

Dossier consolidé

Date de création : 03-04-2025

Projet de loi 8433A

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de déterminer les conditions de diplôme et d'expérience professionnelle dans le domaine du droit

Date de dépôt : Date inconnue
Date de l'avis du Conseil d'État : 25-02-2025

Le document « 8433A_8_Dossier_parlementaire » n'a pu être ajouté au dossier consolidé.

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
04-02-2025	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Justice	8433/06, 8433A/01	<u>3</u>
07-02-2025	Avis du Conseil national de la justice	8433A/02	<u>12</u>
12-02-2025	Avis de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice (7.2.2025)	8433A/03	<u>15</u>
25-02-2025	Avis du Conseil d'État (25.2.2025)	8433A/04	<u>18</u>
06-03-2025	Rapport de commission(s) : Commission de la Justice Rapporteur(s) : Monsieur Alex Donnersbach	8433A/05	<u>23</u>
18-03-2025	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°70 Une demande de dispense du second vote a été introduite	Bulletin de vote 6 - Projet de loi N°8433A	<u>32</u>
25-03-2025	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'État (25-03-2025) Evacué par dispense du second vote (25-03-2025)	8433A/06	<u>35</u>
	Résumé du dossier	Résumé	<u>37</u>

8433/06, 8433A/01

N° 8433⁶
N° 8433A¹

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur
les attachés de justice en vue de réviser les conditions
d'accès à la magistrature**

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012
sur les attachés de justice en vue de déterminer les
conditions de diplôme et d'expérience professionnelle
dans le domaine du droit**

* * *

AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(3.2.2025)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre ci-après une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la Justice (ci-après « Commission ») lors de sa réunion du 30 janvier 2025.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi sous rubrique reprenant les amendements parlementaires effectués (**figurant en caractères gras et soulignés**).

*

I. SCISSION DU PROJET DE LOI INITIAL

Il est proposé de scinder le projet de loi n°8433 en deux projets de loi, à savoir :

- le projet de loi n°8433A portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de déterminer les conditions de diplôme et d'expérience professionnelle dans le domaine du droit ;
- le projet de loi n°8433B portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de réviser le recrutement, la formation professionnelle et le service provisoire.

Il importe de préciser que le projet de loi n°8433B reprend l'ensemble des dispositions du projet de loi initial et que le projet de loi n°8433A est dorénavant composé de trois articles nouveaux.

Considérant les très nombreuses vacances de poste au sein de la magistrature et l'évaluation du Groupe d'action financière (GAFI), il convient d'élargir l'accès à la magistrature d'ores et déjà pour la session de recrutement qui sera lancée au cours du mois de mai 2025. À noter que la scission du projet de loi est recommandée tant par le Conseil national de la justice que par la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice.

En limitant les dispositions du projet de loi n°8433A aux conditions de diplôme et d'expérience professionnelle dans le domaine du droit, il s'agit de mettre le Conseil d'État en mesure d'aviser plus rapidement le texte proposé et d'accélérer ainsi le processus législatif. Pour pouvoir appliquer le dispositif proposé à la prochaine session de recrutement des attachés de justice, la modification législative devrait entrer en vigueur pour la fin du mois d'avril 2025 ou le début du mois de mai 2025.

Dans une deuxième étape, le projet de loi n° 8433B sera finalisé. Des réflexions supplémentaires s'imposent pour la détermination des exigences linguistiques à remplir par les futurs magistrats, le développement de la formation professionnelle ainsi que l'augmentation de la durée du service provisoire d'attaché de justice à deux ans et les cas de réduction de la durée de ce service.

*

II. AMENDEMENTS

Amendement 1

Il est inséré un article 1^{er} nouveau au projet de loi n°8433A qui prend la teneur suivante :

« Art. 1^{er}. L'article 2, paragraphe 3, de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, est modifié comme suit :

1° Le point 3) prend la teneur suivante :

« 3) être titulaire du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois ; ».

2° Le point 5) prend la teneur suivante :

« 5) avoir acquis, pendant au moins deux ans, une expérience professionnelle dans le domaine du droit sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, de la Confédération suisse ou du Royaume-Uni. L'expérience professionnelle est réputée acquise dans le domaine du droit :

- a) si le candidat a exercé la profession d'avocat, la fonction de notaire ou la fonction d'huissier de justice ; la durée d'accomplissement du stage judiciaire, du stage notarial et du stage d'huissier de justice est prise en considération pour calculer la durée d'expérience professionnelle dans le domaine du droit ;**
- b) si le candidat a exercé une fonction juridique au sein du secteur public luxembourgeois ou du secteur public non-luxembourgeois ;**
- c) si le candidat a exercé une fonction juridique au sein du secteur privé luxembourgeois ou du secteur privé non-luxembourgeois ; ».**

Commentaire :

Dans le cadre de la procédure de recrutement sur examen-concours des attachés de justice, la modification proposée vise à adapter les conditions de diplôme et d'expérience professionnelle dans le domaine du droit. Il s'agit de deux conditions d'admission au recrutement sur examen-concours. Lorsque le candidat remplit les conditions d'admission du recrutement sur examen-concours, il est autorisé à participer à l'examen-concours. Toutefois, le fait de remplir les conditions d'admission ne confère aucun droit à une nomination à la fonction d'attaché de justice à titre provisoire. Il faut encore réussir l'examen-concours et se classer en rang utile pour bénéficier d'une telle nomination.

À noter que la condition linguistique sera adaptée dans le cadre du projet de loi n°8433B. Au vu des avis des instances consultées, des réflexions supplémentaires s'imposent, non seulement pour arrêter le niveau à atteindre dans les langues française, allemande et luxembourgeoise, mais également pour régler les modalités d'appréciation des exigences linguistiques.

– La condition de diplôme :

L'exigence d'être détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois sera inscrite dans la future loi. Vu que la possession d'un master en droit ou de son équivalent et que l'homologation d'un diplôme final étranger en droit sont des conditions d'inscription aux cours complémentaires en droit luxembourgeois (CCDL), il n'est pas nécessaire de mentionner explicitement ces conditions d'inscription au niveau de la législation sur les attachés de justice. Sur recommandation du

Conseil national de la justice, de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice ainsi que du Barreau de Luxembourg, aucune dispense de production du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois ne sera possible. Le projet initial est donc modifié sur ce point.

À noter que la procédure d'homologation actuelle se focalise sur le diplôme final, sans égard au cursus universitaire suivi par le candidat, sous réserve de la vérification que ce cursus comportait un enseignement minimal dans certaines matières. Or, en fonction des pratiques des universités et du jeu des équivalences (après un bachelor en sciences économiques ou en sciences politiques), on peut se trouver confronté à un candidat qui n'a pas suivi un cursus complet de cinq années de droit, tout en remplissant les conditions de l'homologation.

Considérant la volonté politique d'élargir le réservoir de recrutement de la magistrature et à l'instar de la législation actuellement en vigueur, le candidat titulaire d'un master en droit et du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois, sans être titulaire d'un bachelor en droit, conserve le droit de postuler à la fonction d'attaché de justice à titre provisoire. Il s'agit de conserver le parallélisme avec les professions du droit (avocats, notaires et huissiers de justice) pour lesquelles l'absence d'accomplissement d'un cycle complet d'études universitaires en droit ne constitue pas un motif d'irrecevabilité de la candidature.

Lorsque le candidat n'a pas accompli un cycle complet d'études universitaires en droit, mais qu'il a réussi l'examen-concours, il possède les compétences nécessaires en droit civil, droit pénal et en droit administratif pour exercer des fonctions juridictionnelles. En cas de classement en rang utile, ce candidat doit être admis au service provisoire d'attaché de justice.

Prenons l'hypothèse dans laquelle le candidat est admissible au recrutement sur dossier, tout en n'ayant pas accompli un cycle complet d'études universitaires en droit. La Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice conserve le pouvoir de refuser la nomination de ce candidat lorsque ses membres estiment que le candidat ne possède pas les compétences juridiques nécessaires en raison de l'absence d'accomplissement d'un cycle complet d'études universitaires en droit. Tout dépendra des circonstances de l'espèce.

La Commission voudrait insister sur le fait que le marché du travail des juristes ayant la nationalité luxembourgeoise et maîtrisant les trois langues administratives est extrêmement compétitif. Ceux-ci estiment que, dans un contexte de pénurie de magistrats, il est hautement inopportun de refuser l'accès à la magistrature aux juristes n'ayant pas accompli un cycle complet d'études universitaires en droit. La Commission estime que la possession d'un bachelor en sciences économiques ou en sciences politiques constitue une plus-value dans l'exercice de certaines fonctions juridictionnelles. En tout état de cause, l'exigence d'accomplissement avec succès des cours complémentaires en droit luxembourgeois constitue un gage de qualité des candidats au niveau des compétences juridiques.

– La condition d'expérience professionnelle dans le domaine du droit :

L'amendement vise à consacrer législativement l'exigence d'une expérience professionnelle acquise dans le domaine du droit. À l'instar de ce qui était prévu par le projet de loi initial, la durée minimale d'expérience professionnelle sera augmentée pour être fixée à deux ans. Le champ d'application territorial de la condition d'expérience professionnelle sera l'Union européenne, l'Espace économique européen (incluant la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein) ainsi que la Suisse et le Royaume-Uni. Dans un souci de garantir la sécurité juridique et la transparence législative, le texte amendé précise la notion d'expérience professionnelle acquise dans le domaine du droit.

Seront éligibles pour la fonction d'attaché de justice les membres des professions du droit, à savoir les avocats, les notaires et les huissiers de justice. La période d'accomplissement du stage judiciaire, du stage notarial et du stage d'huissier de justice sera intégralement reconnue comme expérience professionnelle dans le domaine du droit.

La principale innovation réside dans l'ouverture de la magistrature à d'autres catégories de juristes titulaires d'une certaine expérience professionnelle dans le domaine du droit. Il est proposé de consacrer législativement la notion de « fonction juridique », qui donne une large marge d'appréciation à la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice. À titre de rappel, la future législation a pour ambition de remédier au problème de la pénurie de magistrats, qui affecte le bon fonctionnement de la Justice, par un élargissement du réservoir de recrutement de la magistrature. Une interprétation extensive de la notion de « fonction juridique » est hautement souhaitable tant pour les juristes du secteur public que ceux du secteur privé. Il n'est pas nécessaire que les candidats portent

officiellement des titres, par exemple directeur des affaires juridiques, conseiller juridique ou expert en sciences juridiques.

L'expérience professionnelle dans le domaine du droit pourra être acquise au sein du secteur public. Les référendaires de justice, les analystes financiers auprès de la Cellule de renseignement financier (CRF) et les délégués du Gouvernement auprès des juridictions de l'ordre administratif ont la qualité d'auxiliaire de justice et exercent de ce fait une « fonction juridique ». Il en est de même pour les juristes affectés au Ministère de la Justice, les juristes chargés de l'élaboration de projets de loi ou de règlements grand-ducaux pour le compte d'autres services étatiques ainsi que les agents affectés à un département juridique ou un département du contentieux. Dans le cadre de l'enseignement supérieur, l'exercice d'une activité d'enseignement et de recherche dans le domaine est assimilable à l'exercice d'une « fonction juridique ». En outre, les membres issus de la fonction publique de l'Union européenne, d'une autre organisation internationale ou d'un pays étranger pourront postuler à la fonction d'attaché de justice, à condition de justifier l'exercice d'une « fonction juridique ».

Finale­ment, la magistrature sera accessible aux juristes issus du secteur privé et possédant une expérience professionnelle dans le domaine du droit. Cette expérience professionnelle peut être acquise par exemple au sein d'une entreprise privée, d'une banque, d'une compagnie d'assurances ou d'une fiduciaire. Ici, la justification de l'exercice d'une « fonction juridique » est également nécessaire.

Amendement 2

Il est inséré un article 2 nouveau au projet de loi n°8433A qui prend la teneur suivante :

« **Art. 2. L'article 4-1, paragraphe 3, de la même loi, prend la teneur suivante :**

« **(3) Pour pouvoir présenter une candidature lors du recrutement sur dossier, il faut :**

- 1) remplir les conditions prescrites par l'article 2, paragraphe 3, points 1) à 4) et 6) ;**
- 2) avoir acquis, pendant au moins cinq ans, une expérience professionnelle dans le domaine du droit sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, de la Confédération suisse ou du Royaume-Uni. L'expérience professionnelle est réputée acquise dans le domaine du droit dans les cas déterminés par l'article 2, paragraphe 3, point 5). ».**

Commentaire :

Dans le cadre de la procédure de recrutement sur dossier des attachés de justice, l'amendement précise la condition d'expérience professionnelle dans le domaine du droit. Il s'agit d'une condition d'admission au recrutement sur dossier. À l'instar de ce qui est prévu par la législation actuellement en vigueur, la durée d'expérience professionnelle reste fixée à cinq ans. Toutefois, la condition de la possession du diplôme de fin de stage judiciaire et l'exigence d'avoir exercé la profession d'avocat pendant au moins cinq ans seront supprimées. Bien entendu, le candidat devra être titulaire du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois.

Si le candidat remplit les conditions d'admission au recrutement sur dossier, il est autorisé à participer au processus de sélection. Dans ce contexte, le candidat est convoqué à un entretien individuel avec les membres de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice. Toutefois, le fait de remplir les conditions d'admission ne confère aucun droit à la nomination à la fonction d'attaché de justice à titre provisoire. Il faut encore être sélectionné par cette commission, qui dispose d'une large marge d'appréciation et d'un pouvoir discrétionnaire pour proposer les nominations au pouvoir exécutif. Lorsque le candidat possède un master en droit, et non pas un bachelor en droit, la commission peut refuser la nomination de ce candidat à la fonction d'attaché de justice à titre provisoire lorsqu'elle arrive à la conclusion que celui-ci ne possède pas les compétences juridiques nécessaires en raison de l'absence d'accomplissement d'un cycle complet d'études universitaires en droit.

Amendement n°3

Il est inséré un article 3 nouveau au projet de loi n°8433A qui prend la teneur suivante :

« **Art. 3. Peuvent participer aux sessions d'examen-concours des exercices 2025 et 2026, les candidats ayant accompli, pendant au moins un an, le stage judiciaire ou le stage notarial au jour où la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice délibère sur les résultats de ces sessions d'examen-concours, sous réserve de remplir les conditions déterminées par l'article 2, paragraphe 3, points 1) à 4) et 6). ».**

Commentaire :

L'amendement prévoit une disposition transitoire en faveur des candidats ayant accompli le stage judiciaire ou le stage notarial pendant une durée d'au moins un an dans le sens que ceux-ci seront admissibles aux examens-concours, à organiser pendant les années 2025 et 2026 dans le cadre du recrutement des attachés de justice. Toutefois, l'application de ce régime transitoire sera conditionnée par la possession de la nationalité luxembourgeoise, par la justification d'une connaissance adéquate des langues française, allemande et luxembourgeoise ainsi que par la capacité physique et psychique à exercer des fonctions juridictionnelles.

La condition de la durée d'accomplissement du stage judiciaire ou du stage notarial devra être remplie au moment des délibérations de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice sur les résultats de l'examen-concours. Cette précision sera nécessaire pour atteindre dans son intégralité l'objectif poursuivi par la disposition transitoire. L'entrée en vigueur de la future législation est prévue pour la fin du mois d'avril 2025 ou le début du mois de mai 2025. Tandis que le stage notarial commence chaque année le 1^{er} mai et se termine le 30 avril de l'année suivante, ce n'est pas le cas du stage judiciaire. Le début du stage judiciaire se situe à la date de l'assermentation du stagiaire, qui a lieu le plus souvent au cours du mois de mai ou au début du mois de juin.

À noter que l'amendement se justifie par des considérations d'équité et de prévisibilité. En effet, il serait non seulement injuste, mais également contraire à la philosophie générale de l'initiative législative, de refuser l'accès à la magistrature aux candidats qui remplissent les conditions prescrites par la législation actuellement en vigueur. Le but recherché est l'extension du réservoir de recrutement des attachés de justice afin de résorber la pénurie de magistrats, qui nuit au bon fonctionnement de la justice.

*

Au nom de la Commission, je vous saurais gré de bien vouloir faire aviser par le Conseil d'État les amendements exposés ci-dessus.

J'envoie copie de la présente à la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement, avec prière de transmettre les amendements aux instances à consulter.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,

Claude WISELER

*

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012
sur les attachés de justice en vue de déterminer les
conditions de diplôme et d'expérience professionnelle
dans le domaine du droit**

Art. 1^{er}. L'article 2, paragraphe 3, de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, est modifié comme suit :

1° Le point 3) prend la teneur suivante :

« 3) être titulaire du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois ; ».

2° Le point 5) prend la teneur suivante :

« 5) avoir acquis, pendant au moins deux ans, une expérience professionnelle dans le domaine du droit sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, de la Confédération suisse ou du Royaume-Uni. L'expérience professionnelle est réputée acquise dans le domaine du droit :

a) si le candidat a exercé la profession d'avocat, la fonction de notaire ou la fonction d'huissier de justice ; la durée d'accomplissement du stage judiciaire, du stage notarial et du stage d'huissier de justice est prise en considération pour calculer la durée d'expérience professionnelle dans le domaine du droit ;

- b) si le candidat a exercé une fonction juridique au sein du secteur public luxembourgeois ou du secteur public non-luxembourgeois ;
- c) si le candidat a exercé une fonction juridique au sein du secteur privé luxembourgeois ou du secteur privé non-luxembourgeois ; ».

Art. 2. L'article 4-1, paragraphe 3, de la même loi, prend la teneur suivante :

« (3) Pour pouvoir présenter une candidature lors du recrutement sur dossier, il faut :

- 1) remplir les conditions prescrites par l'article 2, paragraphe 3, points 1) à 4) et 6) ;
- 2) avoir acquis, pendant au moins cinq ans, une expérience professionnelle dans le domaine du droit sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, de la Confédération suisse ou du Royaume-Uni. L'expérience professionnelle est réputée acquise dans le domaine du droit dans les cas déterminés par l'article 2, paragraphe 3, point 5). ».

Art. 3. Peuvent participer aux sessions d'examen-concours des exercices 2025 et 2026, les candidats ayant accompli, pendant au moins un an, le stage judiciaire ou le stage notarial au jour où la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice délibère sur les résultats de ces sessions d'examen-concours, sous réserve de remplir les conditions déterminées par l'article 2, paragraphe 3, points 1) à 4) et 6).

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8433A/02

N° 8433A²

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012
sur les attachés de justice en vue de déterminer les
conditions de diplôme et d'expérience professionnelle
dans le domaine du droit**

* * *

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DE LA JUSTICE

Le Conseil national de la justice (ci-après « le Conseil ») accueille favorablement la division du projet de loi en deux parties, conformément à la demande formulée dans son avis du 25 octobre 2024 ainsi que les amendements proposés.

En ce qui concerne l'amendement n°2, article 1er, point 1, le Conseil souhaite cependant formuler l'observation suivante :

Cet amendement prévoit à juste titre la condition de détention d'un certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois.

L'article 8 du règlement grand-ducal du 10 juin 2009 portant organisation du stage judiciaire et réglementant l'accès au notariat dispose ce qui suit :

« Pour accéder aux cours complémentaires, il faut:

soit avoir obtenu l'homologation du diplôme étranger en droit conformément au règlement grand-ducal du 10 septembre 2004 fixant les critères d'homologation des titres et grades étrangers en droit;

soit être détenteur d'un grade de master en droit émis par l'Université du Luxembourg. »

Cependant, le cadre législatif actuel de l'homologation n'impose qu'un diplôme universitaire final en droit, sans exiger un parcours complet d'études universitaires en droit. En effet, les universités disposent d'une certaine liberté dans l'admission à leurs programmes de master, ce qui permet, dans certains cas, à des candidats ayant seulement suivi deux années d'études en droit, de se voir accorder l'homologation. Par ailleurs, le grade de master en droit délivré par l'Université du Luxembourg ne fait l'objet d'aucun contrôle spécifique.

Le Conseil considère qu'il est impératif qu'un futur magistrat ait suivi un parcours d'études universitaires complet en droit. Toutefois, il comprend que cette question relève du cadre de la réforme future concernant l'accès et la formation des professions d'avocat, notaire et huissier de justice, annoncée par Madame le Ministre de la Justice.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8433A/03

N° 8433A³

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012
sur les attachés de justice en vue de déterminer les
conditions de diplôme et d'expérience professionnelle
dans le domaine du droit**

* * *

AVIS DE LA COMMISSION DU RECRUTEMENT ET DE LA FORMATION DES ATTACHES DE JUSTICE

(7.2.2025)

La Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice (la « Commission ») se réjouit de constater qu'une grande partie de ses observations ont été reprises et, notamment, que le projet de loi n° 8433 a été scindé en deux parties afin de permettre une adoption plus accélérée de la partie consacrée aux conditions élargies du recrutement.

Elle tient à ce stade à mettre l'accent sur deux aspects.

A l'instar du Conseil national de la justice et conformément à ses propres remarques antérieures, la Commission estime qu'il est essentiel que les candidats aient accompli un parcours universitaire complet en droit, ce qui n'est pas garanti par la seule exigence de détenir le certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois, ce dernier étant délivré aux détenteurs d'un diplôme final en droit, sans égard au parcours universitaire parcouru.

La deuxième observation a trait à la condition de l'expérience professionnelle et, plus particulièrement, à son étendue géographique. L'amendement parlementaire prévoit que cette expérience peut être acquise sur le territoire non seulement d'un ou de plusieurs pays membres de l'Union européenne, mais également dans les pays de l'Espace économique européen, en Suisse ou au Royaume-Uni. Or, la Commission s'est prononcée pour une restriction de cette étendue aux territoires des Etats membres de l'Union européenne en raison de la forte influence exercée par le droit de l'Union européenne sur les droits nationaux. En effet, l'environnement et la pratique juridiques d'un pays hors Union européenne risquent d'être éloignés de ceux du Luxembourg, de sorte que l'apport pour la magistrature d'une expérience professionnelle acquise dans un tel pays n'est que limité.

Ainsi délibéré en réunion du 7 février 2025

Thierry HOSCHEIT

*Président de la Commission du recrutement
et de la formation des attachés de justice*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8433A/04

N° 8433A⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012
sur les attachés de justice en vue de déterminer les
conditions de diplôme et d'expérience professionnelle
dans le domaine du droit**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(25.2.2025)

Par dépêche du 3 février 2025, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de trois amendements parlementaires au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de réviser les conditions d'accès à la magistrature et qui ont pour objet, entre autres, de scinder ledit projet de loi en deux projets de loi distincts.

Au texte desdits amendements parlementaires étaient joints des observations préliminaires quant à la scission du projet de loi initial, un commentaire pour chaque amendement ainsi que le texte coordonné du nouveau projet de loi n° 8433A.

Par dépêche du 4 février 2025, le président de la Chambre des députés a demandé que le Conseil d'État examine lesdits amendements « dans les meilleurs délais, et ce, en raison du fait que 1) les dispositions concernées devraient entrer en vigueur pour la prochaine session de recrutement auprès de la magistrature, laquelle sera lancée au mois de mai 2025, et que 2) la loi en projet présente une importance fondamentale pour le bon fonctionnement des autorités judiciaires au vu des très nombreuses vacances de poste au sein de la magistrature et de l'évaluation du Groupe d'action financière (GAFI) ».

Les avis du Conseil national de la justice et de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice sont parvenus au Conseil d'État en date respectivement des 7 et 12 février 2025.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les auteurs des amendements parlementaires apportés au projet de loi n° 8433 portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de réviser les conditions d'accès à la magistrature procèdent à une scission de ce projet de loi en deux projets de loi distincts. Le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi initial précité en vertu de l'arrêté du Premier ministre du 2 août 2024. Ce projet de loi a pour objet de réformer en profondeur l'accès à la magistrature et la formation des attachés de justice, notamment en ouvrant la magistrature à un cercle plus grand de candidats.

Le projet de loi n° 8433A portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de déterminer les conditions de diplôme et d'expérience professionnelle dans le domaine du droit, qui fait l'objet du présent avis, est l'un des deux projets de loi issus de la scission du projet de loi initial. Le Conseil d'État constate qu'il s'agit, en réalité, d'un tout nouveau projet de loi, indépendant du projet de loi initial, bien que reprenant certaines idées de celui-ci, de sorte que la voie de la scission n'aurait pas été nécessaire et que le but recherché aurait été mieux atteint par le recours au dépôt d'un projet de loi *ad hoc*, ne touchant pas au projet initial, même si les auteurs des amendements parlementaires expliquent que « la scission du projet de loi est recommandée tant par le Conseil national de la justice que par la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice ». Le Conseil d'État prend note de ces explications.

Il note encore les explications données par les auteurs quant à la nécessité « d'élargir l'accès à la magistrature d'ores et déjà pour la session de recrutement qui sera lancée au cours du mois de mai 2025 », cette nécessité ayant donné lieu au projet de loi sous rubrique.

En effet, tandis que le projet de loi initial constituait une réforme d'une plus grande envergure en matière d'accès à la magistrature, notamment en ayant pour but d'ouvrir la magistrature, sous certaines conditions, à des personnes n'ayant pas de diplôme en droit ou d'expérience professionnelle dans un domaine du droit, ainsi qu'en matière de formation des attachés de justice, le projet de loi sous rubrique se limite à étendre le champ des candidats à l'examen-concours et au recrutement sur dossier.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Le Conseil d'État relève que la disposition actuellement en vigueur prévoit que la durée d'accomplissement du stage judiciaire ou du stage notarial est certifiée respectivement par le bâtonnier compétent et le président de la Chambre des notaires. Cette précision fait défaut dans la modification proposée et le Conseil d'État propose dès lors de l'y inclure.

Article 2

Sans observation.

Article 3

L'article sous examen constitue une disposition transitoire. En effet, les modifications proposées par l'article 1^{er} ont certes pour effet d'élargir le champ des potentiels candidats à l'examen-concours, en ce qu'elles ne limitent plus l'accès à l'examen-concours aux seules personnes ayant accompli au moins un an de stage judiciaire ou de stage notarial, la durée d'accomplissement du stage judiciaire ou notarial étant dorénavant tout simplement prise en compte pour calculer la durée de l'expérience professionnelle dans un domaine du droit. La modification proposée constitue toutefois une restriction pour les personnes n'ayant accompli qu'une année de stage judiciaire ou de stage notarial et ne disposant pas d'autre expérience professionnelle dans le domaine du droit. Ces personnes, bien qu'elles auraient pu accéder à l'examen-concours sous la législation actuelle, sous réserve de remplir les autres conditions d'accès, en seraient exclues une fois la modification proposée par l'article 1^{er} entrée en vigueur.

Le Conseil d'État peut ainsi comprendre l'utilité de la disposition transitoire prévue, qui permet aux candidats visés d'accéder aux sessions d'examen-concours de 2025 et de 2026.

Toutefois, selon le Conseil d'État, cette disposition transitoire aurait mieux sa place dans le corps de la loi précitée du 7 juin 2012. Le Conseil d'État propose dès lors d'insérer un nouvel article 23*bis* dans la loi précitée du 7 juin 2012. Partant, et tenant compte de l'observation formulée à l'égard de l'article 1^{er}, l'article sous examen prend la teneur suivante :

« **Art. 3.** À la suite de l'article 23 de la même loi, il est inséré un article 23*bis* nouveau, qui prend la teneur suivante :

« *Art. 23bis.* Par dérogation à l'article 2, paragraphe 3, point 5), peuvent être admises aux sessions de l'examen-concours des années 2025 et 2026 les personnes ayant accompli, pendant au moins un an, le stage judiciaire ou le stage notarial au jour où la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice délibère sur les résultats de ces sessions d'examen concours. La durée du stage est certifiée respectivement par le bâtonnier compétent et le président de la Chambre des notaires. » »

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Article 1^{er}

Les termes « non luxembourgeois » ne prennent pas de trait d'union, qui est dès lors à supprimer à chaque occurrence.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 25 février 2025.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Marc THEWES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8433A/05

N° 8433A⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012
sur les attachés de justice en vue de déterminer les
conditions de diplôme et d'expérience professionnelle
dans le domaine du droit**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

(6.3.2025)

La Commission se compose de : M. Laurent MOSAR, Président ; M. Alex DONNERSBACH, Rapporteur ; M. Guy ARENDT, Mme Simone BEISSEL, M. Dan BIANCALANA, Mme Liz BRAZ, MM. Sven CLEMENT, Marc GOERGEN, Dan HARDY, Mme Carole HARTMANN, Mme Paulette LENERT, M. Gérard SCHOCKMEL, Mme Sam TANSON, M. Charles WEILER, Mme Stéphanie WEYDERT et M. Laurent ZEIMET, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi n°8433¹ a été déposé à la Chambre des Députés par la Ministre de la Justice, Madame Elisabeth Margue (CSV), en date du 2 août 2024.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, des fiches financière et d'évaluation d'impact, d'un check de durabilité ainsi que d'un texte coordonné de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice.

En date du 12 septembre 2024, le projet de loi a été renvoyé à la Commission de la Justice.

Le 25 octobre 2024, le Conseil national de la justice a rendu un avis sur les dispositions du projet de loi initial.

En date du 15 novembre 2024, le Groupement des Magistrats luxembourgeois a émis son avis consultatif, suivi d'un avis de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice le 22 novembre 2024.

L'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg a rendu son avis consultatif le 4 décembre 2024 et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a émis son avis en date du 6 décembre 2024.

Le projet de loi initial a été présenté aux membres de la Commission de la Justice le 30 janvier 2025 et M. Alex Donnersbach (CSV) a été nommé Rapporteur au cours de cette même réunion. Les membres de la Commission de la Justice ont adopté une série d'amendements parlementaires et ont procédé à la scission du projet de loi initial en deux volets distincts lors de la même réunion.

Le projet de loi n°8433A, issu de la scission du projet de loi initial, a été inscrit au rôle des affaires de la Chambres des Députés en date du 4 février 2025.

Le Conseil national de la justice et la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice ont émis leurs avis respectifs quant au projet de loi n°8433A en date du 7 février 2025.

Le Conseil d'État a rendu son avis en date du 25 février 2025.

¹ Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de réviser les conditions d'accès à la magistrature

Lors de la réunion du 27 février 2025, la Commission de la Justice a examiné l'avis du Conseil d'État.

L'adoption du présent rapport a eu lieu le 6 mars 2025.

*

2. OBJET

Le présent projet de loi a pour objet une modification de la législation sur les attachés de justice. Sur recommandation du Conseil national de la justice et de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice, les conditions d'accès à la magistrature seront révisées. En d'autres termes, le cadre législatif de recrutement et de formation professionnelle des attachés de justice sera adapté afin de pouvoir recruter et former un nombre beaucoup plus important de candidats pour la magistrature.

La législation actuellement en vigueur est critiquable dans la mesure où elle restreint de manière artificielle le cercle des juristes de nationalité luxembourgeoise, qui sont éligibles pour la magistrature.

La condition de l'accomplissement du stage judiciaire ou notarial constitue un facteur d'exclusion pour un nombre élevé de juristes luxembourgeois. Il en est de même pour l'exigence d'exercer la profession d'avocat pendant au moins cinq ans. En d'autres termes, le réservoir de recrutement dans la magistrature n'est pas exploité d'une manière optimale. Cette critique vaut tant pour le recrutement sur examen-concours que pour le recrutement sur dossier.

En tout état de cause, le cadre législatif actuel n'est pas adapté pour recruter et former annuellement un nombre suffisamment élevé d'attachés de justice afin de pouvoir occuper les nombreux postes de magistrat qui seront créés à court et moyen terme. D'abord, le projet de loi n°8299A sur le programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre prévoit non seulement la création de 94 postes supplémentaires de magistrat de l'ordre judiciaire pour les années judiciaires 2024/2025, 2025/2026 et 2026/2027, mais également le renforcement du pool des attachés de justice, qui disposera de 20 postes supplémentaires d'attaché de justice au profit de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Ensuite, le projet de loi n°8299B prévoit la création d'un pool de réserve de 100 postes de magistrat que le Conseil national de la justice pourra attribuer, en cas de besoin, aux services de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Outre la création de ces nouveaux postes de magistrat, il faut compenser les nombreux congés de maternité, congés parentaux et services à temps partiel dans la magistrature ainsi que les départs à la retraite de magistrats.

À noter que le projet de loi conserve la condition de la nationalité luxembourgeoise pour les candidats à la magistrature, parce que les magistrats participent de manière directe à l'exercice de la puissance publique.

Plus particulièrement, le Gouvernement préconise l'ouverture de la magistrature à toutes les professions du droit au sens large du terme, tout en maintenant l'exigence d'une certaine expérience professionnelle. Au vu des lourdes responsabilités auxquelles les magistrats sont confrontés, l'exigence d'une certaine expérience professionnelle est indispensable. Pour la procédure de recrutement sur examen d'entrée dans la magistrature, la durée minimale de l'expérience professionnelle est portée à nouveau, comme par le passé, à deux ans. Pour le recrutement sur dossier, la durée d'expérience professionnelle reste fixée à cinq ans. En principe, l'expérience professionnelle devra être acquise dans le domaine du droit.

Le champ d'application territorial de la condition d'expérience professionnelle est l'Union européenne, l'Espace économique européen, ainsi que la Suisse et le Royaume-Uni.

Toutefois, le projet de loi vise à introduire une certaine flexibilité au niveau des conditions d'admission aux procédures de recrutement. L'objectif est de prévenir une perte de talents pour la magistrature.

En effet, certains diplômés en droit peuvent apporter une valeur ajoutée pour les services de la justice notamment en raison de leurs compétences en matière économique, financière ou sociale, même s'ils n'ont exercé aucune fonction juridique pendant leur carrière professionnelle. En cas d'exercice d'une activité professionnelle dans un autre domaine que le droit, la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice sera habilitée à admettre des candidats aux procédures de recrutement des attachés de la justice à la condition que leur expérience professionnelle soit jugée qualifiante par celle-ci pour l'exercice de la fonction de magistrat.

*

3. AVIS

1. Avis du Conseil national de la Justice (25.9.2024)

Le Conseil se permet de suggérer une scission du projet de loi en deux parties distinctes : la première se focaliserait sur les modifications des conditions d'accès, tandis que la seconde se consacrerait à une analyse approfondie des modalités et du contenu de la formation et du stage, nécessitant une réflexion plus poussée.

Le Conseil propose de restreindre l'expérience professionnelle acquise sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne. Dans ce cas, il n'est plus nécessaire de mentionner spécifiquement l'expérience professionnelle acquise au Luxembourg.

Le Conseil souhaite maintenir l'exigence d'une durée minimale d'un an d'expérience professionnelle pour le recrutement par voie d'examen qui permettra, de surcroît, d'assurer un contrôle adéquat des connaissances juridiques des candidats avant toute sélection.

2. Avis du Groupement des Magistrats luxembourgeois (15.11.2024)

Le GML approuve d'abord l'objectif poursuivi par le gouvernement, qui est de recruter et de former un nombre plus important de candidats pour la magistrature. Le projet de loi vise ainsi à répondre au problème de recrutement qui affecte la carrière de la magistrature depuis plusieurs années et qui a été dénoncé à d'itératives reprises par tous les acteurs de la justice luxembourgeoise.

Aux yeux du GML, la réforme projetée est à saluer dans la mesure où elle vise à élargir le cercle des personnes éligibles pour la carrière de la magistrature, tout en maintenant des conditions d'accès relativement élevées (expérience professionnelle d'au moins deux ans, examen d'entrée, formation professionnelle...). Le GML ne s'oppose pas à l'idée d'abandonner l'exercice de la profession d'avocat comme condition sine qua non pour l'accès à la magistrature, dès lors qu'une telle expérience n'est pas nécessairement la plus pertinente pour l'exercice ultérieure des fonctions de magistrats. Pensons notamment à l'expérience qui peut être acquise par certains jeunes avocats dans des grands cabinets d'affaires, celle-ci ne paraissant guère plus qualifiante que celle d'un juriste d'entreprise ou d'un fonctionnaire engagé auprès d'un service juridique d'un ministère, par exemple.

Le GML estime enfin que la réforme planifiée porte uniquement sur les conditions d'accès à la magistrature et ne répond pas à un autre problème, plus fondamental, rencontré dans le recrutement de nouveaux magistrats, à savoir celui de l'attractivité de la carrière. La perte d'attractivité de la fonction de magistrat est dénoncée par le GML depuis de nombreuses années et a été constatée notamment dans le rapport dressé le 25 avril 2022 par Monsieur Jean-Claude WIWINIUS.

3. Avis de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice (22.11.2024)

Dans son avis du 22 novembre 2024, la Commission note que sur base des critères de recrutement actuellement en vigueur, il sera difficile de recruter un nombre suffisant d'attachés de justice afin de pourvoir tant aux postes actuellement vacants qu'à ceux projetés par le programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire ainsi que par le programme pluriannuel de recrutement de l'ordre administratif, la Commission se prononce favorablement quant à un accès plus large à la magistrature. Ainsi accueille-t-elle favorablement la proposition d'ouverture de cet accès aux juristes relevant des secteurs public, privé et universitaire et cela tant pour le recrutement sur examen d'entrée que pour le recrutement sur dossier.

La Commission accueille également favorablement le fait que le projet de loi sous avis porte la durée minimale de l'expérience professionnelle requise pour le recrutement sur examen d'entrée à deux ans. Il est considéré, en effet, que l'exigence d'une certaine expérience professionnelle n'est pas excessive au vu des lourdes responsabilités auxquelles les magistrats tant du siège que du parquet sont confrontés. Pour le recrutement sur dossier l'exigence d'une expérience professionnelle de cinq ans reste appropriée.

La Commission souscrit favorablement au maintien de l'exigence de la réussite des cours complémentaires en droit luxembourgeois, alors même que cette condition risque de refermer (un peu) la porte que l'élargissement de l'accès à la magistrature envisagée par ailleurs a ouverte.

Rappelant que l'ouverture de l'accès à la profession de magistrat revêt une certaine urgence, contrairement à la révision des modalités pratiques de la formation des attachés de justice, la Commission propose, à l'instar du Conseil national de la Justice, de scinder le présent projet de loi en deux parties. De ce fait, l'adoption rapide de son volet principal, lié à l'ouverture des critères d'accès, est mieux garantie.

4. Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics (6.12.2024)

La Chambre approuve que le projet de loi maintienne la condition de la nationalité luxembourgeoise pour les candidats à la magistrature. En effet, comme il est précisé à juste titre à l'exposé des motifs, les magistrats participent de manière directe à l'exercice de la puissance publique.

La Chambre ne voit pas d'inconvénient avec l'ouverture projetée des conditions d'accès à la magistrature, dans la mesure où les conditions de base importantes sont maintenues. En effet, un candidat qui provient d'une autre profession du droit que celle de l'avocat ou qui a un diplôme dans un autre domaine que le droit peut apporter une expertise utile pour la magistrature.

5. Avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg (4.12.2024)

Le Conseil de l'Ordre accueille favorablement cette réforme qui vise à augmenter notablement le nombre de magistrats, pour éviter à terme une pénurie de ressources humaines. Une telle réforme participe au renforcement de l'efficacité de la justice essentielle dans tout État de droit.

Le Conseil de l'Ordre entend néanmoins faire remarquer que la volonté des auteurs du projet de loi d'élargir massivement l'entrée à la fonction de magistrat ne doit pas se faire au détriment de la qualité des magistrats recrutés. Les remarques du Conseil de l'Ordre dans le présent avis iront dans le sens de maintenir une justice de premier ordre. En effet, il est essentiel de garantir au justiciable une justice d'excellence afin de garantir l'État de droit.

6. Avis du Conseil d'Etat (25.2.2025)

Dans son avis du 25 février 2025, le Conseil d'État note que concernant l'article 1^{er} du projet la disposition actuellement en vigueur prévoit que la durée d'accomplissement du stage judiciaire ou du stage notarial est certifiée respectivement par le bâtonnier compétent et le président de la Chambre des notaires. Cette précision fait défaut dans la modification proposée et le Conseil d'État propose dès lors de l'y inclure.

Concernant l'article 3 du projet, le Conseil d'État est en mesure de comprendre l'utilité de la disposition transitoire prévue, qui permet aux candidats visés d'accéder aux sessions d'examen-concours de 2025 et de 2026. Toutefois, selon le Conseil d'État, cette disposition transitoire aurait mieux sa place dans le corps de la loi précitée du 7 juin 2012. Le Conseil d'État propose dès lors d'insérer un nouvel article 23bis dans la loi précitée du 7 juin 2012.

Le Conseil d'État n'appelle d'autres observations particulières.

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1^{er}

Dans le cadre de la procédure de recrutement sur examen-concours des attachés de justice, le projet de loi sous rubrique vise à adapter les conditions de diplôme et d'expérience professionnelle dans le domaine du droit. Il s'agit de deux conditions d'admission au recrutement sur examen-concours. Lorsque le candidat remplit les conditions d'admission du recrutement sur examen-concours, il est autorisé à participer à l'examen-concours. Toutefois, le fait de remplir les conditions d'admission ne confère aucun droit à une nomination à la fonction d'attaché de justice à titre provisoire. Il faut encore réussir l'examen-concours et se classer en rang utile pour bénéficier d'une telle nomination.

À noter que la condition linguistique sera adaptée dans le cadre du projet de loi n°8433B. Au vu des avis des instances consultées, des réflexions supplémentaires s'imposent, non seulement pour arrêter le niveau à atteindre dans les langues française, allemande et luxembourgeoise, mais également pour régler les modalités d'appréciation des exigences linguistiques.

– *La condition de diplôme :*

L'exigence d'être détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois sera inscrite dans la loi. Vu que la détention d'un master en droit ou de son équivalent et que l'homologation d'un diplôme final étranger en droit sont des conditions d'inscription aux cours complémentaires en droit luxembourgeois (CCDL), il n'est pas nécessaire de mentionner explicitement ces conditions d'inscription au niveau de la législation sur les attachés de justice. Sur recommandation du Conseil national de la justice, de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice ainsi que du Barreau de Luxembourg, aucune dispense de production du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois ne sera possible. Le projet initial est donc modifié sur ce point.

À noter que la procédure d'homologation actuelle se focalise sur le diplôme final, sans égard au cursus universitaire suivi par le candidat, sous réserve de la vérification que ce cursus comportait un enseignement minimal dans certaines matières. Or, en fonction des pratiques des universités et du jeu des équivalences (après un bachelor en sciences économiques ou en sciences politiques), on peut se trouver confronté à un candidat qui n'a pas suivi un cursus complet de cinq années de droit, tout en remplissant les conditions de l'homologation.

Considérant la volonté politique d'élargir le réservoir de recrutement de la magistrature et à l'instar de la législation actuellement en vigueur, le candidat titulaire d'un master en droit et du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois, sans être titulaire d'un bachelor en droit, conserve le droit de postuler à la fonction d'attaché de justice à titre provisoire. Il s'agit de conserver le parallélisme avec les professions du droit (avocats, notaires et huissiers de justice) pour lesquelles l'absence d'accomplissement d'un cycle complet d'études universitaires en droit ne constitue pas un motif d'irrecevabilité de la candidature.

Lorsque le candidat n'a pas accompli un cycle complet d'études universitaires en droit, mais qu'il a réussi l'examen-concours, il possède les compétences nécessaires en droit civil, en droit pénal et en droit administratif pour exercer des fonctions juridictionnelles. En cas de classement en rang utile, ce candidat sera admis au service provisoire d'attaché de justice.

Prenons l'hypothèse dans laquelle le candidat est admissible au recrutement sur dossier, tout en n'ayant pas accompli un cycle complet d'études universitaires en droit. La Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice conserve le pouvoir de refuser la nomination de ce candidat lorsque ses membres estiment que le candidat ne possède pas les compétences juridiques nécessaires en raison de l'absence d'accomplissement d'un cycle complet d'études universitaires en droit. Tout dépendra des circonstances de l'espèce.

La Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice voudrait insister sur le fait que le marché du travail des juristes ayant la nationalité luxembourgeoise et maîtrisant les trois langues administratives est extrêmement compétitif. Celle-ci estime que, dans un contexte de pénurie de magistrats, il est hautement inopportun de refuser l'accès à la magistrature aux juristes n'ayant pas accompli un cycle complet d'études universitaires en droit. Ladite Commission estime que la détention d'un bachelor en sciences économiques ou en sciences politiques constitue une plus-value dans l'exercice de certaines fonctions juridictionnelles. En tout état de cause, l'exigence d'accomplissement avec succès des cours complémentaires en droit luxembourgeois constitue un gage de qualité des candidats au niveau des compétences juridiques.

– *La condition d'expérience professionnelle dans le domaine du droit :*

Le projet de loi sous rubrique vise à consacrer législativement l'exigence d'une expérience professionnelle acquise dans le domaine du droit. À l'instar de ce qui était prévu par le projet de loi initial, la durée minimale d'expérience professionnelle sera augmentée pour être fixée à deux ans. Le champ d'application territorial de la condition d'expérience professionnelle sera l'Union européenne, l'Espace économique européen (incluant la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein), ainsi que la Suisse et le Royaume-Uni. Dans un souci de garantir la sécurité juridique et la transparence législative, le texte amendé précise la notion d'expérience professionnelle acquise dans le domaine du droit.

Seront éligibles pour la fonction d'attaché de justice les membres des professions du droit, à savoir les avocats, les notaires et les huissiers de justice. La période d'accomplissement du stage judiciaire, du stage notarial et du stage d'huissier de justice sera intégralement reconnue comme expérience professionnelle dans le domaine du droit.

La principale innovation réside dans l'ouverture de la magistrature à d'autres catégories de juristes pouvant se prévaloir d'une certaine expérience professionnelle dans le domaine du droit. Il est proposé de consacrer législativement la notion de « fonction juridique », qui donne une large marge d'appréciation à la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice. À titre de rappel, la future législation a pour ambition de remédier au problème de la pénurie de magistrats, qui affecte le bon fonctionnement de la Justice, par un élargissement du réservoir de recrutement de la magistrature. Une interprétation extensive de la notion de « fonction juridique » est hautement souhaitable, tant pour les juristes du secteur public que ceux du secteur privé. Il n'est pas nécessaire que les candidats portent officiellement des titres, par exemple directeur des affaires juridiques, conseiller juridique ou expert en sciences juridiques.

L'expérience professionnelle dans le domaine du droit pourra être acquise au sein du secteur public. Les référendaires de justice, les analystes financiers auprès de la Cellule de renseignement financier (CRF) et les délégués du Gouvernement auprès des juridictions de l'ordre administratif ont la qualité d'auxiliaire de justice et exercent de ce fait une « fonction juridique ». Il en est de même pour les juristes affectés au Ministère de la Justice, les juristes chargés de l'élaboration de projets de loi ou de règlements grand-ducaux pour le compte d'autres services étatiques ainsi que les agents affectés à un département juridique ou un département du contentieux. Dans le cadre de l'enseignement supérieur, l'exercice d'une activité d'enseignement et de recherche dans le domaine juridique est assimilable à l'exercice d'une « fonction juridique ». En outre, les membres issus de la fonction publique de l'Union européenne, d'une autre organisation internationale ou d'un pays étranger pourront postuler à la fonction d'attaché de justice, à condition de pouvoir se prévaloir de l'exercice d'une « fonction juridique ».

Enfin, la magistrature sera accessible aux juristes issus du secteur privé et possédant une expérience professionnelle dans le domaine du droit. Cette expérience professionnelle peut être acquise par exemple au sein d'une entreprise privée, d'une banque, d'une compagnie d'assurances ou d'une fiduciaire. Ici, la justification de l'exercice d'une « fonction juridique » est également nécessaire.

Ainsi, il ressort de la volonté du législateur qu'une appréciation large soit faite de l'expérience professionnelle acquise dans le domaine du droit.

Dans son avis du 25 février 2025, le Conseil d'État constate une différence textuelle entre la version actuellement en vigueur de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice et le texte proposé issu des amendements parlementaires du 4 février 2025. Il fait observer que « [...] la disposition actuellement en vigueur prévoit que la durée d'accomplissement du stage judiciaire ou du stage notarial est certifiée respectivement par le bâtonnier compétent et le président de la Chambre des notaires. Cette précision fait défaut dans la modification proposée et le Conseil d'État propose dès lors de l'y inclure ».

La Commission de la Justice prend acte de cette recommandation. Elle décide néanmoins de ne pas suivre le Conseil d'État sur ce point, et ce, en raison de la contrainte temporelle à laquelle le législateur fait face, comme les dispositions du projet de loi n°8433A devraient entrer en vigueur pour la prochaine session de recrutement auprès de la magistrature, laquelle sera lancée au mois de mai 2025.

Ad article 2

Dans le cadre de la procédure de recrutement sur dossier des attachés de justice, l'article 2 précise la condition d'expérience professionnelle dans le domaine du droit. Il s'agit d'une condition d'admission au recrutement sur dossier. À l'instar de ce qui est prévu par la législation actuellement en vigueur, la durée d'expérience professionnelle reste fixée à cinq ans. Toutefois, la condition de la détention du diplôme de fin de stage judiciaire et l'exigence d'avoir exercé la profession d'avocat pendant au moins cinq ans seront supprimées. Bien entendu, le candidat devra être titulaire du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois.

Le candidat remplissant les conditions d'admission au recrutement sur dossier est autorisé à participer au processus de sélection. Dans ce contexte, le candidat est convoqué à un entretien individuel avec les membres de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice. Toutefois, le fait de remplir les conditions d'admission ne confère aucun droit à la nomination à la fonction d'attaché de justice à titre provisoire. Il faut encore être sélectionné par ladite Commission, qui dispose d'une large marge d'appréciation et d'un pouvoir discrétionnaire pour proposer les nominations au pouvoir exécutif. Lorsque le candidat détient un master en droit, et non pas un bachelors en droit, ladite Commission peut refuser la nomination de ce candidat à la fonction d'attaché de justice à titre provisoire lorsqu'elle parvient à la conclusion que celui-ci ne possède pas les compétences juridiques nécessaires en raison de l'absence d'accomplissement d'un cycle complet d'études universitaires en droit.

Dans son avis du 25 février 2025, le Conseil d'État n'a pas d'observations particulières à soulever par rapport à l'article sous rubrique.

Ad article 3

Cet article prévoit une disposition transitoire en faveur des candidats ayant accompli le stage judiciaire ou le stage notarial pendant une durée d'au moins un an dans le sens que ceux-ci seront admissibles aux examens-concours, à organiser pendant les années 2025 et 2026 dans le cadre du recrutement des attachés de justice. Toutefois, l'application de ce régime transitoire sera conditionnée par la possession de la nationalité luxembourgeoise, par la justification d'une connaissance adéquate des langues française, allemande et luxembourgeoise ainsi que par la capacité physique et psychique à exercer des fonctions juridictionnelles.

La condition de la durée d'accomplissement du stage judiciaire ou du stage notarial devra être remplie au moment des délibérations de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice sur les résultats de l'examen-concours. Cette précision sera nécessaire pour atteindre dans son intégralité l'objectif poursuivi par la disposition transitoire. L'entrée en vigueur de la future législation est prévue pour la fin du mois d'avril 2025 ou le début du mois de mai 2025. Tandis que le stage notarial commence chaque année le 1^{er} mai et se termine le 30 avril de l'année suivante, ce n'est pas le cas du stage judiciaire. Le début du stage judiciaire se situe à la date de l'assermentation du stagiaire, qui a lieu le plus souvent au cours du mois de mai ou au début du mois de juin.

À noter que cette disposition transitoire se justifie par des considérations d'équité et de prévisibilité. En effet, il serait non seulement injuste, mais également contraire à la philosophie générale de l'initiative législative, de refuser l'accès à la magistrature aux candidats qui remplissent les conditions prescrites par la législation actuellement en vigueur. Le but recherché est l'extension du réservoir de recrutement des attachés de justice afin de résorber la pénurie de magistrats, qui entrave le bon fonctionnement de la justice.

Quant au fond, le Conseil d'État marque son accord avec l'insertion d'une telle disposition transitoire, « [...] qui permet aux candidats visés d'accéder aux sessions d'examen-concours de 2025 et de 2026 ». Quant à la formulation et à l'emplacement de cette disposition transitoire, il recommande d'insérer un nouvel article 23bis dans la loi précitée du 7 juin 2012 et suggère une proposition de texte alternative.

La Commission de la Justice fait sienne cette recommandation du Conseil d'État et reprend la proposition de texte formulée par celui-ci.

*

6. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°8433A dans la teneur suivante :

*

PROJET DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de déterminer les conditions de diplôme et d'expérience professionnelle dans le domaine du droit

Art. 1^{er}. L'article 2, paragraphe 3, de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, est modifié comme suit :

1° Le point 3) prend la teneur suivante :

« 3) être titulaire du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois ; ».

2° Le point 5) prend la teneur suivante :

« 5) avoir acquis, pendant au moins deux ans, une expérience professionnelle dans le domaine du droit sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, de la Confédération suisse ou du Royaume-Uni. L'expérience professionnelle est réputée acquise dans le domaine du droit :

- a) si le candidat a exercé la profession d'avocat, la fonction de notaire ou la fonction d'huissier de justice ; la durée d'accomplissement du stage judiciaire, du stage notarial et du stage d'huissier de justice est prise en considération pour calculer la durée d'expérience professionnelle dans le domaine du droit ;
- b) si le candidat a exercé une fonction juridique au sein du secteur public luxembourgeois ou du secteur public non luxembourgeois ;
- c) si le candidat a exercé une fonction juridique au sein du secteur privé luxembourgeois ou du secteur privé non luxembourgeois ; ».

Art. 2. L'article 4-1, paragraphe 3, de la même loi, prend la teneur suivante :

« (3) Pour pouvoir présenter une candidature lors du recrutement sur dossier, il faut :

- 1) remplir les conditions prescrites par l'article 2, paragraphe 3, points 1) à 4) et 6) ;
- 2) avoir acquis, pendant au moins cinq ans, une expérience professionnelle dans le domaine du droit sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, de la Confédération suisse ou du Royaume-Uni. L'expérience professionnelle est réputée acquise dans le domaine du droit dans les cas déterminés par l'article 2, paragraphe 3, point 5). ».

Art. 3. À la suite de l'article 23 de la même loi, il est inséré un article *23bis* nouveau, qui prend la teneur suivante :

« *Art. 23bis.* Par dérogation à l'article 2, paragraphe 3, point 5), peuvent être admises aux sessions de l'examen-concours des années 2025 et 2026 les personnes ayant accompli, pendant au moins un an, le stage judiciaire ou le stage notarial au jour où la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice délibère sur les résultats de ces sessions d'examen-concours. La durée du stage est certifiée respectivement par le bâtonnier compétent et le président de la Chambre des notaires. ».

Luxembourg, le 6 mars 2025

Le Président,
M. Laurent MOSAR

Le Rapporteur,
M. Alex DONNERSBACH

Bulletin de vote 6 - Projet de loi N°8433A

Date: 18/03/2025 17:40:40

Scrutin: 6

Vice-Président: M. Etgen Fernand

Vote: PL 8433A - Attachés de justice

Secrétaire Général: M. Scheeck Laurent

Description: Projet de loi N°8433A

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	54	0	0	54
Procurations:	6	0	0	6
Total:	60	0	0	60

Nom du député	Vote (Procuration)	Nom du député	Vote (Procuration)
---------------	--------------------	---------------	--------------------

CSV

Adehm Diane	Oui (Mosar Laurent)	Arendt épouse Kemp Nancy	Oui
Bauer Maurice	Oui	Boonen Jeff	Oui
Donnersbach Alex	Oui	Eicher Emile	Oui
Eischen Félix	Oui	Galles Paul	Oui
Kemp Françoise	Oui	Lies Marc	Oui (Weydert Stéphanie)
Marques Ricardo	Oui	Modert Octavie	Oui
Morgenthaler Nathalie	Oui	Mosar Laurent	Oui
Schaaf Jean-Paul	Oui	Spautz Marc	Oui
Weiler Charles	Oui	Weydert Stéphanie	Oui
Wiseler Claude	Oui	Wolter Michel	Oui
Zeimet Laurent	Oui		

DP

Agostino Barbara	Oui	Arendt Guy	Oui
Bauler André	Oui	Baum Gilles	Oui
Beissel Simone	Oui	Cahen Corinne	Oui
Emering Luc	Oui	Etgen Fernand	Oui
Goldschmidt Patrick	Oui (Graas Gusty)	Graas Gusty	Oui
Hartmann Carole	Oui	Minella Mandy	Oui
Polfer Lydie	Oui (Schockmel Gérard)	Schockmel Gérard	Oui

LSAP

Biancalana Dan	Oui	Bofferding Taina	Oui
Braz Liz	Oui (Engel Georges)	Closener Francine	Oui
Cruchten Yves	Oui	Delcourt Claire	Oui
Di Bartolomeo Mars	Oui	Engel Georges	Oui
Fayot Franz	Oui	Haagen Claude	Oui
Lenert Paulette	Oui (Cruchten Yves)	Polidori Ben	Oui

ADR

Engelen Jeff	Oui	Hardy Dan	Oui
Keup Fred	Oui	Schoos Alexandra	Oui
Weidig Tom	Oui		

déi gréng

Bernard Djuna	Oui	Sehovic Meris	Oui
Tanson Sam	Oui	Welfring Joëlle	Oui

Date: 18/03/2025 17:40:40

Scrutin: 6

Vice-Président: M. Etgen Fernand

Vote: PL 8433A - Attachés de justice

Secrétaire Général: M. Scheeck Laurent

Description: Projet de loi N°8433A

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	54	0	0	54
Procurations:	6	0	0	6
Total:	60	0	0	60

Nom du député

Vote (Procuration)

Nom du député

Vote (Procuration)

Piraten

Clement Sven

Oui

Goergen Marc

Oui

DÉI LÉNK

Baum Marc

Oui

Wagner David

Oui

Le Président:

Le Secrétaire Général:

8433A/06



CONSEIL D'ÉTAT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

N° CE : 62.072
Doc. parl. : n° 8433A /6

LE CONSEIL D'ÉTAT,

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 18 mars 2025 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

Projet de loi
portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de déterminer les conditions de diplôme et d'expérience professionnelle dans le domaine du droit

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 18 mars 2025 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et l'avis émis par le Conseil d'État en sa séance du 25 février 2025 ;

s e d é c l a r e d ' a c c o r d

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 78, paragraphe 4, de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 20 votants, le 25 mars 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes

Résumé

Synthèse du projet de loi n°8433A

Le présent projet de loi a pour objet une modification de la législation sur les attachés de justice. Sur recommandation du Conseil national de la justice et de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice, les conditions d'accès à la magistrature seront révisées. En d'autres termes, le cadre législatif de recrutement et de formation professionnelle des attachés de justice sera adapté afin de pouvoir recruter et former un nombre beaucoup plus important de candidats pour la magistrature.

La législation actuellement en vigueur est critiquable dans la mesure où elle restreint de manière artificielle le cercle des juristes de nationalité luxembourgeoise, qui sont éligibles pour la magistrature.

La condition de l'accomplissement du stage judiciaire ou notarial constitue un facteur d'exclusion pour un nombre élevé de juristes luxembourgeois. Il en est de même pour l'exigence d'exercer la profession d'avocat pendant au moins cinq ans. En d'autres termes, le réservoir de recrutement dans la magistrature n'est pas exploité d'une manière optimale. Cette critique vaut tant pour le recrutement sur examen-concours que pour le recrutement sur dossier.

En tout état de cause, le cadre législatif actuel n'est pas adapté pour recruter et former annuellement un nombre suffisamment élevé d'attachés de justice afin de pouvoir occuper les nombreux postes de magistrat qui seront créés à court et moyen terme. D'abord, le projet de loi n°8299A sur le programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre prévoit non seulement la création de 94 postes supplémentaires de magistrat de l'ordre judiciaire pour les années judiciaires 2024/2025, 2025/2026 et 2026/2027, mais également le renforcement du pool des attachés de justice, qui disposera de 20 postes supplémentaires d'attaché de justice au profit de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Ensuite, le projet de loi n°8299B prévoit la création d'un pool de réserve de 100 postes de magistrat que le Conseil national de la justice pourra attribuer, en cas de besoin, aux services de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Outre la création de ces nouveaux postes de magistrat, il faut compenser les nombreux congés de maternité, congés parentaux et services à temps partiel dans la magistrature ainsi que les départs à la retraite de magistrats.

À noter que le projet de loi conserve la condition de la nationalité luxembourgeoise pour les candidats à la magistrature, parce que les magistrats participent de manière directe à l'exercice de la puissance publique.

Plus particulièrement, le Gouvernement préconise l'ouverture de la magistrature à toutes les professions du droit au sens large du terme, tout en maintenant l'exigence d'une certaine expérience professionnelle. Au vu des lourdes responsabilités auxquelles les magistrats sont confrontés, l'exigence d'une certaine expérience professionnelle est indispensable. Pour la procédure de recrutement sur examen d'entrée dans la magistrature, la durée minimale de l'expérience professionnelle est portée à nouveau, comme par le passé, à deux ans. Pour le recrutement sur dossier, la durée d'expérience professionnelle reste fixée à cinq ans. En principe, l'expérience professionnelle devra être acquise dans le domaine du droit.

Le champ d'application territorial de la condition d'expérience professionnelle est l'Union européenne, l'Espace économique européen, ainsi que la Suisse et le Royaume-Uni. Toutefois, le projet de loi vise à introduire une certaine flexibilité au niveau des conditions d'admission aux procédures de recrutement. L'objectif est de prévenir une perte de talents pour la magistrature.

En effet, certains diplômés en droit peuvent apporter une valeur ajoutée pour les services de la justice notamment en raison de leurs compétences en matière économique, financière ou

sociale, même s'ils n'ont exercé aucune fonction juridique pendant leur carrière professionnelle. En cas d'exercice d'une activité professionnelle dans un autre domaine que le droit, la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice sera habilitée à admettre des candidats aux procédures de recrutement des attachés de la justice à la condition que leur expérience professionnelle soit jugée qualifiante par celle-ci pour l'exercice de la fonction de magistrat.