

N° 7252A²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996
portant organisation des juridictions de l'ordre administratif**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE

(20.6.2018)

La Commission se compose de : Mme Sam TANSON, Présidente-Rapportrice ; M. Marc ANGEL, Mme Simone BEISSEL, MM. Eugène BERGER, Alex BODRY, Franz FAYOT, Léon GLODEN, Mme Viviane LOSCHETTER, M. Paul-Henri MEYERS, Mme Octavie MODERT, M. Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Roy REDING, Gilles ROTH, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

L'avant-projet de loi a été présenté aux membres de la Commission juridique en date du 7 février 2018.

Le projet de loi élargé a été déposé à la Chambre des Députés le 14 février 2018 par le Ministre de la Justice.

Le texte du projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 29 mai 2018.

Lors de sa réunion du 6 juin 2018, la Commission juridique a désigné Sam Tanson Rapportrice du projet de loi sous rubrique. Lors de la même réunion, il a été procédé à un examen des articles, ainsi qu'à l'examen des avis du Conseil d'Etat.

Lors de la même réunion, la Commission juridique a jugé opportun de scinder le projet de loi initial en deux projets de loi distincts, et de leur conférer les intitulés suivants :

- Projet de loi n°7252A portant modification de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif qui reprend les dispositions de l'article 1^{er} du projet de loi 7252 ;
- Projet de loi n°7252B portant modification de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives qui reprend les dispositions de l'article 2 du projet de loi 7252.

La Commission juridique a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 20 juin 2018.

*

II. OBJET

Le projet de loi 7252A prévoit le recrutement de deux juges supplémentaires au tribunal administratif jusqu'au 16 septembre 2018 sur la base de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice. Cette initiative a été transférée du projet de loi N°6563B vers le présent projet de loi, afin de pouvoir procéder rapidement à ces recrutements. Le recrutement rapide de personnel supplémentaire est motivé par la charge de travail élevée au tribunal administratif, résultant par exemple du risque d'une augmen-

tation considérable des recours relatifs aux PAG et PAP communaux dans les prochains temps et de textes législatifs en préparation prévoyant soit de nouvelles compétences, soit des procédures accélérées. S’y ajoutent les divers congés pour raisons familiales dont les membres des juridictions sont en droit de bénéficier

*

III. AVIS

Avis de la Cour administrative

Dans son avis du 1^{er} mars 2018, la Cour administrative souligne d’abord l’urgence du recrutement de deux juges supplémentaires au tribunal administratif.

La Cour rappelle l’importance de prévoir deux nouveaux juges au tribunal administratif à la date du 16 septembre 2018, si l’on veut se donner la chance d’assurer une possibilité aux deux attachés de justice actuellement affectés au tribunal administratif d’être nommés en tant que juges du tribunal administratif.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D’ETAT

Dans son avis du 29 mai 2018, le Conseil d’Etat constate que le projet de loi initial comporte deux volets distincts, à savoir : le « *recrutement de deux juges supplémentaires au tribunal administratif figurant dans les amendements gouvernementaux au projet de loi n° 6563B 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, 3) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l’organisation judiciaire* », ainsi que la création d’une base légale pour « *le traitement réservé aux pièces classifiées au sens de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, d’une part, et aux informations dont la divulgation compromet la sécurité nationale, la sécurité des organisations ou des personnes ayant fourni les informations ou celle des personnes auxquelles elles se rapportent, ou serait préjudiciable aux relations internationales, d’autre part, lorsque ces pièces ou informations sont versées ou communiquées dans le cadre d’un recours devant les juridictions administratives* ».

Quant au premier volet du projet de loi, le Conseil d’Etat prend acte des explications fournies par les auteurs du projet de loi et des raisons ayant animé ces derniers à vouloir recruter deux magistrats supplémentaires auprès du tribunal administratif.

Quant à l’article 2 du projet de loi, le Conseil d’Etat regarde d’un œil critique le dispositif proposé par les auteurs du projet de loi et se livre à un examen détaillé de la jurisprudence relative au respect du principe du contradictoire et à la publicité des débats. Le Conseil d’Etat s’oppose formellement au libellé proposé et conclut que « *[l]’impossibilité pour le juge d’apprécier le bien-fondé d’une classification ou de communiquer à la partie intéressée, ne fût-ce que le contenu de la pièce classifiée, n’est pas conforme à l’article 12 de la Constitution, à l’article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales et, le cas échéant, à l’article 47 de la Charte. La différence de régime procédural réservé aux pièces classifiées et aux informations et sources concernant la sécurité, est encore source d’incohérence et dès lors d’atteinte à la sécurité juridique* ».

Pour le détail, il est renvoyé au point V. « *Commentaire des articles* » ci-après.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Scission du projet de loi initial

Tel qu’indiqué ci-dessus, la Commission juridique propose de scinder le projet de loi n° 7252 en deux projets de loi distincts.

Une telle façon de procéder permettra à la Commission juridique de finaliser l’instruction parlementaire du projet de loi 7252A, afin de créer la base légale nécessaire pour le recrutement de deux juges

supplémentaires auprès du tribunal administratif (recrutement jugé urgent par les auteurs du projet de loi 7252¹).

Il sera de la sorte permis, eu égard aux observations soulevées par le Conseil d'Etat, de continuer l'instruction parlementaire du volet dédié au traitement réservé, d'un point de vue procédural, aux pièces classifiées au sens de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, d'une part, et aux informations dont la divulgation compromet la sécurité nationale, la sécurité des organisations ou des personnes ayant fourni les informations ou celle des personnes auxquelles elles se rapportent, ou serait préjudiciable aux relations internationales, d'autre part, lorsque ces pièces ou informations sont versées ou communiquées dans le cadre d'un recours devant les juridictions administratives, ainsi que la faculté des juridictions administratives de se retirer en chambre du conseil.

Intitulé

Suite à la scission du projet de loi sous rubrique en deux projets de loi distincts, la Commission juridique propose de modifier l'intitulé du projet de loi 7252A en ce sens qu'il est fait abstraction de la modification de la modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Par conséquent, une subdivision de l'intitulé en points distincts devient superfétatoire.

Article 1^{er}

La Commission juridique juge utile de prévoir au sein de l'article 1^{er} du projet de loi, portant modification de l'article 57, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, la disposition relative au recrutement de deux juges supplémentaires pour le tribunal administratif.

Par ailleurs, la Commission juridique fait sienne la proposition de texte émanant du Conseil d'Etat concernant l'article 1^{er} du projet de loi.

Le recrutement proposé se fera sur la base de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice et les juges nouvellement recrutés devront encore suivre une formation avant d'être pleinement opérationnels. Or, outre les considérations évoquées dans le commentaire de l'amendement 33 au projet de loi 6563B relatives à l'augmentation considérable des recours relatifs aux PAG et PAP communaux dans les prochains temps et aux divers congés pour raisons familiales dont les membres des juridictions sont en droit de bénéficier, il y a lieu de relever qu'un certain nombre d'autres textes sont actuellement en préparation, dont certains sont susceptibles d'être adoptés sous peu, et qui engendrent une charge de travail supplémentaire pour le tribunal administratif respectivement prévoient des procédures accélérées, ce qui suppose des effectifs suffisants. Il est notamment renvoyé au projet de loi N°6810 relatif à une administration transparente et ouverte, au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui prévoit un contrôle d'office des mesures de placement au-delà de 120 jours et au nouveau règlement dans le cadre de la réforme du régime d'asile européen commun, qui est actuellement en négociation au niveau de l'Union européenne et qui fixe des délais contraignants pour la procédure de recours en matière d'asile. Pour ces raisons, il est proposé de recruter les deux juges pour le 16 septembre 2018.

Il y a encore lieu de préciser que le recrutement visé ci-dessus est sans incidence sur le recrutement proposé dans le cadre du projet de loi N°7124 instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales et 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.

Article 2

L'insertion d'un article 2 nouveau fait suite à une observation du Conseil d'Etat.

La Commission juridique juge utile de reprendre l'observation d'ordre légistique du Conseil d'Etat, au sujet de la fixation de l'entrée en vigueur des dispositions au sein d'un même acte et décide de consacrer un article à part sur l'entrée en vigueur du projet de loi 7572A.

*

1 cf. doc. parl. 7252/00, exposé des motifs, p.2

VI. TEXTE DU PROJET DE LOI

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission juridique recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7252A dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

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

Art. 1^{er}. L'article 57, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, prend la teneur qui suit : Le tribunal administratif est composé d'un président, d'un premier vice-président, de trois vice-présidents, de quatre premiers juges et de six juges.

Art.2. La présente loi entre en vigueur le 16 septembre 2018.

Luxembourg, le 20 juin 2018

La Présidente-Rapporteuse,
Sam TANSON