 2008-2009: 169 jugements).

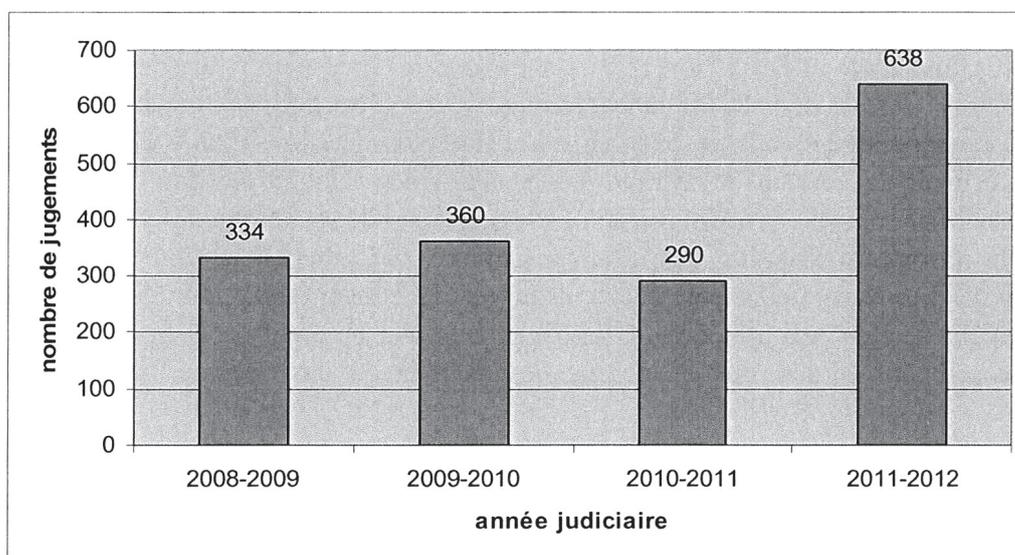
Le graphique 1. illustre l'évolution du nombre de jugements prononcés (y compris les jugements de radiation) et la hausse significative du nombre des jugements qui ont été prononcés au cours de l'année judiciaire 2011-2012.

Graphique 1.



Dans le chiffre total des jugements rendus au cours de l'année judiciaire 2011-2012 sont comprises 638 décisions en matière de police des étrangers au sens large (année 2010-2011: 290 décisions; année 2009-2010: 360 décisions; année 2008-2009: 334 jugements), l'augmentation étant illustrée par le graphique 2. – Le nombre des décisions rendues en matière de droit des étrangers qui ont dû être évacuées en procédure accélérée s'élève quant à lui à 347 décisions.

Graphique 2.



Cette augmentation non seulement conjoncturelle, mais structurelle du contentieux administratif, particulièrement en première instance, rend nécessaire un renforcement sensible des effectifs du tribunal administratif. Il est à souligner, dans ce contexte, que la direction de l'Immigration près le ministère des Affaires étrangères a récemment été considérablement renforcée en personnel, ce qui a entraîné une évacuation plus rapide des décisions relatives aux demandes d'asile au niveau gouvernemental. La quasi-intégralité des demandeurs d'asile déboutés attaquant les décisions afférentes moyennant un recours contentieux – l'aide juridictionnelle leur évitant de devoir engager des frais personnels –, ces affaires se retrouvent devant les juridictions administratives qui ont des difficultés à faire face à la masse des affaires et n'arrivent plus à évacuer les autres affaires – parmi lesquelles des affaires par essence très urgentes et souvent complexes, comme en matière de marchés publics ou de modifications de plans d'aménagement – dans des délais normaux. Sans augmentation correspondante du personnel juridictionnel, le but de la démarche, à savoir l'accélération des procédures d'asile dans leur ensemble, risque de ne pas être atteint. Il est dès lors prévu de créer deux nouveaux postes de juges au tribunal administratif.

La Cour administrative étant jusqu'ici à même d'évacuer les affaires dont elle est saisie dans des délais convenables, il n'est pas prévu de procéder à une augmentation des effectifs de cette juridiction. Il faut souligner que les jugements rendus selon la procédure urgente instituée par la loi du 19 mai 2011 ne sont pas susceptibles d'appel.

Article 1 (11)

Il est renvoyé au commentaire concernant la modification de l'article 12 (art. 1 (7) du présent projet). La précision qu'on peut être magistrat de l'ordre administratif pour accéder au tribunal s'applique aux conseillers de la Cour administrative qui n'ont pas été soumis au régime de la loi du 7 juillet 2012 sur les attachés de justice et qui désirent rejoindre le tribunal, p. ex. un conseiller qui brigue le poste de président ou de premier vice-président.

Article 1 (12)

Il est renvoyé au commentaire concernant la modification de l'article 14 (art. 1 (8) du présent projet). Alors qu'au cas où la Cour accuse un retard dans l'évacuation des affaires, c'est le ministre de la Justice qui doit en être informé, dans le cas du tribunal, c'est son président, puisque le tribunal a différentes chambres et que le président n'est pas forcément au courant du rythme d'évacuation des affaires alors même qu'en vertu de l'article 63, alinéa 1er, il est chargé de surveiller la bonne marche des affaires et de veiller à la prompt évacuation des affaires. Comme, par ailleurs, la Cour administrative est chargée, en vertu de l'article 65, de la surveillance du tribunal administratif, celle-ci doit également être informée

des retards éventuels. Au moment de la prise de fonctions du Conseil national de la Justice, celui-ci devra également être informé.

Article 1 (13)

La disposition ajoutée tend à répondre à une hésitation des plaideurs et des juridictions concernant l'organe juridictionnel compétent pour désigner un commissaire spécial au cas où appel a été interjeté contre le jugement de première instance ayant annulé une décision administrative et ayant renvoyé l'affaire devant l'administration compétente. La solution la plus logique est celle de conférer la compétence afférente à la juridiction qui a effectivement annulé et renvoyé l'affaire. En cas d'appel et de confirmation du jugement entrepris, c'est ce jugement qui, par l'effet de sa confirmation, est considéré comme ayant annulé la décision et c'est partant le tribunal administratif qui est compétent, dans cette hypothèse, pour connaître de la demande en désignation d'un commissaire spécial. En revanche, en cas de réformation partielle, le jugement ne subsiste pas de manière intégrale et dans un souci de ne pas prévoir des situations inextricables de compétence éventuellement partagée, il semble plus judicieux de conférer la compétence en matière de nomination d'un commissaire spécial à la juridiction d'appel.

Article 1 (14)

Il est apparu comme extrêmement compliqué et délicat de désigner un magistrat pour se rendre auprès d'une administration et de prendre à sa place des décisions administratives. Une telle démarche doit constituer une démarche de tout dernier recours. Il est préférable de prévoir que les juges puissent désigner, au cas où l'administration centrale, c'est-à-dire l'Etat, est concernée, un fonctionnaire étatique de la carrière supérieure pour prendre la décision qui aurait dû être prise par l'administration étatique.

Article 2 (1)

Il est renvoyé au commentaire ci-dessous concernant la modification de l'article 10 de la loi du 21 juin 1999 (art. 2 (10) du présent projet).

Article 2 (2)

La pratique a montré que pour être à même d'instruire convenablement un litige, la juridiction n'a besoin que d'un original et d'une seule copie de la requête introductive d'instance. Il en est de même des pièces.

L'autre copie est destinée à être transmise à l'Etat par la voie du greffe. S'il est en effet prévu de mettre l'Etat et les autres parties sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'échange des mémoires en réponse, réplique et duplique (v. *infra*, paragraphe 7, modification de l'article 8, paragraphe 1er), tel n'est pas le cas de la requête introductive d'instance où il est prévu de conserver le système de la communication à l'Etat par la voie du greffe. Ceci a comme avantage notable d'économiser au justiciable les frais de signification du recours à l'Etat. La situation est objectivement différente de celle des communications des mémoires en réponse, en réplique et en duplique qui peuvent être communiqués de manière électronique, sans frais.

Article 2 (3)

Eu égard à la mise sur un pied d'égalité de l'Etat et des autres parties à partir du mémoire en réponse (cf. le commentaire sous l'article 8, paragraphe 1er), la disposition qui prévoit que le dépôt au greffe du tribunal des mémoires destinés à l'Etat vaut signification à l'Etat doit être supprimée.

Article 2 (4)

Il est renvoyé au commentaire concernant la modification de l'article 10 de la loi du 21 juin 1999 (art. 2 (10) du présent projet). Il est à souligner que cette disposition se rapporte essentiellement à l'hypothèse où le défendeur répond par un mémoire sur support papier. En cas de réponse électronique, en effet, la communication de l'adresse électronique est automatique.

Article 2 (5)

Il est prévu de faire peser désormais sur les parties l'obligation de communiquer les pièces, à l'instar des règles applicables en procédure civile.

Article 2 (6)

La disposition en question traduit dans un texte les solutions précédemment dégagées par la jurisprudence à propos d'une lacune législative. Le texte originaire de l'article 5 de la loi du 21 juin 1999 n'envisageait qu'un procès entre deux parties. Or, dans de nombreuses hypothèses, il y a des parties tierces intéressées. On n'a qu'à citer le cas d'une autorisation de bâtir délivrée par le bourgmestre à un particulier que le voisin entend attaquer en justice. Il se trouve alors face à deux adversaires, la commune et le bénéficiaire de l'autorisation. Si la commune répond après trois semaines, il se pose la question de savoir si le requérant dispose d'un mois pour répliquer à partir de cette date ou s'il peut – et doit – attendre la réponse du bénéficiaire de l'autorisation. S'il réplique dans le mois de la réponse par la commune et que si, plus tard le bénéficiaire de l'autorisation réplique à son tour, il ne disposera plus de moyen pour répliquer aux arguments de celui-ci, sauf à fournir un second mémoire en réponse, ce qui est pourtant formellement prohibé par la disposition de l'article 7, alinéa 1er, de la loi. La jurisprudence administrative retient clairement que le délai pour fournir la réplique est d'un mois à compter de la notification effective ou potentielle de la dernière réponse en date (Cour adm. 14 juillet 2009, n° 25414C du rôle; trib. adm. 15 novembre 2010, n° 25864 du rôle, conf. par arrêt du 5 avril 2011, n° 27580C du rôle). La même solution doit valoir pour la fourniture du ou des mémoires en duplique.

Article 2 (7)

La loi du 21 juin 1999 a mis en place un système de dépôt et de communication des mémoires en réponse, en réplique et en duplique qui prévoit des règles distinctes pour le délégué du gouvernement, d'une part, et les autres plaideurs, d'autre part. Si ce système a ses avantages en ce qu'il facilite la transmission des mémoires au gouvernement et par celui-ci, en ce que le simple dépôt au greffe suffit, celui-ci étant alors chargé de transmettre les écrits afférents à leurs destinataires, il présente également deux grands désavantages, l'un étant d'ordre pratique, l'autre d'ordre théorique. Du point de vue pratique, il s'est en effet révélé qu'en cas de dépôt d'un mémoire au greffe et de continuation de celui-ci par les soins du greffe, soit au gouvernement, soit à une partie, il n'existe pas de preuve de la date de cette transmission et certaines contestations quant à la date de réception de la part d'avocats ont risqué de ruiner le système des délais d'instruction très stricts puisque la date de départ du délai pour déposer un mémoire en réplique ou en duplique n'a alors pas pu être déterminée. D'un point de vue théorique, le système instauré par la loi du 21 juin 1999 a conféré à l'Etat une position particulière qui ne se justifie guère. L'Etat, comme les autres personnes morales de droit public, est une partie ordinaire dans un procès devant le juge administratif et il n'est guère justifié de lui appliquer un traitement différent par rapport aux autres justiciables, sous peine de violer éventuellement l'article 10bis, paragraphe 1er, de la Constitution. – Il est vrai que le présent projet excepte de ce traitement égal les règles applicables en matière de dépôt et de communication de la requête introductive d'instance (v. *supra*, paragraphe 2, modification de l'article 2), mais cette exception se fait dans l'intérêt du justiciable et lui économise des frais de signification.

Par ailleurs, l'article 10 prévoit désormais la communication, ainsi que le dépôt des mémoires par la voie électronique, de sorte que l'Etat, qui est certainement le justiciable ayant de loin le plus de litiges devant les juridictions administratives, ne devrait pas être surchargé en gestion de papiers et de significations matérielles.

Article 2 (8)

Il semble logique de permettre la même communication simplifiée, par la voie électronique, des pièces qui le plus souvent sont déposées et communiquées en même temps que les mémoires. Pour le principe de la communication par la voie électronique, v. le commentaire sous le nouvel article 10.

Il y a lieu de prévoir qu'en cas de doute raisonnable concernant l'authenticité d'une pièce, les parties et bien entendu, le tribunal, peuvent exiger la production de l'original. Si cette faculté est accordée aux parties, c'est en vue d'éviter que l'incident ne se produise systématiquement à l'audience seulement. Bien entendu si une partie, malgré la demande de son adversaire, refuse de produire l'original, il appartiendra au tribunal de toiser la question de la justification de la demande afférente.

Il n'y a pas lieu de modifier ni d'abroger le paragraphe 5 de l'article 8 qui exige le dépôt du dossier administratif au greffe du tribunal. Il est vrai que cette formalité n'est souvent pas respectée – essentiellement parce que le dossier se résume à quelques pièces dont l'authenticité n'est par ailleurs pas contestée et qui peuvent être communiquées en copie. Néanmoins, lorsque les pièces sont volumineuses (p. ex. des rapports d'expertise) et encombrantes (p. ex. des plans), leur communication en copie, que

ce soit sur support papier ou selon un procédé électronique peut se révéler fastidieuse et leur lecture peut être malaisée. Il y a partant lieu de conserver l'obligation de déposer le dossier administratif au greffe.

Article 2 (9)

L'abrogation des dispositions en question est la suite logique du traitement de l'Etat, représenté par un délégué du gouvernement, comme toute autre partie au procès, à partir du dépôt de la requête introductive d'instance. Ceci implique que l'Etat doit procéder comme toute partie en communiquant ses mémoires en réponse et en duplique, c'est-à-dire qu'au cas où il n'entend pas se servir de la voie électronique, il doit communiquer – c'est-à-dire signifier ou notifier – ses mémoires, de manière directe, sur support papier, et qu'il doit en faire de même des pièces dont il entend se servir plus particulièrement (son obligation de déposer le dossier administratif au greffe du tribunal restant entière).

Article 2 (10)

Eu égard au traitement de l'Etat, représenté par un délégué du gouvernement, comme toute autre partie (cf. art. 8, paragraphe 1er), la disposition prévoyant un moyen spécifique de communication des mémoires au délégué du gouvernement et par celui-ci, est supprimée.

Par ailleurs, eu égard aux moyens de communication modernes, le dépôt au greffe ainsi que la signification des mémoires entre parties peuvent apparaître comme lourds et peu adaptés aux nouvelles possibilités. Voilà pourquoi il est prévu de permettre désormais le dépôt et la communication des mémoires par voie électronique, c'est-à-dire essentiellement par courriel. Bien entendu, l'auteur du mémoire doit pouvoir être identifié sans qu'un doute quant à son identité ne soit possible. Voilà pourquoi tout mémoire déposé ou transmis par voie électronique doit être muni d'une signature électronique légalement reconnue.

L'adresse électronique du greffe du tribunal administratif et de la Cour administrative pouvant être inconnue du public et pouvant, pour le surplus, changer, cette adresse en question est indiquée sur le site internet de l'Etat dans la rubrique consacrée aux juridictions administratives. En revanche, il est prévu aux articles 1er, alinéa 2, et 5, paragraphe 1er, que les auteurs respectifs de la requête introductive d'instance et des mémoires en réponse doivent indiquer une adresse à laquelle les mémoires subséquents peuvent être communiqués de manière électronique. La possibilité de se voir communiquer les mémoires et réponse, en réplique et en duplique ne constituent dès lors pas une faculté pour le professionnel, mais une obligation, dans ce sens qu'il est obligé, passivement, d'avoir une adresse électronique et, activement, de disposer d'une signature électronique et que la faculté de lui communiquer un mémoire par la voie électronique ne dépend pas de son consentement – préalable ou *a posteriori* (une dérogation en faveur des personnes privées est prévue à l'article 57). De toute manière, le „consentement“ à une communication juridictionnelle peut sembler paradoxal (v. G. MECARELLI et S. POISSON, *La signification par voie électronique: entre défi technique et théorie du procès*, D. 2012, p. 2535 et s., spéc. p. 2544).

Le terme de mémoires „subséquents“ désigne bien entendu les mémoires en réplique et en duplique, mais également les mémoires en réponse fournis après la fourniture d'un premier mémoire en réponse, en cas de pluralité de parties défenderesses.

En ce qui concerne la date de communication du mémoire, les moyens de communication électronique ne sont pas fiables à telle enseigne que tout envoi arrive nécessairement à destination et que la transmission opère de manière instantanée. Pour conférer une sécurité raisonnable à la transmission et ménager une preuve de celle-ci, une communication simultanée, par le même envoi (il est à cet effet indifférent que toutes les parties y figurent comme destinataires principaux ou que certaines y soient mises en copie) est prévue, car la réception de l'envoi par une partie peut pallier à la contestation de la réception de l'envoi par une autre. Par ailleurs, puisque les envois prennent quelquefois du retard, il est prévu que les envois transmis avant 17.00 heures sont censés réceptionnés le jour même, tandis que ceux communiqués plus tard sont censés réceptionnés le lendemain. Ces solutions peuvent sembler boiteuses, mais elles paraissent préférables à l'exigence d'un accusé de réception à transmettre par le destinataire. Cette solution mettrait l'auteur de l'envoi à la merci du destinataire qui pourrait manquer de diligence pour renvoyer l'accusé de réception. – En France, l'article 664-1, al. 2, du Code de procédure civile retient tout simplement que „la date et l'heure de la signification par voie électronique sont celles de l'envoi de l'acte à son destinataire.“ (v. G. MECARELLI et S. POISSON, *op. cit.*,

p. 2537), de sorte que le système proposé apparaît comme très respectueux de la situation du destinataire de l'acte.

Article 2 (11)

Le paragraphe 3 de l'article 13 constitue une anomalie dans l'ordonnement juridique. En principe, dès qu'un administré a adressé une demande à une administration et que celle-ci ne répond pas, il peut, à l'expiration d'un délai de trois mois sans qu'une décision ne soit intervenue, considérer sa demande comme rejetée et introduire un recours contentieux sans être enfermé dans un quelconque délai. Ceci est conforme aux articles 6 et 14 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, le premier exigeant que toute décision administrative soit légalement motivée et la jurisprudence décidant qu'au cas où les motifs ne sont pas fournis, le délai du recours contentieux ne commence pas à courir, et le second exigeant que la décision administrative contienne une instruction sur les voies de recours, la jurisprudence retenant encore qu'à défaut d'une telle instruction, aucun délai contentieux ne commence à courir.

En cas de recours gracieux contre une décision négative, si l'administration répond et refuse de faire droit à la demande, un nouveau délai de trois mois pour introduire un recours contentieux commence à courir.

Mais si elle ne répond pas, un nouveau délai de trois mois commence à courir, au terme duquel l'administré se voit forcé à exercer un recours contentieux contre la décision initiale.

La solution est injuste puisqu'elle prête à confusion. En effet, en principe, en cas de silence de l'administration, aucun délai du recours contentieux ne court. Ce n'est que lorsqu'un recours gracieux a été introduit contre une décision négative motivée et qu'il reste sans réponse que le délai recommence à courir.

Il semble plus cohérent de supprimer purement et simplement le paragraphe 3 de l'article 13. Dès lors, tout silence de l'administration, que ce soit à la suite d'une demande initiale ou d'un recours gracieux, suspend le délai du recours contentieux. Ceci ne fait pas peser sur l'administration des obligations de diligence démesurées. Au cas où celle-ci, après le recours gracieux, entend maintenir purement et simplement sa décision initiale, elle doit en informer l'administré par écrit en l'informant du délai du recours contentieux et de la manière dont celui-ci doit être introduit.

Une autre anomalie consiste dans ce que si, après une première décision négative suivie d'un recours gracieux, l'administration répond en confirmant tout simplement sa décision de refus initiale, elle est dispensée d'indiquer les voies de recours (v. Cour adm. 18 novembre 2004, n° 18435C du rôle). Mais avec la suppression du paragraphe 3, aucun délai ne commence de toute manière à courir, de sorte que l'administré peut à tout moment introduire un recours contentieux.

Article 2 (12)

Selon l'état actuel de la législation, l'intervention s'articule assez mal avec l'affaire principale et en dépit de la disposition qui prohibe le retard du jugement de l'affaire principale en cas d'intervention, le contraire est souvent le cas.

La nouvelle disposition tend à trouver un équilibre entre les interventions justifiées et le danger d'un retard de l'affaire principale.

Le dépôt et la communication de la requête en intervention doivent se faire de la même manière que pour les requêtes introductives d'instance, à l'exclusion d'un dépôt et d'une communication électroniques. Bien entendu, les mémoires subséquents peuvent être communiqués de manière électronique.

Article 2 (13)

Eu égard à l'introduction de la faculté de la communication électronique des mémoires en réponse, en réplique et en duplique et de l'indication obligatoire de l'adresse électronique dans respectivement la requête introductive d'instance et dans la réponse, il n'y a aucun empêchement à ce que le greffe du tribunal notifie le jugement par la voie électronique au mandataire.

Le second alinéa prend en considération le fait que parfois, il existe un décalage entre le moment de l'envoi d'un message électronique et celui de sa réception à la messagerie du destinataire.

Article 2 (14)

Il s'est révélé que, dans certains cas, l'effet suspensif du jugement n'est pas de nature à sauvegarder utilement les intérêts des parties au litige. Ainsi, on peut citer l'hypothèse où l'administré a sollicité une autorisation de séjour et que le ministre l'a refusée, le président du tribunal, statuant au provisoire, ayant ordonné une mesure de sauvegarde consistant dans l'octroi provisoire du droit de séjourner sur le territoire en attendant que le tribunal ait statué au fond. Si le jugement annule la décision de refus de l'autorisation de séjour, l'effet suspensif du jugement n'est d'aucune utilité pour l'étranger qui ne saurait, de ce fait, bénéficier d'une autorisation de séjour. Or, l'ordonnance du président du tribunal a entre-temps, du fait du jugement au fond, perdu ses effets, de sorte que, paradoxalement, l'étranger ne bénéficie plus du droit provisoire de séjourner sur le territoire en attendant la solution définitive du litige par la Cour administrative. La nouvelle disposition est destinée à conférer au tribunal des pouvoirs plus larges à cet égard, à l'image de ceux dont dispose le président du tribunal. Dans l'hypothèse concrète visée, le tribunal pourrait, dans son jugement d'annulation, autoriser l'étranger à résider provisoirement sur le territoire pendant le délai d'appel et pendant l'instance d'appel.

Article 2 (15)

Alors que le libellé de l'ancien article 36 a pu prêter à confusion au niveau de la personne ayant le droit de former tierce opposition, le nouveau texte tend à remédier à la problématique afférente et à consacrer la solution dégagée par les juridictions administratives qui ont défini les personnes pouvant faire tierce opposition comme celles qui n'ont pas été parties ou représentées à une procédure, alors qu'elles avaient intérêt à y défendre leurs droits, de faire à nouveau juger les dispositions de la décision qui leur font grief (*cf.* Cour adm. 15 décembre 2011, nos. 29117C et 29184C du rôle; CE 1er août 1963, Pas. 19, 398).

Article 2 (16)

Concernant l'exigence de deux copies de l'acte d'appel au lieu de quatre il y est renvoyé au commentaire concernant la modification de l'article 2 (art. 2 (2) du présent projet).

Le nouvel alinéa 2 tend à réagir à une difficulté qui se rencontre assez souvent, à savoir que l'appelant ne trouve pas d'adresse de la partie ayant gagné en première instance. Ceci se produit essentiellement en matière de police des étrangers et, d'une manière plus large, au cas où l'intimé habite à l'étranger. Il faut alors se lancer dans des recherches fastidieuses et en fin de compte faire des publications dans des quotidiens.

Or, la probabilité que par une telle publication, l'intimé soit réellement touché est minime, l'opération étant pour le surplus coûteuse. Il apparaît comme beaucoup plus simple et efficace de considérer que l'avocat qui a occupé pour une partie en première instance est censé avoir mandat de réceptionner la signification de la requête d'appel. Dans l'immense majorité des cas, l'avocat ayant occupé en première instance occupe également en instance d'appel. Il n'est certainement pas trop lui demander, en cas de changement de mandataire, de transmettre l'acte d'appel à son client dont il doit raisonnablement être admis qu'il connaît l'adresse.

Il est vrai que la première instance et l'instance d'appel sont deux instances distinctes. Toutefois, la séparation n'est pas aussi nette qu'on pourrait le considérer en théorie pure. C'est ainsi que la Cour administrative a considéré, à propos de la défense d'une commune en instance d'appel, que la délibération du conseil communal portant autorisation du conseil échevinal d'agir en justice en première instance englobe l'autorisation de défendre en instance d'appel (Cour adm. 19 mai 2009, n° 25210C du rôle; 6 décembre 2011, n° 28707C du rôle).

Article 2 (17)

Il est renvoyé au commentaire concernant la modification de l'article 8 (art. 2 (8) du présent projet).

Article 2 (18)

Il est renvoyé au commentaire concernant l'article 1er alinéa 2 (art. 2 (1) du présent projet).

Article 2 (19)

Il est renvoyé au commentaire concernant la modification de l'article 20 (art. 2 (12) du présent projet).

Article 2 (20)

Il est renvoyé au commentaire concernant la modification de l'article 5 (art. 2 (6) du présent projet).

Article 2 (21)

Il est renvoyé au commentaire concernant la modification de l'article 10 (art. 2 (10) du présent projet).

Article 2 (22)

Le traitement de l'Etat à l'égal des autres parties entraîne la suppression de cette disposition.

Article 2 (23)

Il existe, depuis la création des juridictions administratives, un flottement jurisprudentiel concernant l'étendue de la saisine de la Cour en cas d'appel. En principe, celle-ci est saisie, en vertu de l'effet dévolutif de l'appel, de l'intégralité du litige. Comme juge du fond, elle est donc, en règle générale, appelée à se prononcer sur l'intégralité des moyens de forme et de fond produits devant elle, indépendamment de ce qui a été examiné et jugé par le tribunal.

Ceci peut, cependant, se révéler insatisfaisant dans certaines circonstances où le premier juge s'est à tort déclaré incompétent ou a déclaré une requête à tort irrecevable. Dans ces hypothèses, les avantages d'un double degré de juridiction commandent de renvoyer le litige devant le premier juge, afin d'éviter que le fond ne soit jugé qu'au cours d'une seule instance. Ceci étant dit, il y a lieu de souligner que le double degré de juridiction n'est reconnu comme droit fondamental, par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qu'en matière pénale (Protocole n° 7, article 2). Ce droit n'existe pas en droit administratif (sauf les sanctions administratives ou disciplinaires à caractère pénal selon l'interprétation autonome de la notion par la Cour européenne des droits de l'homme). D'ailleurs, dès lors que la production de moyens nouveaux en instance d'appel est admissible (cf. art. 41, paragraphe 2 de la loi), il y a des aspects du litige qui sont susceptibles de n'être débattus et résolus qu'au cours de la seule instance d'appel.

En examinant la jurisprudence de la Cour, on constate que, hormis le cas le plus fréquent où elle statue au fond à l'instar du premier juge, celle-ci, au cas où le tribunal s'est déclaré incompétent ou a déclaré le recours irrecevable, en cas de réformation, tantôt renvoie le litige devant les premiers juges, tantôt le résout elle-même en statuant au fond. On constate la même démarche dans les cas où la Cour accueille l'appel partiellement.

On croit déceler dans la jurisprudence de la Cour le souci de réaliser un équilibre entre, d'une part, l'avantage du double degré de juridiction et, d'autre part, l'urgence avec laquelle le litige exige une solution. L'on constate également que la Cour se saisit plus volontiers du fond lorsque les deux parties ont amplement conclu au fond en première instance et en instance d'appel, tandis que si elles se sont bornées à ne discuter la compétence ou la recevabilité, elle a tendance à renvoyer le litige en première instance.

Il s'agit à présent de légiférer en la matière en s'inspirant des orientations prises par la Cour et qui procèdent du souci de réaliser un équilibre entre l'utilité du double degré de juridiction, d'une part, et l'urgence ainsi que du degré d'instruction au fond du litige, d'autre part. Il n'est pas question d'enfermer le juge d'appel dans un cadre strict, mais de lui laisser toute latitude de soupeser, au cas par cas, les intérêts en présence.

Article 2 (24)

Alors qu'on peut raisonnablement exiger d'un professionnel, qu'il soit avocat ou expert-comptable, de disposer d'une adresse électronique et d'être en mesure de signer de manière électronique, tel n'est pas le cas des particuliers. Si, par conséquent, un particulier n'indique pas son adresse électronique, l'échange de mémoires suivra la voie traditionnelle.

*

FICHE FINANCIERE

Le coût financier se situe au niveau de la rémunération de deux juges supplémentaires du tribunal administratif.

Coût total par année: ± 190.000 euros

6563/01

N° 6563¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements gouvernementaux</i>	
1) Dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, au Président de la Chambre des Députés (26.6.2013).....	1
2) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux	2

*

**DEPECHE DU PREMIER MINISTRE, MINISTRE D'ETAT,
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(26.6.2013)

Monsieur le Président,

A la demande de la Ministre de la Justice, j'ai l'honneur de vous saisir d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

A cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec un commentaire.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Premier Ministre,
Ministre d'Etat,
Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,
Marc SPAUTZ*

*

TEXTE ET COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

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

Il est inséré entre les articles 10 et 11 un nouvel article 10-1 qui prend la teneur suivante:

„En cas d'empêchement légitime d'un conseiller ou de vacance d'un poste de conseiller à la Cour administrative, constaté par ladite Cour en assemblée générale, son président délègue par ordonnance un juge du tribunal administratif pour compléter temporairement la Cour administrative.

Tous les membres du tribunal administratif à l'exception de son président, sont susceptibles d'être délégués afin de compléter temporairement la Cour administrative.

Le président met fin à la délégation lorsque la Cour constate en assemblée générale que l'empêchement qui l'a motivée n'existe plus.

En cas de cessation de la délégation, celle-ci produit ses effets jusqu'au jugement pour les affaires en cours de débats ou en délibéré dans lesquelles le juge délégué a siégé.

Pendant la durée de la délégation le juge du tribunal administratif reste valablement saisi des affaires en cours de débats ou de délibéré, dans lesquelles il a siégé avant que la délégation produise ses effets.“

Commentaire:

La Cour administrative est, aux termes de l'article 10, alinéa 1er, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, composée de cinq membres. C'est un nombre extrêmement réduit mais qui a jusqu'ici permis à cette Cour de fonctionner normalement et sans accumuler des retards dans l'évacuation des affaires.

Un tel nombre réduit de conseillers rend cette juridiction cependant très fragile au cas où un de ses membres a un empêchement durable (maladie grave, accident. etc.).

Il se pose dès lors la question du remplacement du ou des conseillers en cas d'empêchement durable.

Il est vrai que la Cour peut se compléter par des conseillers suppléants (art. 10, al. 2), mais il s'agit de magistrats de l'ordre judiciaire qui exercent des fonctions qui ne leur permettent de suppléer les magistrats de l'ordre administratif que de manière occasionnelle et ponctuelle.

Dès qu'il survient un empêchement durable d'un conseiller de la Cour administrative, la seule solution praticable consiste dans une délégation d'un juge du tribunal administratif auprès de la Cour pour la période pendant laquelle la Cour n'est pas au complet. Compte tenu du nombre de juges composant le tribunal administratif et considérant qu'il bénéficie de la collaboration d'attachés de justice, le tribunal est à même de participer à cette organisation.

Le texte de l'article 10-1 est inspiré des dispositions semblables de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire (v. art. 13 et 135) et les solutions y prévues ont été transposées dans la mesure du possible.

La mesure de la délégation temporaire d'un juge du tribunal administratif à la Cour administrative étant importante, il a paru utile de prévoir que le constat de l'existence d'un empêchement ainsi que celui de la cessation de celui-ci soit constaté par la Cour en assemblée générale. Il est évident qu'une telle délégation ne se conçoit pas lorsque les cinq membres de la Cour exercent normalement leurs fonctions ou si l'empêchement est de courte durée.

Il appartiendra au président de la Cour de délèguer un des magistrats du tribunal aux fonctions de collaboration aux travaux de la Cour.

Il n'y aura pas de délocalisation géographique. Le juge concerné continuera à juger des litiges qui relèvent du contentieux administratif, et sa délégation est essentiellement temporaire. Le principe d'inamovibilité est par conséquent respecté. Il s'agira du contraire d'une sanction puisque le magistrat en question participera temporairement aux travaux de la juridiction supérieure. Le président procédera bien entendu à une consultation et tentera d'obtenir une solution consensuelle, tant avec le président du tribunal administratif qu'avec le magistrat pressenti pour la délégation, qui soit de nature à perturber le moins possible le fonctionnement du tribunal, mais en dernier lieu, la décision quant à la personne appelée à être déléguée lui appartiendra.

Le présent amendement fait suite à une demande des juridictions de l'ordre administratif.

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

L'article 8, paragraphe 2, est modifié comme suit:

„Les pièces dont les parties entendent se prévaloir sont énoncées dans leurs mémoires respectifs et déposées ensemble avec ceux-ci.

Les parties communiquent ces pièces ensemble avec les mémoires aux autres parties en cause selon le procédé énoncé à l'article 10.

Néanmoins, en cas de doute raisonnable concernant l'authenticité d'une pièce, chaque partie ainsi que le tribunal peuvent exiger la production de l'original.“

Commentaire:

Dans sa version actuelle, l'article 8, paragraphe 2 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives dispose: *„Les pièces dont la partie défenderesse ou les tiers intéressés entendent se prévaloir sont énoncées dans leurs mémoires en réponse et déposées au greffe ensemble avec lesdits mémoires. Elles sont communiquées aux autres parties par le greffe“.*

Le projet de loi dans sa teneur actuelle prévoit de compléter cette disposition en y ajoutant deux alinéas de la teneur suivante:

„Les parties peuvent également communiquer les pièces dont elles entendent se prévaloir selon le procédé énoncé à l'article 10.

Néanmoins, en cas de doute raisonnable concernant l'authenticité d'une pièce, chaque partie ainsi que le tribunal peuvent exiger la production de l'original.“

Or, comme l'un des buts du projet de loi est de simplifier la procédure et de mettre l'Etat et les autres parties sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'échange des mémoires, il serait anormal que seuls les mémoires soient désormais échangés directement entre les parties sans passer par la voie du greffe, mais également les pièces.

Il y a lieu de lire l'article 8, paragraphe 2, en combinaison avec les articles 2, paragraphe 2, et 5, paragraphe 4. L'article 2, paragraphe 2, dispose actuellement dans ses deux premières phrases que la requête introductive est déposée au greffe du tribunal, en original et quatre copies et que les pièces énoncées sont jointes en quatre copies. L'article 5, paragraphe 4, prévoit que dès le dépôt au greffe de la constitution d'avocat ou du mémoire en réponse, le greffier transmet sans délai à l'avocat constitué un exemplaire des pièces déposées par le demandeur.

Selon le projet de loi, les deux premières phrases de l'article 2, paragraphe 2, sont à modifier dans le sens que les pièces ne sont plus qu'à déposer en deux exemplaires au greffe, étant donné qu'il appert que pour être à même d'instruire convenablement un litige, la juridiction n'a besoin que d'un original et d'une seule copie de la requête introductive d'instance ainsi que des pièces en deux exemplaires. Or, s'il est vrai que la juridiction peut se contenter de deux exemplaires des pièces, elle ne saurait s'en dessaisir au profit des parties. Par ailleurs, selon l'article 2, paragraphe 5, du projet de loi, l'article 5, paragraphe 4, de la loi du 21 juin 1999 sera modifié dans ce sens que, désormais, l'auteur de la requête introductive d'instance transmet lui-même les pièces dont il entend se servir après avoir reçu la constitution d'avocat de l'adversaire.

Dans leur teneur actuelle, les dispositions pertinentes du projet de loi aboutissent à ce que le greffe doive communiquer soit à l'Etat, soit à l'avocat d'une autre partie défenderesse (p. ex. une commune) les pièces, alors que, d'une part, les mémoires s'échangeront désormais directement entre les parties, y compris l'Etat, et que, d'autre part, le greffe ne disposera plus d'assez de jeux de pièces pour les transmettre lui-même.

Il est donc nécessaire, non pas de compléter l'actuel article 8, paragraphe 2, par deux nouveaux alinéas, mais de modifier également le premier alinéa, de sorte que l'article 8, paragraphe 2, actuel, sera intégralement remplacé par la nouvelle disposition.

En visant les „parties“, les alinéas 1er et 2 visent toutes les parties au litige, demanderesse, défenderesse et tierces intéressées.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6563/02

N° 6563²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**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**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(2.7.2013)

Par dépêche du 11 avril 2013 du Premier Ministre, Ministre d'Etat, le Conseil d'Etat fut saisi du projet de loi sous rubrique élaboré par le 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 ainsi qu'une fiche financière.

Le projet de loi contient une réforme incisive de la procédure applicable devant les juridictions administratives. Le Conseil d'Etat estime que les modifications proposées exigent un examen plus approfondi qui ne pourra plus intervenir avant l'automne. Il propose dès lors de scinder le projet et d'adopter dans un premier temps l'article 3 du projet, permettant aux juridictions administratives de procéder à l'engagement de deux juges pour les besoins du fonctionnement du tribunal administratif et ainsi d'une bonne administration de la justice.

Il se réserve de revenir dans un deuxième temps sur les dispositions censées faire l'objet, d'après les observations qui précèdent, du second des deux projets de loi préconisés.

Si le Conseil d'Etat est suivi en ce qui concerne la scission du projet de loi, il peut d'ores et déjà marquer son accord au premier des deux projets qui reprend exclusivement l'article 3 du projet de loi sous avis.

Le libellé de l'article 3 n'exige pas d'observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 2 juillet 2013.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6563/03

N° 6563³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements gouvernementaux</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (26.9.2013).....	1
2) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux	2

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(26.9.2013)

Monsieur le Président,

A la demande de la Ministre de la Justice, j'ai l'honneur de vous saisir d'une deuxième série d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

A cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec un commentaire.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,
Marc SPAUTZ*

*

TEXTE ET COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

1er amendement:

La loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice est complétée par un article 17 nouveau libellé comme suit:

„(1) Les magistrats engagés suivant les modalités et conditions de la présente loi qui ont exercé une fonction du siège d'un ordre juridictionnel, peuvent être nommés à un poste d'un ministère public et vice-versa, ainsi qu'à un poste relevant de l'autre ordre juridictionnel.

(2) Il est réservé au Grand-Duc, sur avis des membres de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative, réunis en assemblée conjointe, d'établir la liste de rang des magistrats visés au paragraphe (1).

(3) Aux fins de rendre l'avis prévu au paragraphe (2) du présent article, la Cour supérieure de justice et la Cour administrative se réunissent en assemblée générale conjointe convoquée par le président de la Cour supérieure de justice.“

2e amendement:

Il est inséré un nouvel article 71-1 dans la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, libellé comme suit:

„Il est réservé au Grand-Duc, sur avis de la Cour administrative de nommer conseiller honoraire auprès de cette Cour les président, premier vice-président, vice-présidents, premiers juges et juges du tribunal administratif.“

Commentaire:

1er amendement et 2e amendement: Lors de la création des juridictions administratives, l'organisation de celles-ci était largement calquée sur celle des juridictions judiciaires, telle que celle-ci se dégage des dispositions de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

Une différence notable consistait cependant dans le fait que les magistrats de l'ordre administratif étaient nommés directement à leurs postes respectifs, sans devoir accomplir une période de stage. Il s'agissait d'un système très insatisfaisant en ce que les magistrats de l'ordre administratif devaient apprendre leur métier sur le tas et qu'il n'était pas possible d'apprécier la valeur d'un magistrat au cours d'une période de stage.

Ces inconvénients ont été résolus avec le vote de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice. Désormais le régime des attachés de justice s'étend aux deux ordres de juridiction dans ce sens que pour accéder aux fonctions juridictionnelles dans l'un ou l'autre ordre, il faut accomplir le stage prévu par la loi du 7 juin 2012. D'autre part, les attachés de justice ayant réussi les épreuves prévues peuvent être nommés indifféremment dans l'un ou l'autre ordre.

Il est indispensable de combler ce régime par la mutabilité des attachés entre les deux ordres de justice, ceci pour éviter que les attachés doivent se décider définitivement pour un ordre ou l'autre dès leur première nomination. L'absence de mutabilité entraînerait également que les attachés soient forcés d'occuper des postes, non en fonction de leurs capacités et préférences, mais au gré des vacances de poste. Un attaché intéressé par un ordre de juridiction serait le cas échéant forcé à accepter une nomination dans l'autre en raison de l'absence de vacance de poste dans celui ayant sa préférence, et il serait engagé pour le reste de sa carrière professionnelle dans cet ordre, ne pouvant changer vers l'ordre ayant ses préférences qu'au prix de la perte de son ancienneté.

L'utilité, voire le caractère essentiel de la mutabilité n'étant guère contestable, il faut organiser celle-ci.

L'article 1er, paragraphe 1er, du projet de loi énonce cette mutabilité. Celle-ci opère dans différentes hypothèses, dont l'une existe d'ores et déjà au niveau judiciaire, à savoir la mutabilité entre le siège et le parquet. Il s'ajoutera, désormais, la mutabilité entre les deux ordres de juridiction. Désormais, les magistrats de l'ordre judiciaire, également ceux occupant un poste au ministère public, pourront accéder à un poste de l'ordre administratif et vice-versa.

L'article 1er, paragraphes 2 et 3, ainsi que l'article 2, organisent la mutabilité. Pour cela, il faut établir un rang commun entre les magistrats des deux ordres de juridiction. S'il est évident que pour

les magistrats nommés avant l'entrée en vigueur de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, une telle démarche est impossible, tellement les nominations dans l'un et l'autre ordre ont obéi à des logiques différentes, il n'y a pas d'empêchement majeur en ce qui concerne les attachés de justice „nouveau régime“.

Dans l'ordre judiciaire, la loi prévoit deux rangs, à savoir le rang de juge et le rang de conseiller, l'octroi du premier relevant de la seule compétence du Grand-Duc, tandis que pour le second, l'avis de la Cour supérieure de justice est en plus nécessaire.

La loi portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ne prévoit explicitement aucun rang. Si le rang de juge est automatique – ce qui n'est pas le cas en matière judiciaire, où un membre du parquet peut se voir conférer le rang de juge – la loi ne prévoit pas de rang de conseiller. Les magistrats administratifs n'ont que le „rang“ de juge et avancent en principe selon ce seul rang. Ainsi un membre du tribunal administratif ayant une ancienneté plus grande qu'un conseiller à la Cour administrative a un rang d'ancienneté plus grand que ce dernier. – Si l'on veut unifier les règles relatives au rang dans les deux ordres de juridiction, condition préalable à la mutabilité des magistrats entre les deux ordres, il faut introduire le rang de conseiller dans l'ordre administratif également.

Si les règles relatives à la mutabilité des magistrats peuvent trouver leur place dans la loi sur les attachés de justice, seuls les attachés de justice relevant de cette loi pouvant bénéficier de cette mutabilité, la disposition relative au rang des magistrats de l'ordre administratif doit trouver sa place dans la loi sur l'organisation des juridictions de l'ordre administratif puisqu'elle ne concerne que les magistrats de l'ordre administratif et qu'elle peut s'appliquer également aux magistrats faisant actuellement partie des dites juridictions.

En vertu des dispositions prévues, chaque ordre disposera de règles identiques pour conférer aux magistrats le rang respectivement de juge – étant précisé que les magistrats de l'ordre administratif ont automatiquement le rang de juge par le seul effet de leur nomination – et de conseiller.

La mutabilité entre les deux ordres de juridiction implique, pour le surplus, qu'un rang commun soit établi entre l'ensemble des magistrats relevant de l'un et de l'autre ordre. Puisqu'il s'agit là d'une opération qui intéresse au même degré l'un et l'autre ordre de juridiction, il faut organiser une procédure impliquant les deux ordres. – Le système proposé s'inspire de la procédure prévue en cas de proposition des membres de la Cour constitutionnelle où les deux Cours supérieure de justice et administrative se réunissent en assemblée générale et procèdent à un vote commun pour proposer les conseillers à la Cour constitutionnelle. Il est prévu que lors d'une assemblée similaire, le rang commun des magistrats nommés après l'entrée en vigueur de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice soit arrêté.

Ceci étant dit, les listes de rang inférieures aux deux ordres de juridiction (art. 120 de la loi modifiée du 7 mars 1980 pour l'ordre judiciaire et respectivement 31 et 71 pour l'ordre administratif) continueront à exister. Il y aura dès lors trois listes de rang: une pour chaque ordre juridictionnel et une commune aux deux ordres.

En attendant la mise en place du Conseil national de la justice, qui sera désormais seul compétent pour proposer la nomination des magistrats relevant des deux ordres et déterminera également le rang de ceux-ci, les avis légalement requis pour accéder aux postes élevés en hiérarchie (à partir du poste de vice-président dans l'un et l'autre ordre) continueront à relever, conformément respectivement à l'article 43 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire et aux articles 11 et 58 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation de juridictions de l'ordre administratif – de la seule compétence respectivement de la Cour supérieure de justice pour un poste dans la magistrature judiciaire et de la Cour administrative pour un poste dans la justice administrative.

Ce constat conduit à une remarque finale importante: l'importance des listes de rang – qu'elles soient propres à chaque ordre juridictionnel ou qu'il s'agisse de la liste commune – est toute relative en ce qu'un rang ne confère aucun droit à respectivement une nomination ou une promotion. Les nominations de postes en bas de la hiérarchie de l'un et de l'autre ordre relèvent de la seule compétence – discrétionnaire – du Grand-Duc et celles pour les postes élevés (à partir du vice-président) se font soit sur proposition de la Cour supérieure de justice qui établit une liste de trois candidats parmi lesquels le Grand-Duc opère un choix soit sur simple avis de la Cour administrative. Quel que soit le rang d'un magistrat et quelle que soit son ancienneté, il ne peut faire valoir aucun droit à occuper un poste plus élevé qui devient vacant. Il est vrai que l'ancienneté constitue et continuera à constituer, même lorsque le Conseil national de la justice sera institué, un élément à prendre en considération, mais le rang même le plus élevé ne constitue pas une garantie de promotion.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6563/04

N° 6563⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI**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**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(4.2.2014)

Par dépêche du 11 avril 2013 du Premier Ministre, Ministre d'Etat, le Conseil d'Etat fut saisi du projet de loi sous rubrique élaboré par le ministre de la Justice.

Le 2 juillet 2013, le Conseil d'Etat a émis un avis portant exclusivement sur la disposition figurant à l'article 3 du projet de loi et autorisant le Gouvernement à procéder, par dérogation à l'article 7 de la loi du 21 décembre 2012 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 et par dépassement des plafonds prévus dans cette loi, aux engagements supplémentaires de deux juges pour les besoins du tribunal administratif, tout en proposant de scinder le projet de loi en deux parties et de réserver l'examen des dispositions plus complexes sur la réforme de la procédure administrative contentieuse.

Par dépêche du 26 juin 2013, le Conseil d'Etat fut saisi de deux amendements gouvernementaux suivis, par dépêche du 26 septembre 2013, d'une deuxième série d'amendements dont un amendement à la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice. De ce fait, l'intitulé devrait également être modifié par l'ajout d'une référence à cette loi.

Par courrier du 23 décembre 2013, le Conseil d'Etat s'est vu transmettre par le ministre aux Relations avec le Parlement une copie d'une lettre du Ministère de la Justice sollicitant un avis prioritairement sur les deux amendements gouvernementaux transmis en date du 26 septembre 2013 au motif que ces dispositions devraient être adoptées avant le mois de mars 2014 étant donné qu'à ce moment les premiers attachés de justice recrutés conformément à la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice auront accompli leur stage.

Le premier amendement ainsi visé entend compléter la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice par un article 17 nouveau.

Le deuxième amendement vise à insérer un nouvel article 71-1 dans la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et disposant qu'il est réservé au Grand-Duc de nommer, sur avis de la Cour administrative, conseiller honoraire auprès de cette Cour, les président, premier vice-président, vice-présidents, premiers juges et juges du Tribunal administratif.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU 26 SEPTEMBRE 2013

Intitulé

L'intitulé du projet de loi, dont le dispositif sera formé par les amendements gouvernementaux transmis au Conseil d'Etat le 26 septembre 2013, se lira comme suit:

„Projet de loi portant modification

1) de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice;

2) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif“.

Dispositif

Il y a lieu de faire précéder les dispositions normatives respectivement par l'ajout „Art. 1er“ et „Art. 2“.

Amendement 1 (Ajout d'un article 17 à la loi du 7 juin 2012)

Dans le cadre de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, les magistrats de l'ordre administratif étaient nommés directement à leurs postes respectifs par le Grand-Duc sans être tenus d'accomplir préalablement une période de stage. Selon les auteurs du projet de loi, ce système était „très insatisfaisant en ce que les magistrats de l'ordre administratif devaient apprendre leur métier sur le tas et qu'il n'était pas possible d'apprécier la valeur d'un magistrat au cours d'une période de stage“.

La loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, qui s'applique aux deux ordres de juridiction, étend dorénavant l'obligation d'un stage à ces deux ordres. Selon l'article 17 en projet, les magistrats engagés aux conditions de la loi de 2012 pourront être nommés indifféremment dans l'un ou l'autre des deux ordres. Les attachés de justice ne sont plus tenus de se décider définitivement pour un ordre de juridiction et peuvent également postuler à tout moment à un poste des parquets.

Selon le libellé du paragraphe 1er proposé par les auteurs, les magistrats engagés dans le cadre de la loi précitée du 7 juin 2012 „qui ont exercé une fonction du siège d'un ordre juridictionnel, peuvent être nommés à un poste d'un ministère public et vice versa ...“.

Le Conseil d'Etat donne à considérer que la notion de ministère public vise la fonction tandis que la notion de „parquet“ vise l'organe. Dès lors, il existe un ministère public mais deux parquets (auprès du Tribunal de Luxembourg et auprès du Tribunal de Diekirch).

Il suggère dès lors de libeller comme suit le paragraphe 1er de l'article 17 nouveau à ajouter à la loi précitée du 7 juin 2012 :

„(1) Les magistrats engagés suivant les modalités et conditions de la présente loi qui ont exercé une fonction du siège d'un ordre juridictionnel peuvent être nommés à un poste auprès d'un Parquet et vice versa, ainsi qu'à un poste relevant de l'autre ordre juridictionnel.“

Aux termes du paragraphe 2 de l'article 17 nouveau proposé à ladite loi du 7 juin 2012, le Grand-Duc établit, sur avis des membres de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative réunis en assemblée générale conjointe, la liste de rang commun des magistrats engagés selon les conditions et modalités de la loi du 7 juin 2012. Le Conseil d'Etat rappelle qu'aux termes de l'article 116 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, la liste de rang des magistrats de l'ordre judiciaire est arrêtée par „la cour en assemblée générale“.

Aux termes de l'article 71 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, la liste de rang auprès de cette juridiction est arrêtée par „la Cour administrative en assemblée générale“. Le mode de désignation prévu dans le projet de loi n'est dès lors pas conforme aux compétences actuelles où l'intervention du Grand-Duc est exclue. Le Conseil d'Etat propose de se tenir dès lors aux modes d'établissement des listes de rang actuellement appliqués.

Le paragraphe 3 se limite à préciser que l'assemblée générale conjointe est convoquée par le président de la Cour supérieure de justice.

Le Conseil d'Etat propose de fusionner les paragraphes 2 et 3. Le paragraphe 2 se lira dès lors comme suit:

„(2) Les membres de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative, réunis en assemblée générale conjointe sur convocation du Président de la Cour supérieure de justice, établissent la liste de rang des magistrats visés au paragraphe 1er.“

Amendement 2 (Insertion d'un article 71-1 dans la loi du 7 novembre 1996)

Cet amendement vise à insérer un nouvel article 71-1 dans la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Aux termes de la disposition projetée, le Grand-Duc peut nommer conseiller honoraire auprès de la Cour administrative les président, premier vice-président, vice-présidents, premiers juges et juges du Tribunal administratif.

Le Conseil d'Etat approuve cet amendement.

Suit le texte coordonné du projet de loi tel que proposé par le Conseil d'Etat:

*

PROJET DE LOI
portant modification

- 1) de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice;**
- 2) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif**

Art. 1er. La loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice est complétée par un article 17 nouveau libellé comme suit:

„Art. 17. (1) Les magistrats engagés suivant les modalités et conditions de la présente loi qui ont exercé une fonction du siège d'un ordre juridictionnel peuvent être nommés à un poste auprès d'un parquet et vice versa, ainsi qu'à un poste relevant de l'autre ordre juridictionnel.

(2) Les membres de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative, réunis en assemblée générale conjointe sur convocation du président de la Cour supérieure de justice, établissent la liste de rang des magistrats visés au paragraphe 1er.“

Art. 2. Il est inséré un nouvel article 71-1 dans la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif libellé comme suit:

„Art. 71-1. Il est réservé au Grand-Duc, sur avis de la Cour administrative, de nommer conseiller honoraire auprès de cette cour les président, premier vice-président, vice-présidents, premiers juges et juges du tribunal administratif.“

En complément à son avis du 2 juillet 2013 portant sur l'article 3 du projet de loi sous examen, le Conseil d'Etat tient encore à relever que la référence à la loi du 21 décembre 2012 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 figurant dans cet article est à remplacer par celle à la loi du 20 décembre 2013 a) ayant pour objet: 1. d'autoriser le Gouvernement à effectuer, au cours des mois de janvier à avril 2014, les dépenses figurant aux tableaux annexés à la présente loi; 2. d'autoriser le Gouvernement à recouvrer les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2013 d'après les lois et tarifs qui en règlent l'assiette et la perception; 3. de proroger certaines dispositions de la loi du 21 décembre 2012 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013; b) portant modification de: 1. la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques; 2. la loi modifiée du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional; 3. la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation; 4. la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, étant donné que l'effet de la loi précitée du 21 décembre 2012 est venu à échéance le 31 décembre 2013 et que l'article 3 en question n'est pas entré en vigueur au courant de l'exercice budgétaire 2013 auquel il a été initialement censé se rapporter.

Le Conseil d'Etat tient par ailleurs à faire savoir que si le législateur entendait ajouter ledit article 3 au texte proposé ci-avant au lieu d'en faire un projet de loi à part, il pourrait d'ores et déjà y marquer son accord.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 février 2014.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

6563/05

N° 6563⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (11.2.2014).....	1
2) Dépêche du Ministre de la Justice au Ministre aux Relations avec le Parlement (6.2.2014)	2
3) Dépêche du Ministre de la Justice au Président du Conseil d'Etat (20.12.2013).....	2

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(11.2.2014)

Monsieur le Président,

A la demande du Ministre de la Justice, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe un courrier relatif au projet de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*

Daniel ANDRICH

Conseiller de Gouvernement 1re classe

*

**DEPECHE DU MINISTRE DE LA JUSTICE
AU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT**

(6.2.2014)

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe une copie du courrier du 20 décembre 2013 adressé à Monsieur le Président du Conseil d'Etat et je vous prie de bien vouloir la soumettre à Monsieur le Président de la Chambre des Députés.

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Pour le Ministre de la Justice,
Marie-Anne KETTER
Premier Conseiller de Gouvernement

*

**DEPECHE DU MINISTRE DE LA JUSTICE
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(20.12.2013)

Monsieur le Président,

Par la présente, je vous prie de bien vouloir aviser les amendements gouvernementaux qui vous ont été transmis par le Ministre aux Relations avec le Parlement en date du 26 septembre 2013.

Les dispositions visées doivent être adoptées impérativement avant le mois de mars 2014 étant donné qu'à ce moment-là les premiers attachés de justice recrutés d'après la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice auront accompli leur stage.

Vu l'urgence en la matière, je me permets de vous demander que le volet mutabilité des ordres judiciaires et administratifs sera avisé séparément afin de permettre à la Chambre d'adopter les dispositions afférentes avant mars 2014.

Veillez croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.

Le Ministre de la Justice,
Félix BRAZ

08



CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

LB/pk

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 12 février 2014

ORDRE DU JOUR :

1. - Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe avec la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration du 3 février 2014
- Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 5 février 2014
2. 6563 Projet de loi 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
- Rapporteur: Madame Viviane Loschetter
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6562 Projet de loi renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains et portant modification
(1) du Code pénal;
(2) de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse;
(3) de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile;
(4) de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration
- Rapporteur: Madame Viviane Loschetter
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 6172A Projet de loi portant
a) réforme du Titre II.- du Livre Ier du Code civil «Des actes de l'état civil» et modifiant les articles 34, 47, 57, 63, 70, 71, 73, 75, 76, 79, et 95;
b) réforme du Titre V.- du Livre Ier du Code civil «Du mariage» et rétablissant l'article 143 et modifiant les articles 144, 145, 147 à 154, 158 à 160, 160bis à 171, 173 à 175, 176 à 192, 194 à 199, 201 à 205, 212, 213, 223, 227, 228, 295 et introduisant les articles 146-1, 146-2, 175-1, 175-2 nouveaux;

- c) modification des articles 108, 169, 295, 313, 315 et abrogation des articles 296 et 297 du Code civil;
 - d) introduction d'un Titre VI.bis nouveau dans la Deuxième Partie du Nouveau Code de procédure civile;
 - e) introduction d'un Chapitre VII.bis nouveau au Titre VII du Livre Ier du Code pénal;
 - f) abrogation de la loi du 23 avril 1827 concernant la dispense des prohibitions du mariage prévues par les articles 162 à 164 du Code civil; et
 - g) abrogation de la loi du 19 décembre 1972 portant introduction d'un examen médical avant mariage
- Rapporteur: Monsieur Paul-Henri Meyers
- Présentation adoption d'une série d'amendements

5. Examen des documents européens suivants:

COM(2013) 821: Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales

Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai prendra fin le 12 février 2014.

COM(2013) 822: Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre des procédures pénales

Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai prendra fin le 12 février 2014.

COM (2013) 824: Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant l'aide juridictionnelle provisoire pour les suspects et les personnes poursuivies privés de liberté, ainsi que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen

Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai prendra fin le 12 février 2014.

6. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Joëlle Elvinger remplaçant Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, M. Marcel Oberweis remplaçant Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

Mme Nancy Carier, Mme Marie-Anne Ketter, Mme Pascale Millim, Mme Dina Ramcilovic, du Ministère de la Justice

M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

Excusées : Mme Simone Beissel, Mme Octavie Modert

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. - **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe avec la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration du 3 février 2014**
- **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 5 février 2014**

Les projets de procès-verbal repris sous rubrique rencontrent l'assentiment unanime des membres de la commission.

2. **6563 Projet de loi 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**

Mme la Présidente-Rapportrice présente succinctement son projet de rapport.

Les membres de la commission soulignent que les modifications législatives telles que proposées impliquent nécessairement un changement d'optique une fois entrées en vigueur.

En ce qui concerne le temps de parole, la commission propose le modèle de base.

3. **6562 Projet de loi renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains et portant modification**
(1) du Code pénal;
(2) de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse;
(3) de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile;
(4) de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Mme la Présidente-Rapportrice présente succinctement son projet de rapport.

Ajouts / Modifications à apporter au projet de rapport

1. **Volet de l'incrimination de la mendicité simple**

Le groupe politique CSV déclare émettre des réserves à l'endroit du point 5.2. «L'élargissement de la définition de la traite des êtres humains», point (i) «La mendicité forcée», quant à la formulation de la dernière phrase du dernier alinéa.

Ledit groupe politique estime que la Commission juridique avait retenu que le volet relatif à la mendicité simple, dont l'incrimination, ayant figuré au point 6) de l'article 653 du Code pénal, a été supprimée par erreur dans le cadre de l'entrée en vigueur de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration ne sera pas abordé dans le cadre du projet de loi sous rubrique, mais bien dans un contexte plus général. Ainsi, est-il demandé de reformuler la dernière phrase du dernier alinéa du point (i) «La mendicité forcée» du point 5.2. «L'élargissement de la définition de la traite des êtres humains».

La proposition d'un membre du groupe politique CSV de reformuler ladite phrase en y inscrivant «[...] *il n'y a pas lieu de traiter ce sujet dans le cadre du présent projet de loi*» recueille l'accord unanime des membres de la commission.

2. Interrogation concernant un plan d'action visant à lutter contre la prostitution enfantine

Le groupe politique CSV aimerait savoir si le ministère de la Justice envisage de définir et arrêter un plan d'action en matière de lutte contre la prostitution enfantine.

La Commission juridique décide de prévoir une réunion jointe avec les membres de la Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports une fois que le Gouvernement a validé un plan d'action contre la prostitution enfantine. [Agenda]

3. Volet des indemnisations (point 5.3. du projet de rapport)

Le représentant de la sensibilité politique ADR s'interroge sur les conditions d'octroi d'une indemnisation au sens de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction.

Aux termes de l'article 15 de la loi modifiée précitée tel que modifié par l'article 5 du projet de loi, une personne victime d'une lésion résultant d'un fait incriminé commis à l'étranger a droit d'être indemnisée au Luxembourg pour autant que cette personne justifie d'une résidence régulière et habituelle au Luxembourg.

L'orateur se demande si cette condition de résidence doit être remplie au moment des faits ayant été la cause des lésions corporelles subies par la personne victime ou si cette condition de résidence suffit à elle-même.

La Commission juridique décide, sous réserve de la vérification à effectuer par le ministère de la Justice, d'ajouter à l'endroit du point 5.3., Indemnisations, dernier alinéa, dernière phrase, les termes de «[...] *au moment des faits.*».

Le projet de rapport ainsi modifié, sous réserve de la vérification à effectuer par le ministère de la justice à l'endroit du point 5.3. *Le renforcement des droits des victimes*, est adopté à la majorité des voix avec une abstention du représentant de la sensibilité politique ADR qui déclare, au vu de l'interrogation subsistant au niveau des conditions d'octroi de l'indemnisation, devoir en conférer avec les autres membres composant la sensibilité politique ADR.

Postérieurement à la présente réunion, il a été porté à la connaissance du secrétariat de la Commission juridique qu'un 2^e avis complémentaire figurera à l'ordre du jour de la Séance plénière du Conseil d'Etat du mardi 25 février 2014. Ainsi, il a été proposé d'examiner ledit avis complémentaire lors de la réunion du 26 février 2014 et d'adopter le projet de rapport dûment complété lors de cette même réunion de la Commission juridique.

4. 6172A Projet de loi portant

- a) réforme du Titre II.- du Livre Ier du Code civil «Des actes de l'état civil» et modifiant les articles 34, 47, 57, 63, 70, 71, 73, 75, 76, 79, et 95;
- b) réforme du Titre V.- du Livre Ier du Code civil «Du mariage» et rétablissant l'article 143 et modifiant les articles 144, 145, 147 à 154, 158 à 160, 160bis à 171, 173 à 175, 176 à 192, 194 à 199, 201 à 205, 212, 213, 223, 227, 228, 295 et introduisant les articles 146-1, 146-2, 175-1, 175-2 nouveaux;
- c) modification des articles 108, 169, 295, 313, 315 et abrogation des articles 296 et 297 du Code civil;
- d) introduction d'un Titre VI.bis nouveau dans la Deuxième Partie du Nouveau Code de procédure civile;
- e) introduction d'un Chapitre VII.bis nouveau au Titre VII du Livre Ier du Code pénal;
- f) abrogation de la loi du 23 avril 1827 concernant la dispense des prohibitions du mariage prévues par les articles 162 à 164 du Code civil; et
- g) abrogation de la loi du 19 décembre 1972 portant introduction d'un examen médical avant mariage

Confirmation du rapporteur

Les membres de la Commission juridique confirment M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur du projet de loi.

Examen de la proposition d'amendements

M. le Rapporteur suggère des propositions de modification, dont le détail s'établit comme suit:

Amendement n°1 concernant l'Article 1^{er}, article 1^{er}, point 3) - Article 57 du Code civil

Il suggère de reformuler pour des raisons de cohérence l'alinéa 1^{er} de l'article 57 du Code civil de la manière suivante:

*«Art. 57. L'acte de naissance énonce le jour, l'heure et le lieu de la naissance, le sexe de l'enfant, le nom et les prénoms qui lui sont donnés, les prénoms, noms, **sexe** et domicile des parents ainsi que les lieux et **leurs** dates de **leur** naissance pour autant qu'ils sont connus.»*

Le dernier comme le pénultième alinéa de l'article 57 du Code civil pose problème en ce que les termes d'«*enfant naturel*» continuent à y figurer. L'orateur rappelle qu'il est unanimement admis qu'il convient d'abroger la différenciation entre l'enfant légitime et l'enfant naturel telle qu'elle figure encore toujours dans le Code civil. Il renvoie à la réforme du droit de la filiation et estime qu'il est opportun, voire indiqué de procéder, dans le cadre de la réforme du mariage, aux modifications afférentes à l'endroit des articles qu'il est proposé d'amender dans le cadre du présent projet de loi n°6172A.

Ainsi, il propose de reformuler lesdits alinéas comme suit:

«L'article 57 prend la teneur suivante:

«Art.- 57.

[...]

Si les parents de l'enfant naturel ou l'un d'eux ne sont pas désignés Si la filiation n'est pas établie à l'égard de l'un des deux parents ou des deux parents, à l'officier de l'état civil, il n'est fait sur les registres aucune mention à ce sujet.

Si l'acte dressé concerne un enfant naturel, Dans ce cas, l'officier de l'état civil en donne, dans le mois, avis au juge des tutelles compétent du lieu de naissance. Si l'enfant est déclaré de parents inconnus, l'avis est donné dans les vingt-quatre heures.»

Une autre possibilité consisterait à esquiver cette problématique en circonscrivant les modifications aux seuls alinéas 1 à 8 (il convient d'adapter la phraséologie de l'amendement parlementaire).

Le représentant du ministère de la Justice, tout en reconnaissant le caractère pertinent des observations de M. le Rapporteur, explique que les propositions d'amendement telles que suggérées ne visent que les seules modifications liées au domaine du mariage. Ainsi, il n'a pas été tenu compte de la nécessité de procéder aux modifications s'inscrivant dans le cadre de la réforme du droit de la filiation et ce afin de ne pas retarder la continuation de l'instruction parlementaire du projet de loi sous rubrique.

Un membre du groupe politique LSAP, tout en rappelant la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle, estime indiqué d'éviter, dans la mesure du possible, de devoir aborder des questions connexes au domaine strict du droit du mariage.

M. le Rapporteur évoque la question du maintien ou non de l'obligation dans le chef de l'officier de l'état civil assurant la célébration du mariage civil de devoir procéder à la lecture devant les parties des articles 212, 213, alinéa 1^{er}; 214, alinéas 1^{er} et 3 et 215, première phrase telle que prescrite par l'article 76, alinéa 1^{er} du Code civil.

L'orateur informe les membres de la commission que pareille disposition a été abrogée en Belgique.

Un membre du groupe politique CSV estime que pareille lecture continue à être pertinente, notamment en vue de permettre aux personnes concernées de saisir la signification de l'institution du mariage civil.

Un membre du groupe politique DP partage ce point de vue et insiste sur la nécessité d'assurer, dans le cas de figure où pareille disposition devrait être abrogée, l'information adéquate des personnes voulant se marier.

M. le Rapporteur, eu égard que sa proposition de supprimer l'obligation de lecture telle que prescrite à l'endroit de l'article 76, alinéa 1^{er} du Code civil ne recueille pas l'accord majoritaire, retire sa proposition afférente.

L'orateur est d'avis qu'il convient encore de revoir l'ensemble du régime des publications tel qu'énoncé dans le Code civil.

Amendement n°2 concernant l'Article 1^{er}, article 1^{er}, point 7) - Article 76 du Code civil

M. le Rapporteur propose d'insérer l'ajout du terme «sexe» après celui de «noms» et non après celui de «lieux».

L'article 76 tel qu'amendé serait ainsi libellé comme suit:

«L'article 76 prend la teneur suivante:

«Art. 76. (~~L. 21 février 1985~~) On énonce, dans l'acte de mariage:

- 1) les prénoms, noms, **sexes**, lieux et dates de naissance et domicile des conjoints;
- 2) les prénoms, noms, **sexes** et domiciles des parents;
- 3) le consentement des parents, celui du conseil de famille, celui du tuteur ad hoc et, le cas échéant, le juge des tutelles, dans les cas où ils sont requis;
- 4) les prénoms et nom du précédent conjoint de chacun des conjoints;
- 5) les publications dans les divers domiciles;
- 6) la déclaration des contractants de se prendre pour conjoint, et le prononcé de leur union par l'officier public.

Il sera est fait mention de la célébration du mariage en marge de l'acte de naissance de chacun des conjoints.

Un extrait des conventions matrimoniales des conjoints est transmis, à la diligence du notaire qui les a reçues, au parquet général à fin de conservation au répertoire civil et d'inscription dans un fichier, faute de quoi les clauses dérogatoires au droit commun ne peuvent être opposées aux tiers qui ont contracté avec les conjoints dans l'ignorance de ces conventions matrimoniales.»

Proposition d'amender l'article 356 du Code civil

M. le Rapporteur informe que par l'arrêt n°105/13 du 13 décembre 2013 (Mémorial A, n°229 du 27 décembre 2013)¹, la Cour Constitutionnelle a déclaré que l'article 356 du Code civil n'est pas conforme à la Constitution.

L'orateur estime partant qu'il y aurait lieu d'amender ledit article en prévoyant que la personne investie de l'autorité parentale ou le tuteur puisse consentir en lieu et place du mineur de plus de quinze ans qui ne peut pas donner son consentement personnel.

Amendement n°7 concernant l'Article 1^{er}, article 3, nouveau point 6) - Article 390 du Code civil

M. le Rapporteur fait observer que le texte tel qu'amendé comporte toujours les termes d'«*enfant naturel*», de sorte qu'il y aura lieu d'amender le libellé de l'article 390 du Code civil de la manière suivante:

«L'article 390 prend la teneur suivante:

Art. 390. La tutelle s'ouvre lorsque ~~le père et la mère les parents~~ sont tous deux décédés ou se trouvent dans l'un des cas prévus à l'article 376.

*Elle s'ouvre, aussi, à l'égard d'un enfant **naturel** dont la filiation n'est établie à l'égard d'aucun de ses parents, s'il n'a ~~ni père ni mère aucun de ses parents~~ qui l'aient volontairement reconnu.»*

Amendement n°17 concernant l'Article 1^{er}, article 3, nouveau point 16) - Article 1409 du Code civil

M. le Rapporteur propose d'amender l'article 1409 du Code civil comme suit:

¹ <http://www.justice.public.lu/fr/jurisprudence/cour-constitutionnelle/index.html>

«L'article 1409 prend la teneur suivante:

Art. 1409. *La communauté se compose passivement:*

*A titre définitif, et sans distinguer entre **le mari et la femme les conjoints**, des aliments dus ~~par les époux par les conjoints~~ et des dettes contractées par eux pour l'entretien du ménage et de l'éducation des enfants.*

A titre définitif ou sauf récompense, selon les cas, des autres dettes nées pendant la communauté ~~soit à charge du mari, soit à charge de la femme~~, d'après les distinctions qui seront faites ci-dessous.»

Amendement n°18 concernant l'Article 1^{er}, article 3, nouveau point 17) (article 1595 du Code civil)

M. le Rapporteur explique que par un arrêt 51/10 du 8 janvier 2010 (Mémorial n°8 du 20 janvier 2010)², la Cour Constitutionnelle a déclaré l'article 1595 du Code civil comme étant non conforme à la Constitution.

L'orateur propose partant d'abroger ledit article 1595 du Code civil. L'article équivalent a été abrogé en France.

Amendement n°21 concernant l'Article II, nouvel article 1^{er}, nouveau point 1) - Article 265, alinéa 1^{er} du Nouveau Code de procédure civile

M. le Rapporteur propose de remplacer les termes «*la veuve*» par ceux de «*conjoint survivant*».

«L'article 265, alinéa 1^{er} prend la teneur suivante:

*L'héritier, **la veuve le conjoint survivant**, la **femme personne** divorcée ou séparée de biens **du de cujus**, assignée comme commune, auront trois mois du jour de l'ouverture de la succession ou dissolution de la communauté, pour faire inventaire, et quarante jours pour délibérer: si l'inventaire a été fait avant les trois mois, le délai de quarante jours commencera du jour qu'il aura été parachevé.»*

Amendement n°22 concernant l'Article II, nouvel article 1^{er}, nouveau point 2) - Article 278 du Nouveau Code de procédure civile

M. le Rapporteur propose de remplacer les termes «*la veuve*» par ceux de «*conjoint survivant*».

«L'article 278 prend la teneur suivante:

Art 278 *L'héritier, **la veuve le conjoint survivant** et la **femme personne** divorcée ou séparée **du de cujus**, pourront ne proposer leurs exceptions dilatoires qu'après l'échéance des délais pour faire inventaire et délibérer.»*

² <http://www.justice.public.lu/fr/jurisprudence/cour-constitutionnelle/index.html>

Amendement n°24 concernant l'article IV «Dispositions générales»

M. le Rapporteur propose de supprimer, à l'endroit du commentaire, alinéa 2, la dernière phrase.

Les membres de la Commission juridique décident que M. le Rapporteur se concertera avec les représentants du ministère de la Justice en vue de finaliser une série d'amendements parlementaires dont la présentation et l'adoption d'une série d'amendements parlementaires pourraient figurer à l'ordre du jour de la réunion du mercredi 12 mars 2014.

5. **Examen des documents européens suivants:**

COM(2013) 821: Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales

Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai prendra fin le 12 février 2014.

COM(2013) 822: Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre des procédures pénales

Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai prendra fin le 12 février 2014.

COM (2013) 824: Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant l'aide juridictionnelle provisoire pour les suspects et les personnes poursuivies privés de liberté, ainsi que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen

Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai prendra fin le 12 février 2014.

A défaut de disposer du temps nécessaire requis, le point 5. n'a pas pu être discuté.

Comme le délai du contrôle du principe de subsidiarité vient à échéance le jour de la présente réunion, le point 5. n'est pas reporté.

Le secrétaire,
Laurent Besch

La Présidente,
Viviane Loschetter

07



Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 05 février 2014

Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 29 janvier 2014
2. 6562 Projet de loi renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains et portant modification
 - (1) du Code pénal;
 - (2) de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse;
 - (3) de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile;
 - (4) de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration
 - Rapportrice : Madame Viviane Loschetter
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. 6415 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie
 - Rapporteur : Monsieur Léon Gloden
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 6172A Projet de loi portant
 - a) réforme du Titre II.- du Livre Ier du Code civil «Des actes de l'état civil» et modifiant les articles 34, 47, 57, 63, 70, 71, 73, 75, 76, 79, et 95;
 - b) réforme du Titre V.- du Livre Ier du Code civil «Du mariage» et rétablissant l'article 143 et modifiant les articles 144, 145, 147 à 154, 158 à 160, 160bis à 171, 173 à 175, 176 à 192, 194 à 199, 201 à 205, 212, 213, 223, 227, 228, 295 et introduisant les articles 146-1, 146-2, 175-1, 175-2 nouveaux;
 - c) modification des articles 108, 169, 295, 313, 315 et abrogation des articles 296 et 297 du Code civil;
 - d) introduction d'un Titre VI.bis nouveau dans la Deuxième Partie du Nouveau Code de procédure civile;
 - e) introduction d'un Chapitre VII.bis nouveau au Titre VII du Livre Ier du Code pénal;
 - f) abrogation de la loi du 23 avril 1827 concernant la dispense des prohibitions du mariage prévues par les articles 162 à 164 du Code civil; et
 - g) abrogation de la loi du 19 décembre 1972 portant introduction d'un examen

médical avant mariage

- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers

- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

5. 6563 Projet de loi 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

- Désignation d'un rapporteur

- Présentation du projet de loi

- Examen des avis du Conseil d'Etat

6. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, M. Marcel Oberweis remplaçant Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

Mme Jeannine Dennewald, Mme Nancy Karier, Mme Marie-Anne Ketter, Mme Claudine Konsbruck, du Ministère de la Justice

M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Octavie Modert

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 29 janvier 2014

Le projet de procès-verbal sous référence recueille l'accord unanime des membres de la commission.

2. 6562 **Projet de loi renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains et portant**

modification

(1) du Code pénal;

(2) de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse;

(3) de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile;

(4) de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 4 février 2014

Amendement n°1

Alinéa 1^{er}

La proposition de confier la fonction de rapporteur national au sens de l'article 19 de la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI, à transposer en droit luxembourgeois par le projet de loi n°6562, à la Commission consultative des Droits de l'Homme en lieu et place du médiateur n'appelle pas d'observations quant au fond de la part du Conseil d'Etat sauf à ce qu'il *«[...] ne peut que marquer sa surprise [...] alors qu'il n'appartient pas à une instance de droit public de refuser des attributions que le législateur entend lui confier.»* De surcroît, il *«[...] s'interroge finalement sur la compatibilité des attributions nouvelles avec le statut consultatif de la Commission et sur les moyens dont elle dispose pour répondre à ces nouvelles missions.»*

Alinéa 2

Il convient de reprendre le concept de «rapporteur national» dans le libellé proposé.

Alinéa 3

Le Conseil d'Etat propose de supprimer l'alinéa 3.

Les membres de la Commission juridique approuvent les suggestions du Conseil d'Etat.

Amendement n°2

Le Conseil d'Etat fait observer *«[...] La considération la plus importante réside toutefois dans l'article 382-2 du Code pénal qui prévoit au paragraphe 2 que « l'infraction prévue à l'article 382-1, paragraphe 1er, est punie de la réclusion de dix ans à quinze ans et d'une amende de 100.000 à 150.000 euros », entre autres si elle « a été commise envers un mineur ». Outre les problèmes liés à la définition critiquable du nouveau point 6), l'ajout est inutile, voire s'avère être source d'incohérence. La minorité ne saurait être à la fois un élément constitutif de l'infraction et une circonstance aggravante. Dans le respect du principe de la légalité des délits et dans un souci de cohérence et de logique des dispositions pénales et de sécurité juridique, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, de faire abstraction du nouveau point 6).*

[...]

Pour combler les lacunes dans la loi précitée du 16 juillet 2011 et couvrir le cas de figure de la vente d'enfants, il serait envisageable de compléter le Chapitre VI-I. - De la traite des êtres humains par une disposition nouvelle qui prendrait le numéro 382-3 ; la teneur de l'article serait reprise de l'article 2 du Protocole précité:

«Constitue l'infraction de vente d'enfants tout acte ou toute transaction en vertu desquels un enfant est remis par toute personne ou tout groupe de personnes à une autre personne ou groupe des personnes contre rémunération ou tout autre avantage. Les peines prévues à l'article 382-2 (2) s'appliquent.».

L'actuel article 382-3 deviendrait l'article 382-4.»

La Commission juridique décide de faire sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

La présentation et l'adoption d'un projet de rapport figureront à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la commission.

3. 6415 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie

M. le Rapporteur présente succinctement son projet de rapport, ainsi que sa modification d'ordre textuel proposée sous le point II. Considérations générales.

Le projet de rapport ainsi modifié rencontre l'accord majoritaire de la commission avec une abstention de M. Roy Reding qui déclare que la sensibilité politique ADR a une autre conception de la lutte contre la toxicomanie.

La Commission juridique demande, étant donné que la présentation du rapport du GRETA (Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains) concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Luxembourg - Premier cycle d'évaluation – du 8 novembre 2013 (publié le 15 janvier 2014) figure à l'ordre du jour de la réunion de la Commission juridique du 12 mars 2014, que le projet de loi sous rubrique soit soumis *a posteriori* au vote de la Chambre des Députés réunie en séance plénière lors de la semaine du 17 mars 2014.

En ce qui concerne le temps de parole, la commission propose le modèle de base.

4. 6172A Projet de loi portant a) réforme du Titre II.- du Livre Ier du Code civil «Des actes de l'état civil» et modifiant les articles 34, 47, 57, 63, 70, 71, 73, 75, 76, 79, et 95;

- b) réforme du Titre V.- du Livre Ier du Code civil «Du mariage» et rétablissant l'article 143 et modifiant les articles 144, 145, 147 à 154, 158 à 160, 160bis à 171, 173 à 175, 176 à 192, 194 à 199, 201 à 205, 212, 213, 223, 227, 228, 295 et introduisant les articles 146-1, 146-2, 175-1, 175-2 nouveaux;
- c) modification des articles 108, 169, 295, 313, 315 et abrogation des articles 296 et 297 du Code civil;
- d) introduction d'un Titre VI.bis nouveau dans la Deuxième Partie du Nouveau Code de procédure civile;
- e) introduction d'un Chapitre VII.bis nouveau au Titre VII du Livre Ier du Code pénal;
- f) abrogation de la loi du 23 avril 1827 concernant la dispense des prohibitions du mariage prévues par les articles 162 à 164 du Code civil; et
- g) abrogation de la loi du 19 décembre 1972 portant introduction d'un examen médical avant mariage

Les membres de la commission examinent les propositions d'amendement envoyées par courrier électronique en date du 4 février 2014.

Article IV

«Art. 1. *Dans toutes les dispositions légales, au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, les termes „époux“, „épouse“, „mari“, „femme“, „femme mariée“, „époux ou épouse“, „mari ou femme“ sont remplacés par celui de „conjoint“, les termes „époux et épouse“, „épouse et époux“, „mari et femme“, „femme et mari“ sont remplacés par celui de „conjoints“, le terme „veuve“ ou „veuf“ en tant que nom est remplacé par celui de „conjoint survivant“ pour autant que les termes visés font une référence directe ou indirecte aux droits et obligations issus d'un mariage.*

Ne sont pas soumis aux adaptations qui précèdent les articles 312, 313-1, 314 à 317 et l'article 313-2 pour le terme « mari ».

«Art. 2. *Dans toutes les dispositions législatives, au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, les termes „père et mère“ sont remplacés par ceux de „parents“, les termes „père ou mère“ sont remplacés par ceux de „l'un des parents“, les termes „père, mère“ sont remplacés par ceux de „parents“.*

A l'article 379 du Code civil est remplacé au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, le terme « ni père ni mère » par celui de « aucun des parents ».

A l'article 380 du Code civil est remplacé au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, le terme « du père, de la mère» par celui de «de l'un des parents».

«Art. 3. *En matière de succession, à l'exception de l'article 737, le terme de „père“ est remplacé par celui de „l'un des parents“ et le terme de fils est remplacé par celui d'„enfants“.*»

Conscient du fait qu'il est impossible d'énumérer tout l'arsenal juridique sujet à modification et ayant pris connaissance des remarques du Conseil d'Etat émises à l'égard de cette disposition dans son avis, il est proposé dans le présent amendement un libellé s'inspirant de celui utilisé dans la loi du 1^{er} août 2001 relative au basculement en euro le 1^{er} janvier 2002.

L'ajout «*pour autant que les termes visés font une référence directe ou indirecte aux droits et obligations issus d'un mariage*» est nécessaire afin de garantir que le remplacement de la terminologie vise exclusivement des domaines liés au mariage et que sont exclus tous domaines y étranger. A titre d'illustration sert la législation sur l'avortement dans laquelle on utilise le terme «*femme enceinte*» et qui devrait être modifié en «*conjoint enceinte*».

Cette proposition d'amendement recueille l'accord unanime des membres de la commission.

Article V

«Art. V. Dans toutes les dispositions réglementaires, au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Grand-Duc est habilité à procéder par règlement grand-ducal au remplacement des termes „époux“, „épouse“, „mari“, „femme“, „femme mariée“, „époux ou épouse“, „mari ou femme“ par celui de „conjoint“, des termes „époux et épouse“, „épouse et époux“, „mari et femme“, „femme et mari“ par celui de „conjoints“, du terme „veuve“ ou „veuf“ en tant que nom par celui de „conjoint survivant“ pour autant que les termes visés font une référence directe ou indirecte aux droits et obligations issus d'un mariage ainsi qu'au remplacement des termes „père et mère“ par ceux de „parents“, des termes „père ou mère“ par ceux de „l'un des parents“, des termes „père, mère“ par ceux de „parents“.»

Cet amendement s'avère nécessaire afin de pouvoir créer une base légale autorisant les adaptations terminologiques dans les règlements grand-ducaux.

L'ajout «*pour autant que les termes visés font une référence directe ou indirecte aux droits et obligations issus d'un mariage*» est nécessaire afin de garantir que le remplacement de la terminologie vise exclusivement des domaines liés au mariage et que sont exclus tous domaines y étranger. A titre d'illustration sert la législation sur l'avortement dans laquelle on utilise le terme «*femme enceinte*» et qui devrait être modifié en «*conjoint enceinte*».

Cette proposition d'amendement qui est l'équivalent de l'article IV ci-avant pour ce qui est des textes réglementaires rencontre l'accord unanime de la Commission juridique.

Articles 69 et 69bis nouveaux à introduire dans la loi communale du 13 décembre 1988

Il est proposé d'ajouter à la suite de l'Article III (modifications à insérer dans le Code pénal) un nouvel Article IV au libellé suivant:

Art IV. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée et complétée comme suit:

Art. 1. L'article 69 est modifié comme suit:

«Art. 69. Le bourgmestre [...] remplit les fonctions d'officier de l'état civil; il est particulièrement chargé de faire observer tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres de l'état civil.

En cas d'empêchement [...], le bourgmestre est remplacé momentanément dans ses fonctions d'officier de l'état civil par[...] un échevin dans l'ordre des nominations ou par un conseiller communal d'après le rang d'ancienneté. Il est fait mention dans chaque acte du motif du remplacement.

Le secrétaire communal est chargé des écritures des actes de l'état civil et des actes d'indignat, sous la surveillance et la responsabilité du bourgmestre, officier de l'état civil[...].

Dans le cas où le secrétaire communal est dispensé de la rédaction des actes, le bourgmestre, officier de l'état civil, peut, à ces fins, avoir sous ses ordres, suivant les besoins du service, un ou plusieurs fonctionnaires ou employés rémunérés par la commune. »

Art. 2. A la suite de l'article 69 est ajouté un article 69bis au libellé comme suit:

«Art. 69bis. Le bourgmestre peut déléguer à un échevin ou à un conseiller communal les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil pour la célébration d'un mariage déterminé. La délégation est accordée conformément à l'article 77; il en est fait mention dans chaque acte. »

Cet amendement propose d'intégrer au présent projet de loi la proposition de la loi n°6546 ayant pour objet de modifier la loi communale du 13 décembre 1988, et plus précisément le libellé proposé par le Conseil d'Etat dans son avis rendu le 2 juillet 2013. Dans la mesure où le projet de loi se limite pas aux seules dispositions du Titre V du 1^{er} Livre du Code civil mais vise à réformer le droit au mariage dans son ensemble, cet ajout est logique et justifié.

En plus des clarifications apportées à l'article 69 de la loi communale, il est proposé d'introduire un nouvel article 69bis prévoyant la possibilité pour le bourgmestre de déléguer un échevin ou un conseiller communal pour célébrer un mariage. Cette nouvelle possibilité de délégation n'est plus liée à l'empêchement de l'officier de l'état civil en titre et ne doit jouer que pour la célébration des mariages et la rédaction des actes de mariage.

Les membres de la commission estiment opportun, comme le libellé proposé des articles 69 et 69bis correspond à celui suggéré par le Conseil d'Etat dans son avis du 2 juillet 2013 portant sur la proposition de loi n°6546 ayant pour objet de modifier la loi communale du 13 décembre 1988, que la Commission des Affaires intérieures mène à terme l'instruction parlementaire de la proposition de loi précitée. S'y ajoute le constat que la matière ne touche pas directement l'objet du projet de loi n°6172A. Les volets relatifs aux actes de l'état civil et à l'enterrement civil relève de la compétence du ministère de l'Intérieur et partant de la Commission des Affaires intérieures.

Au sujet des actes de l'état civil, il convient de rappeler que l'article 47, alinéa 2 du Code civil tel que proposé prévoit la faculté pour l'officier de l'état civil de saisir le procureur d'Etat en cas de doute sur l'authenticité ou l'exactitude d'un acte de l'état civil étranger.

Or, en vue d'assurer une certaine cohérence, il est proposé que la proposition de loi n°6546 et le projet de loi n°6172A soient soumis au vote de la Chambre des Députés réunie en séance plénière de manière concomitante.

Le secrétariat de la Commission des Affaires intérieures en est informé.

Les membres de la Commission juridique, tout en étant conscients de la concordance du lien entre la naissance, le mariage et le décès, décident, aux fins de ne pas freiner davantage l'instruction parlementaire du projet de loi n°6172A, de ne pas aborder dans le cadre dudit projet de loi des domaines qui ne présentent pas un lien direct avec le mariage (comme le volet de l'enterrement civil).

Article 143 du Code civil tel que proposé (article 1^{er}, article 2., point 1) du projet de texte coordonné)

M. le Rapporteur avait suggéré, lors de la réunion de la commission du 29 janvier 2014, de modifier le libellé proposé de l'article 143 du Code civil en prévoyant «[...] *deux personnes,*

sans considération du sexe peuvent contracter mariage [...]». Il s'agit de prendre en considération la situation des transsexuels et des personnes intersexuelles.

La représentante du Ministère de la Justice fait remarquer que le libellé de l'article 143 du Code civil est aligné sur celui de l'article 2 de la loi modifiée du 9 juillet 2004, relative aux effets légaux de certains partenariats qui se lit comme suit:

«Art. 2.- Par partenariat, au sens de la présente loi, il y a lieu d'entendre une communauté de vie de deux personnes de sexe différent ou de même sexe, ci-après appelées les partenaires, qui vivent en couple et qui ont fait une déclaration conformément à l'article 3 ci-après.»

Ainsi, toute proposition de modification du libellé suggérée à l'endroit de l'article 143 du Code civil génèrera une disparité terminologique qui pourra être considérée comme étant une cause de discrimination formelle.

La modification du libellé tel que proposé de l'article 143 du Code civil en ce qu'il ouvre le mariage aux couples homosexuels sans pour autant adapter l'article 2 de la loi modifiée précitée de 2004 pourrait en définitive être interprété comme étant une nouvelle initiative législative contraire à la volonté politique affichée.

M. le Rapporteur propose partant de maintenir le libellé tel que proposé de l'article 143 du Code civil tout en soulignant l'importance de continuer de mener une réflexion approfondie sur la volonté d'avoir une approche globale pour tous les autres actes indiquant le sexe comme, e.a., l'acte de naissance, la carte d'identité. Il convient notamment d'en évaluer les obligations internationales souscrites par le Luxembourg.

Un représentant du groupe politique LSAP souligne la nécessité de mener un débat réel au sujet de la situation des transsexuels et des personnes intersexuelles.

De même, il lance l'idée d'éditer, une fois le projet de loi n°6172A voté, une brochure d'information à destination du grand public.

M. le Ministre de la Justice précise que le volet de la situation des transsexuels et des personnes intersexuelles sera abordé comme il figure dans le programme gouvernemental.

La présentation et l'adoption des propositions d'amendements figureront à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la commission.

5. 6563 Projet de loi 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

(ce point, eu égard au caractère urgent que représente l'instruction parlementaire du projet de loi sous référence, a été discuté en tant 2^e point de l'ordre du jour)

Désignation d'un rapporteur

Mme Viviane Loschetter est désignée à l'unanimité rapportrice.

Présentation du projet de loi

Pour le commentaire détaillé des modifications législatives proposées, il y a lieu de se reporter au document parlementaire n°6563, pages 7 à 19.

Le projet de loi a fait l'objet, depuis son dépôt en date du 11 avril 2013, de deux séries d'amendements gouvernementaux, la première en date du 26 juin 2013 et la deuxième en date du 26 septembre 2013.

Le Conseil d'Etat a proposé, dans son avis du 2 juillet 2013, de scinder le projet de loi en vue de permettre l'adoption prioritaire de l'article 3 du projet de loi (engagement supplémentaire de deux juges pour les besoins du tribunal administratif).

Dans son avis complémentaire du 4 février 2014, le Conseil d'Etat n'a avisé, conformément à un courrier afférent du ministère de la Justice lui envoyé en date du 23 décembre 2013, que les amendements gouvernementaux du 26 septembre 2013. Il s'ensuit que le projet de loi initial fera l'objet d'une scission.

Ainsi, il est proposé de n'analyser, à ce stade de la procédure législative, que les deux amendements gouvernementaux du 26 septembre 2013 visant à

1. insérer un article 17 nouveau à l'endroit de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, et
2. insérer un article 71-1 dans la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Motivation des deux amendements gouvernementaux du 26 septembre 2013

Il échet de rappeler que depuis la réforme du régime des attachés de justice, consacrée par le vote de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, ayant introduit, entre autres, l'obligation d'accomplissement d'un stage préalable à la nomination définitive, le régime des attachés de justice s'applique aux deux ordres de juridiction. Ainsi, l'attaché de justice, ayant réussi les épreuves prévues, peut être nommé indifféremment dans l'un ou l'autre ordre de juridiction.

Or, en l'état actuel, la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif n'autorise pas la mutabilité de l'attaché de justice suite à sa première nomination.

L'objet des deux amendements précités est justement de parfaire le cadre légal applicable en vue d'autoriser une mutabilité des attachés et des magistrats entre les deux ordres de juridiction.

L'article 17 nouveau (amendement n°1) dans la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice énonce ladite mutabilité qui peut jouer dans différentes hypothèses.

Les modalités propres à cette mutabilité sont prévues par les paragraphes (2) et (3) dudit article 17 nouveau ainsi que par l'article 71-1 nouveau (amendement n°2) à insérer dans la

loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 4 février 2014

Intitulé

Le Conseil d'Etat propose de libeller l'intitulé du projet de loi comme suit:

«Projet de loi portant modification

- 1) de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;*
- 2) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif».*

Cette proposition recueille l'accord unanime des membres de la commission.

Amendement gouvernemental n°1 (article 17 nouveau)

Paragraphe (1)

Le Conseil d'Etat donne à considérer que la notion de «ministère public» vise la fonction tandis que la notion de «parquet» vise l'organe. Dès lors, il existe un ministère public mais deux parquets (auprès du Tribunal de Luxembourg et auprès du Tribunal de Diekirch).

Il suggère dès lors de libeller comme suit le paragraphe 1^{er} de l'article 17 nouveau à ajouter à la loi précitée du 7 juin 2012:

«(1) Les magistrats engagés suivant les modalités et conditions de la présente loi qui ont exercé une fonction du siège d'un ordre juridictionnel peuvent être nommés à un poste auprès d'un Parquet et vice versa, ainsi qu'à un poste relevant de l'autre ordre juridictionnel.»

La proposition textuelle rencontre l'accord unanime des membres de la Commission juridique.

Paragraphes (2) et (3)

Le Conseil d'Etat rappelle les termes de l'article 116 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire selon lesquels la liste de rang des magistrats de l'ordre judiciaire est arrêtée par «*la cour en assemblée générale*».

Aux termes de l'article 71 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, la liste de rang auprès de cette juridiction est arrêtée par «*la Cour administrative en assemblée générale*». Le mode de désignation prévu dans le projet de loi n'est dès lors pas conforme aux compétences actuelles où l'intervention du Grand-Duc est exclue. Le Conseil d'Etat propose de se tenir dès lors aux modes d'établissement des listes de rang actuellement appliqués.

Le paragraphe (3) se limite à préciser que l'assemblée générale conjointe est convoquée par le président de la Cour supérieure de justice.

Ainsi, le Conseil d'Etat propose de fusionner les paragraphes (2) et (3). Le paragraphe se lira dès lors comme suit:

«(2) Les membres de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative, réunis en assemblée générale conjointe sur convocation du Président de la Cour supérieure de justice, établissent la liste de rang des magistrats visés au paragraphe 1^{er}.»

Le libellé tel que proposé par le Conseil d'Etat recueille l'accord unanime des membres.

Amendement gouvernemental n°2 (article 71-1 nouveau)

La modification telle que proposée n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

La présentation et l'adoption du projet de rapport figurera à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la commission du 12 février 2014.

6. Divers

Rapport d'activité 2013 de la Médiateure – débat d'orientation (courrier du 20 janvier 2014)

Mme la Présidente explique qu'il convient d'envoyer une prise de position à la Commission des Pétitions au sujet des deux points suivants, à savoir

- (i) le médiateur et la question de la promotion de la protection des Droits de l'Homme, et
- (ii) la question des délais de recours.

Il convient de préciser, au sujet du point (i), que la fonction de rapporteur national au sens de l'article 19 de la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI, à transposer en droit luxembourgeois par le projet de loi n°6562, a été confiée à la Commission consultative des Droits de l'Homme en lieu et place du médiateur (article 1^{er} du texte de loi future). Ainsi, cette question est désormais toisée.

En ce qui concerne le deuxième point (ii), la commission propose d'indiquer que cette question a été discutée avec M. le Ministre de la Justice. Ce dernier a été invité d'effectuer une recherche de droit comparé en vue d'identifier les solutions retenues dans les législations étrangères.

Cette proposition recueille l'accord unanime des membres de la commission.

Volet des prénoms à consonance allemande

M. le Ministre de la Justice informe la commission qu'il s'est concerté avec le Ministre de l'Intérieur en vue de trouver une solution satisfaisante. Les travaux afférents sont en cours d'élaboration.

Projets de loi jugés prioritaires par le Ministre de la Justice

M. le Ministre de la Justice explique, suite à une intervention de M. Laurent Mosar (CSV), que la réforme du régime juridique de la filiation ainsi que la réforme du divorce sont jugées prioritaires.

Calendrier des prochaines réunions

- ❖ La prochaine réunion de la commission aura lieu le 12 février 2014 à 09h00.
- ❖ La présentation du rapport 2013 de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand figurera à l'ordre du jour d'une réunion jointe de la Commission juridique avec la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse du 5 mars 2014 à 08h30.
- ❖ La présentation du rapport du GRETA (Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains) concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Luxembourg - Premier cycle d'évaluation – du 8 novembre 2013 (publié le 15 janvier 2014) figurera à l'ordre du jour de la réunion de la Commission juridique du 12 mars 2014 à 09h00.

Le secrétaire,
Laurent Besch

La Présidente,
Viviane Loschetter