

N° 6563A¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE

(12.2.2014)

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

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi élargi a été déposé à la Chambre des Députés le 11 avril 2013 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 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.

La commission juridique a, lors de sa réunion du 5 février 2014, désigné à l'unanimité Madame Viviane Loschetter, Présidente de la Commission juridique, rapportrice du projet de loi. Elle a fait examiner par les membres de la commission lors de cette même réunion le projet de loi et la deuxième série d'amendements gouvernementaux, ainsi que l'avis du Conseil d'Etat du 2 juillet 2013 et l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 4 février 2014.

A ce stade de la procédure législative, il est proposé d'analyser, seulement:

1. *les deux amendements gouvernementaux du 26 septembre 2013 visant à*
 - insérer un article 17 nouveau à l'endroit de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice,
 - insérer un article 71-1 dans la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives et
2. *l'article 3 du projet initial, permettant aux juridictions administratives de procéder à l'engagement de deux juges supplémentaires.*

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

La Commission a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 12 février 2014.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi ainsi scindé propose de renforcer les effectifs du Tribunal administratif et de combler le régime des attachés de justice, tel que mis en place par la loi du 7 juin 2012, par la mutabilité des attachés entre les deux ordres de justice, en l'occurrence l'ordre judiciaire et l'ordre administratif.

1. 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 1er) 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 gouvernemental n° 2) à insérer dans la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives.

2. Motivation de l'article 3 du projet de loi initial

Au cours des dix-sept années d'existence depuis la création des juridictions administratives, le contentieux administratif a connu un formidable développement. A l'heure actuelle, les onze juges du tribunal administratif, travaillant à temps plein, ont de la peine à évacuer dans les délais les affaires dont ils sont saisis.

D'une part, ceci résulte de 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, de la variété et de 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.

C'est la raison pour laquelle, le nombre de juges au Tribunal administratif doit être renforcé par deux juges supplémentaires.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

1. Examen de l'avis du Conseil d'Etat du 2 juillet 2013

Dans son avis du 2 juillet 2013, le Conseil d'Etat propose de scinder le projet de loi et d'adopter dans un premier temps que l'article 3 du projet de loi, permettant aux juridictions administratives de procéder à l'engagement de deux juges pour les besoins du fonctionnement du tribunal administratif et d'assurer ainsi une bonne administration de la justice. Il se réserve de revenir dans un deuxième temps sur les dispositions autres que l'article 3 censées faire l'objet du second des deux projets de loi préconisés.

Il précise que s'il est suivi en sa proposition de scission du projet de loi, il marque son accord au premier des deux projets de loi, qui reprend le seul article 3 du projet de loi sous avis.

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

Le Conseil d'Etat, suite au courrier du ministère de la Justice du 23 décembre 2013 demandant un avis prioritaire sur les deux amendements gouvernementaux du 26 septembre 2013, n'a avisé que les amendements gouvernementaux précités.

Intitulé

Le Conseil d'Etat propose, compte tenu des amendements gouvernementaux du 26 septembre 2013, 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“

L'amendement n° 1 (ajout d'un article 17 à la loi du 7 juin 2012)

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) 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)

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 17 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 par 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 (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.“

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

L'amendement n° 2 (insertion d'un article 71-1 dans la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif)

Le Conseil d'Etat relève qu'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.

La modification telle que proposée n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, qui approuve cet amendement.

Le Conseil d'Etat propose finalement un texte coordonné.

Observation complémentaire du Conseil d'Etat

En complément à son premier 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*“.

A noter que l'effet de la loi précitée du 21 décembre 2012 est venu à échéance le 31 décembre 2013 et 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.

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

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Paragraphes (1) et (2)

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. D'une part, le régime des attachés de justice s'étend aux deux ordres de juridiction en ce 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 l'un ou l'autre ordre 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 ordre en raison de l'absence d'une vacance de poste dans celui ayant sa préférence. Il serait ainsi engagé pour le reste de sa carrière professionnelle dans cet ordre, ne pouvant changer vers l'ordre ayant retenu son intérêt 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 (1), 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. Les magistrats

de l'ordre judiciaire, également ceux occupant un poste au ministère public, pourront accéder dorénavant à un poste auprès de l'ordre administratif et vice-versa.

L'article 1er, paragraphe (2), du texte de loi future organise 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 également introduire le rang de conseiller dans l'ordre administratif.

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 et de conseiller; étant précisé que les magistrats de l'ordre administratif ont automatiquement le rang de juge par le seul effet de leur nomination.

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 supérieures 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.

Les dispositions sur la mutabilité entre les deux ordres judiciaire et administrative ne s'appliquent que pour l'avenir, en ce sens que la mutabilité ne prend effet qu'à partir de la promotion des attachés de justice nommés pour la première fois en vertu de la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice.

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.

Article 2

Ce texte 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 le président, premier vice-président, vice-présidents, premiers juges et juges du Tribunal administratif.

Article 3

Tenant compte de l'augmentation considérable et constante du nombre d'affaires portées devant le Tribunal administratif depuis sa création, mais surtout aussi ces dernières années – et il faut souligner, dans ce contexte, la véritable explosion qu'a connu le contentieux en matière d'asile –, d'une part, et, tenant compte, d'autre part, quoique dans une moindre mesure, de la variété et de la complexité gran-

dissantes des affaires dont sont saisies les juridictions administratives, notamment en matière fiscale ainsi qu'en droit de l'environnement et de l'urbanisme, il est considéré indispensable de renforcer les effectifs du Tribunal administratif.

C'est la raison pour laquelle, le nombre de juges au Tribunal administratif doit être renforcé par deux juges supplémentaires.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission juridique recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 6563 dans la teneur qui suit:

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

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.“

Art. 3. Le Gouvernement est autorisé à procéder, par dérogation à l'article 7 de 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, et par dépassement des plafonds prévus dans cette loi aux engagements supplémentaires de deux juges pour les besoins du tribunal administratif.

Luxembourg, le 12 février 2014

La Présidente-Rapportrice,
Viviane LOSCHETTER

