

Dossier consolidé

Date de création : 08-05-2026

Projet de loi 8433B

Projet de loi 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

Date de dépôt : Date inconnue
Date de l'avis du Conseil d'État : 14-05-2025

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
14-05-2025	Avis du Conseil d'État (13.5.2025)	20250703_Avis	<u>3</u>
08-05-2026	Avis : Conseil national de la justice	20260508_Avis	<u>20</u>

20250703_Avis

N° 8433B¹

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 le recrutement,
la formation professionnelle et le service provisoire**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(13.5.2025)

En vertu de l'arrêté du 2 août 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'un texte coordonné de la loi qu'il s'agit de modifier.

Les avis du Conseil national de la justice, du Groupement des magistrats luxembourgeois, de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice, de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 25 octobre, 15 et 26 novembre ainsi que 10 décembre 2024.

Par dépêche du 3 février 2025, le président de la Chambre des députés a informé le Conseil d'État de la scission du projet de loi n° 8433 en deux projets de loi distincts, à savoir les projets de loi n° 8433A et n° 8433B. Cette dépêche était accompagnée de trois amendements parlementaires, comportant les nouvelles dispositions du projet de loi n° 8433A, le projet de loi n° 8433B reprenant l'ensemble des dispositions du projet de loi initial.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de modifier la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de réformer l'accès à la magistrature, et ceci afin de remédier à la pénurie de candidats pour les postes de magistrat eu égard, non seulement, à la multitude de postes que le législateur a récemment créés ou qu'il entend créer dans un avenir proche, mais encore à la suite de la nécessité de compenser « les nombreux congés de maternité, congés parentaux et services partiels dans la magistrature ainsi que les départs à la retraite de magistrats ».

Si, à la suite du projet de loi sous avis, les conditions, pour les candidats, de détenir la nationalité luxembourgeoise ainsi que de posséder des connaissances adéquates des langues françaises, allemandes et luxembourgeoises sont maintenues, celles liées aux connaissances juridiques sont en revanche profondément révisées. Les conditions relatives aux qualifications professionnelles sont, notamment, revues. De même, l'accès aux carrières de magistrat est désormais ouvert aux personnes, certes titulaires d'un diplôme en droit, mais ayant exercé « une activité professionnelle dans un domaine autre que le droit », à la seule condition que la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice, ci-après « la Commission », juge la qualification professionnelle du candidat « qualifiante [...] pour l'exercice de la fonction de magistrat », ouvrant ainsi l'accès à la magistrature à un cercle de candidats plus étendu. Le Conseil d'État y reviendra dans le cadre de l'examen de l'article 12 du projet sous avis.

Le projet de loi sous avis tend encore à reprendre, au niveau législatif, le contenu du règlement grand-ducal du 25 juin 2012 sur le recrutement et la formation des attachés de justice¹, au motif que

¹ Mémorial A 133 du 2 juillet 2012.

ce dernier « n'est plus compatible avec les exigences de la Constitution », et notamment avec les articles 11, alinéa 1^{er}, et 105 de celle-ci. Le Conseil d'État approuve cette approche, qui correspond à sa position telle qu'exprimée dans ses avis récents relatifs à certains aspects du statut des fonctionnaires, et notamment quant aux conditions de recrutement et de formation², donc dans un domaine identique.

Enfin, le projet de loi prévoit l'introduction d'une procédure de « licenciement pour faute grave » des attachés de justice nommés à titre provisoire.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article sous examen n'appelle pas d'observation quant au fond. Le Conseil d'État relève toutefois une différence entre le texte légal actuel et le texte proposé en ce qui concerne les termes employés, le premier faisant référence à un « examen-concours », tandis que le second emploie les termes « examen d'entrée dans la magistrature ». Étant donné qu'en vertu du nouvel article 3-2, paragraphe 5, alinéa 2, tel que proposé par l'article 14 du projet de loi, les candidats continuent à être classés suivant leur note finale obtenue, il s'agit, en principe, toujours d'un examen-concours, raison pour laquelle le Conseil d'État propose de s'en tenir à la terminologie actuellement employée.

Article 2

L'article sous examen insère un nouvel article 1-2 dans la loi précitée du 7 juin 2012. Cette disposition contient les conditions formelles à remplir par l'acte de candidature visé à l'article 1-1 nouveau, communes aux deux procédures de recrutement. L'article 1-2 reprend partiellement les données visées à l'article 2 du règlement grand-ducal précité du 25 juin 2012.

Le Conseil d'État estime qu'il serait utile de mentionner, outre la « résidence habituelle » du candidat, également son domicile légal, ces deux données n'étant pas nécessairement identiques. Il relève toutefois que l'article 2 du règlement grand-ducal précité vise, quant à lui, simplement l'adresse du candidat, mention qui suffit largement à la finalité prévue.

Article 3

L'article sous examen a pour objet d'insérer un article 1-3 nouveau dans la loi précitée du 7 juin 2012.

Le Conseil d'État suggère, de manière générale, d'inverser l'ordre des articles 1-3 et 2, étant donné que l'article 2 pose les conditions pour « être admissible aux procédures de recrutement des attachés de justice », tandis que l'article 1-3 contient les pièces justificatives à produire pour prouver le respect des conditions visées à l'article 2.

Plus particulièrement, les remarques suivantes s'imposent.

Au point 1^o, il convient de viser l'extrait de l'acte de naissance.

Aux points 2^o à 5^o, il y a lieu de viser les copies des différentes pièces justificatives à joindre au dossier de candidature.

Au point 4^o, le Conseil d'État recommande aux auteurs de faire une référence expresse à l'article 2-5, qui prévoit la dispense de devoir produire le certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois, pouvant être accordée sous certaines conditions par la commission de recrutement, à l'instar de la mention faite à l'article 2, point 4^o, figurant à l'article 4 du projet de loi sous avis.

² Avis n° 61.600 du Conseil d'État du 12 novembre 2024 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les ministères et administrations de l'État et 1^o modifiant le règlement grand-ducal modifié du 5 mars 2004 concernant la santé et la sécurité du travail et le contrôle médical dans la fonction publique ; et 2^o abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État ; Avis n° 61.914 du Conseil d'État du 11 mars 2015 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'organisation et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive des fonctionnaires stagiaires ainsi que des examens de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Observation nationale de la santé.

Aux yeux du Conseil d'État, il serait toutefois opportun, pour rendre le texte plus lisible en regroupant en une seule disposition le principe et son exception, de reprendre au niveau du point sous examen la disposition figurant actuellement au nouvel article 2-5, de telle sorte que le point 4° se lirait comme suit :

« 4° être détenteur du certificat de réussite des cours complémentaires en droit luxembourgeois ; sur demande motivée, la commission peut dispenser le candidat de la production dudit certificat à la condition qu'il possède une formation ou une qualification particulièrement recherchée par un service de la justice. »

Article 4

L'article sous examen remplace dans son intégralité l'article 2 actuel. Le nouvel article 2 contient les conditions d'admission communes aux deux procédures de recrutement. Comme déjà relevé à l'endroit de l'article 3 du projet de loi, il serait plus logique d'inverser l'ordre des articles 1-3 et 2. L'article 2 proposé pourrait même utilement précéder l'article 1-2 proposé, qui concerne l'acte de candidature et les données qu'il doit inclure.

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous examen a pour effet d'insérer un article 2-2 nouveau dans la loi précitée du 7 juin 2012, qui concerne la vérification de la connaissance des langues française, allemande et luxembourgeoise.

Le Conseil d'État suggère de joindre à la liste des langues requises également la langue anglaise, afin de tenir compte tant des réalités quotidiennes auprès des juridictions compétentes notamment en matières commerciales ainsi qu'auprès des acteurs en charge de la lutte contre la criminalité économique en général et contre le terrorisme et le blanchiment de fonds d'origine criminelle en particulier, que de la composition de plus en plus anglophone de la population luxembourgeoise. En effet, même si la langue anglaise ne figure pas en tant que telle parmi les langues désignées par la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues, il n'en est pas moins vrai que dans la pratique, et notamment dans les matières précitées, son utilisation est quotidienne, de telle sorte que sa maîtrise par les magistrats au moins au niveau B2 du Cadre européen commun de référence s'impose désormais comme une évidence.

Quant au texte soumis à l'examen du Conseil d'État, les remarques suivantes s'imposent.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu de supprimer le terme « adéquate », étant donné que ce terme ne figure pas à l'article 2, point 3°, tel que proposé, et que le paragraphe 2 de l'article 2-2 détaille les niveaux de connaissance ou de compétence auxquels le candidat doit satisfaire. En effet, le maintien de ce terme, lu avec les précisions qui le suivent, risque de mettre en place une incohérence, source d'insécurité juridique, entre celui-ci et le paragraphe 2, même une connaissance certifiée selon le prédit cadre européen risquant d'être jugée « inadéquate » selon la fonction briguée, de telle sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à son maintien.

À l'alinéa 5, il est suggéré d'écrire :

« La correction de la partie écrite et l'appréciation de la partie orale sont faites [...] ».

Aux paragraphes 3 et 5 (paragraphe 4 selon le Conseil d'État), il est précisé que les parties écrite et orale portent, chacune, sur un maximum d'un certain nombre de points, ce maximum variant selon la langue examinée. Il convient de supprimer, à chaque occurrence, les termes « un maximum de », étant donné que cette formulation laisse penser que les examinateurs ou la commission pourraient modifier vers le bas le nombre de points sur lequel porte l'examen. Au paragraphe 6 (il devrait s'agir du paragraphe 5), la mention du maximum de soixante points est, quant à elle, correcte et à maintenir.

Au paragraphe 5 (4 selon le Conseil d'État), il est suggéré d'écrire ce qui suit :

« l'écoute de conversations enregistrées et de questionnaires sur ces conversations ».

À l'alinéa 3 du paragraphe 6 (5 selon le Conseil d'État), le bout de phrase « ; ce candidat n'est pas admissible au service d'attaché de justice » est superfluetoire, étant donné que cette conséquence ressort

nécessairement de la condition prévue à l'article 2, point 3°, tel que proposé. *A contrario*, le non-respect d'une de ces conditions rend inadmissible le candidat aux procédures de recrutement des attachés de justice.

Article 7

Sans observation.

Article 8

L'article sous examen a pour effet d'insérer un nouvel article 2-4 dans la loi précitée du 7 juin 2012, qui concerne la vérification de l'aptitude physique et psychique.

L'analyse du paragraphe 2 de cette nouvelle disposition fait ressortir un certain nombre d'incohérences. L'alinéa 2 prévoit que la commission charge un expert du secteur public ou du secteur privé de la réalisation d'un examen de personnalité. L'alinéa 4 précise que l'examen de personnalité peut prendre d'autres formes. L'alinéa 3, quant à lui, prévoit un entretien individuel entre les membres de la commission et le candidat, en présence de l'examineur. Tout d'abord, il conviendrait soit d'employer de manière conséquente le terme « expert », soit de préciser que cet expert est l'examineur visé aux alinéas 3 et 4. Ensuite, le Conseil d'État se demande si l'entretien individuel entre le candidat et les membres de la commission fait partie de l'examen de personnalité ou si cet examen se fait à part. Qui décide, en fin de compte, et selon quels critères, si l'examen de personnalité peut prendre d'autres formes, qui sembleraient s'ajouter à l'entretien individuel ? Finalement, s'il s'agit d'alternatives, il y aurait lieu de le faire apparaître clairement dans la rédaction du texte. Devant toutes ces interrogations, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 2.

Article 9

L'article sous examen introduit un nouvel article 2-5 dans la loi précitée du 7 juin 2012 concernant la dispense de devoir produire un certificat de réussite des cours complémentaires en droit luxembourgeois. Il est renvoyé aux observations relatives à l'article 3 du projet de loi, dans le cadre desquelles il est suggéré de déplacer l'article 2-5. Si l'approche du Conseil d'État était retenue, il y aurait lieu de renumérotter les articles qui suivent et de veiller à la cohérence d'éventuels renvois.

La disposition n'appelle pas d'observation quant au fond.

Article 10

L'article sous examen a pour effet d'insérer un nouvel article 2-6 dans la loi précitée du 7 juin 2012.

En ce qui concerne l'article 2-6, paragraphe 1^{er}, il y a lieu de souligner que si le candidat répond à toutes les conditions posées par la loi précitée du 7 juin 2012, dans sa version proposée par le projet de loi sous rubrique, il est admissible à la procédure de recrutement.

Au paragraphe 2, que faut-il entendre par « admission conditionnelle » ? À quoi cette admission serait-elle conditionnée ? Quelles sont les « circonstances exceptionnelles » visées ? Le texte sous examen ne le précise pas, tout comme le commentaire des auteurs, tout aussi muet sur ce point. Tel qu'il est actuellement rédigé, et même si, ainsi que les auteurs l'indiquent, la décision de la Commission est susceptible d'un recours administratif, le pouvoir de la Commission de décider d'une admission conditionnelle n'est pas encadré à suffisance de manière à empêcher toute décision arbitraire, de telle sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement pour insécurité juridique.

Article 11

Sans observation.

Article 12

L'article sous examen remplace l'article 3 actuel de la loi précitée du 7 juin 2012. La nouvelle disposition contient les conditions spécifiques à remplir par les candidats à la procédure de recrutement sur examen d'entrée dans la magistrature.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur la loi du 2 avril 2025 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 donné une nouvelle teneur aux points 3 et 5 de l'article 2, paragraphe 3, de la loi précitée du 7 juin 2012. L'article 2 en question fixe les

conditions d'admission des candidats issus d'un appel à candidature pour l'admission à la carrière d'attaché de justice par la voie d'un examen. La nouvelle mouture de ces dispositions, qui règle des aspects similaires, voire en partie identiques à ceux faisant l'objet du texte sous examen, est de nature à répondre aux critiques formulées ci-après, de telle sorte que le Conseil d'État recommande fortement de remplacer ce dernier texte *mutatis mutandis* par le libellé issu de la loi précitée du 2 avril 2025³.

Ce n'est donc qu'en ordre subsidiaire que les considérations suivantes seront faites.

Les points 1^o et 2^o du paragraphe 1^{er} prévoient deux conditions cumulatives, à savoir une expérience professionnelle d'au moins deux ans sur le territoire du Luxembourg ou d'un pays étranger et le fait d'avoir exercé une activité dans le domaine du droit, sauf dérogation.

Tout d'abord, au point 1^o, les termes « sur le territoire du Luxembourg ou d'un pays étranger » sont superfétatoires, puisqu'ils ne contiennent aucune limite géographique. Si les auteurs du projet sous avis entendent circonscrire le nombre des pays dont peuvent être issus les candidats, il s'imposerait de le spécifier au dispositif légal, en visant, par exemple et ainsi que le suggère le Conseil national de la justice dans son avis, une expérience professionnelle acquise « sur le territoire d'un des pays-membres de l'Union européenne », ce qui fait disparaître la nécessité de viser spécifiquement le Luxembourg. Le Conseil d'État, s'il comprend les intentions des auteurs, s'interroge toutefois sur les critères qui seront appliqués pour juger du contenu, voire de la réalité de cette expérience professionnelle dans un domaine juridique.

Ensuite, il convient de relever que les points 1^o et 2^o sont des conditions cumulatives. Or, contrairement à la volonté affichée par les auteurs dans leur exposé des motifs ainsi que dans leur commentaire d'articles, la formulation de ces deux points n'a pas pour effet d'exiger une expérience professionnelle de deux ans dans le domaine du droit. Telle que formulée, la disposition exige uniquement une expérience professionnelle de façon générale de deux ans, sans spécifier le domaine dans lequel cette expérience doit avoir été acquise. Le point 2^o constitue une deuxième condition, indépendante de la première, à savoir une « activité » (il y aurait plutôt lieu de viser une « expérience professionnelle ») dans le domaine du droit, sans période minimale d'activité, de telle sorte que la durée de cette activité juridique n'est pas fixée. Si la volonté des auteurs est d'exiger, en principe, une expérience professionnelle de deux ans dans le domaine du droit, tout en prévoyant des exceptions ou dérogations, les points 1^o et 2^o sont à fusionner, en écrivant, à titre d'exemple :

« (1) Pour être admissible [...], il faut également avoir acquis une expérience professionnelle dans le domaine du droit d'au moins deux ans sur le territoire d'un des pays-membres de l'Union européenne.

(2) L'activité est réputée exercée dans le domaine du droit : [...]. »

Article 13

L'article 13 prévoit les épreuves que doit passer un candidat à l'entrée dans la magistrature tout comme les conditions de réussite. Le Conseil d'État note que le maximum des notes que le candidat

³ « Art. 2. [...] »

- 1) être de nationalité luxembourgeoise ;
- 2) jouir des droits civils et politiques et présenter les garanties d'honorabilité requises ;
- 3) être titulaire du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois ;
- 4) avoir une connaissance adéquate des trois langues administratives et judiciaires, telles que définies par l'article 3 de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues ;
- 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 ;
- 6) satisfaire aux conditions d'aptitude physique et psychique requises ; un examen médical et un examen psychologique sont organisés à ce sujet.

[...] ».

peut obtenir n'est pas indiqué à la disposition sous examen. Si une telle omission n'est pas habituelle, elle n'en porte pas moins, en elle-même, à conséquence, sous réserve de ce qui sera dit ci-dessous.

Le Conseil d'État constate toutefois que le paragraphe 3 met en place une incohérence, source d'insécurité juridique, en prévoyant, en son alinéa 1^{er}, que « [c]haque épreuve compte pour un tiers de la note finale », et en son alinéa 2 que « [p]our réussir à l'examen d'entrée dans la magistrature, il faut obtenir au moins la moitié du maximum des points dans chaque épreuve et au moins les trois cinquièmes de l'ensemble des points de toutes épreuves ». En effet, comment concilier la note finale, par définition unique, avec l'obligation d'obtenir un certain nombre de points dans chaque branche examinée prise séparément ? Il note encore que la notion de « note finale » n'est plus utilisée dans la suite du texte relatif à l'examen d'entrée.

Le Conseil d'État doit par conséquent s'opposer formellement au paragraphe sous examen et propose l'omission de l'alinéa 1^{er}.

Article 14

L'article sous examen a pour objet d'insérer un nouvel article 3-2 dans la loi précitée du 7 juin 2012. Il contient des précisions quant à l'organisation et le déroulement des épreuves de l'examen d'entrée dans la magistrature.

À l'article 3-2 nouveau, paragraphe 2, alinéa 2, il est suggéré d'écrire « Le candidat qui contrevient aux interdictions prévues à l'alinéa 1^{er}, points 1^o et 2^o, est exclu [...] ».

Au paragraphe 4, il n'est pas précisé si et par qui le membre de la Commission qui est frappé par une incompatibilité au sens de l'alinéa 2, points 1^o et 2^o, est remplacé au sein du jury d'examen. Le Conseil d'État suggère de compléter le dispositif sous examen, en prévoyant pour la Commission des membres suppléants.

Article 15

L'article sous examen remplace l'actuel article 4 de la loi précitée du 7 juin 2012. La nouvelle disposition proposée contient les conditions supplémentaires à remplir par le candidat à la procédure de recrutement sur dossier. En ce qui concerne l'article 4 nouveau, paragraphe 1^{er}, points 1^o et 2^o, il est renvoyé aux observations et à la proposition de texte relatives à l'article 12 du projet de loi.

Article 16

L'article sous examen a pour objet d'insérer un nouvel article 4-1 dans la loi précitée du 7 juin 2012.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, prévoit la faculté pour la commission de déterminer les profils recherchés pour les postes vacants d'attaché de justice. Il n'appelle pas d'observation.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État note que parmi les critères de sélection figurent notamment les connaissances linguistiques, qui constituent déjà une condition d'admission à la procédure de recrutement et sont, à ce titre, vérifiées par un examen. L'obligation de posséder ces connaissances est dès lors une condition posée par la loi, de sorte que la Commission ne peut pas en plus en faire un critère autonome pour l'établissement du profil. Ce n'est qu'au niveau de la sélection des candidats, qui figure au paragraphe 3, que le niveau linguistique établi par les tests de langues peut être retenu comme critère d'aptitude. Telle que proposée, la disposition sous examen met en place une incohérence, source d'insécurité juridique, que le Conseil d'État doit rencontrer par une opposition formelle.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État se demande si les conditions de choix des candidats mentionnées, à savoir (1) être les plus aptes à l'exercice de la fonction de magistrat, « soit » (2) correspondre le mieux aux profils recherchés, ne devraient pas, contrairement à ce que dispose le texte soumis à son examen, qui prévoit des conditions alternatives par le recours au terme de « soit », être cumulatives. Il conçoit en effet mal le recrutement d'un candidat qui, bien qu'étant apte à devenir magistrat, ne correspond pas au profil recherché, et encore moins le recrutement d'une personne correspondante audit profil, mais jugée inapte aux fonctions de magistrat.

Article 17

L'article sous examen apporte certaines modifications à l'actuel article 5 de la loi précitée du 7 juin 2012.

Les attachés de justice ne sont plus nommés par arrêté grand-ducal, mais par le ministre de la Justice. Le Conseil d'État relève que la loi du 7 juin 2012, dans son article 5, paragraphe 3, prévoit dans sa

version actuellement en vigueur que « [l]a nomination provisoire et la prorogation de la durée de service provisoire ont lieu par arrêté grand-ducal rendu sur proposition motivée de la commission ». Il rappelle que dans son avis du 15 novembre 2011⁴ relatif au projet de loi n° 6304B, devenu la loi du 7 juin 2012, il avait estimé que « [s]elon le paragraphe 2, la nomination comme attaché se fait par arrêté grand-ducal „sur proposition de la commission“ en excluant toute intervention, même formelle, du ministre. La prise de l'arrêté après délibération du Gouvernement en conseil et sur rapport du ministre de la Justice ne saurait être considérée l'équivalent d'une proposition du ministre. Cette procédure est atypique, mais elle existe dans d'autres entités de droit public. Le Conseil d'État comprend que les auteurs du projet de loi ont entendu souligner que la nomination des attachés se fait en dehors de l'intervention du pouvoir politique à l'instar de la nomination des magistrats. »

Les auteurs du projet de loi sous avis motivent le changement proposé, fondamental aux yeux du Conseil d'État notamment eu égard à l'indépendance dont doivent jouir les personnes exerçant, même par délégation, des pouvoirs de nature judiciaire, par une référence à la « simplification administrative et [à l'] accélération du processus de nomination », le pouvoir du ministre de la Justice étant toutefois limité « afin de garantir l'indépendance de la justice » par sa compétence liée par les propositions de la commission. Les auteurs précisent qu'une telle compétence liée serait déjà détenue par le Grand-Duc pour ce qui est de la nomination des magistrats. Or, ainsi que cela vient d'être rappelé, les attachés de justice sont appelés à remplir des fonctions normalement dévolues aux magistrats, et doivent profiter des mêmes garanties, afin de pouvoir, dans l'intérêt du justiciable et d'une justice sereine, assurer ces charges sous les mêmes conditions d'indépendance que ces derniers. Ainsi, l'article 104 de la Constitution, tant pour les magistrats du siège (indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles) que ceux du ministère public (indépendants dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles) trouve à s'appliquer aux attachés de justice du moins du moment où ils assumeront des charges de magistrat.

Le Conseil d'État rappelle que l'article 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution énonce que le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire, et consacre ainsi implicitement, mais nécessairement, la règle constitutionnelle de la séparation des pouvoirs⁵ et, en son alinéa 2, que le Grand-Duché de Luxembourg, notamment, « est fondé sur les principes d'un État de droit ». Or, et ainsi que le dit la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt-phare *Grzeda c. Pologne*⁶, « les juges ne peuvent faire respecter l'état [*sic*] de droit et donner effet à la Convention que si le droit interne ne les prive pas des garanties requises en vertu de la Convention sur les questions touchant directement à leur indépendance et à leur impartialité ».

Or, la nomination exclusivement par le Grand-Duc des personnes appelées à dire le droit fait à l'évidence partie des garanties destinées à éviter toute prééminence du pouvoir exécutif sur le judiciaire, et donc à maintenir la prédite séparation.

Le Conseil d'État insiste dès lors, sous peine d'opposition formelle pour violation de l'article 2, alinéa 2, lu sous l'angle de la séparation des pouvoirs, et de l'article 104 de la Constitution, sur le maintien de la nomination des attachés de justice par arrêté grand-ducal.

Articles 18 à 20

Sans observation.

Article 21

Le nouvel article 7, paragraphe 1^{er}, met en place les matières que l'attaché de justice à titre provisoire devra suivre pendant la formation professionnelle. Il s'agit dès lors d'un enseignement dispensé après l'entrée en service de l'attaché.

La formation des fonctionnaires (-stagiaires) constitue une partie essentielle du statut et doit dès lors être traitée comme une matière réservée à la loi, en vertu de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution. Le Conseil d'État vise par-là plus particulièrement les parties du dispositif qui touchent aux droits et

4 Doc. parl. n° 6304B, Avis du Conseil d'État du 15 novembre 2011 relatif au projet de loi 6304B sur les attachés de justice et portant modification: – de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire; – de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif; – du Code d'instruction criminelle; – de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, p. 5.

5 Arrêt n° 57/10 de la Cour Constitutionnelle du 1^{er} octobre 2010, Mém. A 180 du 11 octobre 2010.

6 CEDH, arrêt *Grzeda c. Pologne*, requête 43572/2018 du 15 mars 2022, no. 302.

obligations des fonctionnaires. Le Conseil d'État rappelle que d'après les arrêts n° 177/23 du 3 mars 2023 et n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle, l'article 32, paragraphe 3, devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution exige que dans les matières réservées, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »⁷. Dans cette perspective, le Conseil d'État estime qu'il faudra faire figurer dans la loi les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de réussite à ladite formation, seul le détail des formations pouvant, si telle est la volonté du législateur, être relégué à un règlement grand-ducal. Or, un tel règlement grand-ducal n'est pas prévu dans le projet de loi sous examen, de sorte qu'il appartient à la loi de fixer elle-même les détails des modalités de la formation et des conditions d'examen et de réussite.

Le Conseil d'État note, par ailleurs, que le paragraphe 2 de l'article sous examen dispose que la commission prévoit annuellement le programme et la durée de l'enseignement et qu'elle peut même prévoir des matières supplémentaires. Ainsi, des éléments essentiels du dispositif de formation, notamment en ce qui concerne le contenu et la durée de la formation, sont actuellement prévus pour être fixés par la commission. Or, l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution s'oppose à ce qu'une loi attribue le pouvoir réglementaire d'attribution à une autre autorité que le Grand-Duc⁸. Seule une délégation au Grand-Duc serait envisageable, dans le respect des conditions énoncées ci-avant. La durée de la formation, quant à elle, devra figurer dans la loi en tant qu'élément essentiel. Des matières supplémentaires ne pourraient de même être prévues ou fixées ni par une commission de recrutement ni par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État doit par conséquent s'opposer formellement à la disposition sous examen pour être contraire à l'article 50, paragraphe 3, et à l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution⁹.

Article 22

En ce qui concerne l'article 8 nouveau, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et la faculté accordée à la commission d'organiser des épreuves supplémentaires, il est renvoyé aux observations relatives à l'article 21 du projet de loi. Par ailleurs, le Conseil d'État relève encore que la disposition sous examen opère un renvoi à l'article 3-2 introduit par l'article 13.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous avis pour les mêmes motifs énoncés, respectivement, aux articles 13 et 21 du projet de loi sous avis.

Article 23

La disposition sous examen ne donne pas lieu à observation quant à son fond. Le Conseil d'État propose toutefois de préciser, à l'endroit du paragraphe 2, que la commission tient compte des besoins du service « tels que communiqués par les chefs de corps ».

Article 24

L'article 9-1 nouveau précise que l'attaché de justice à titre provisoire est encadré par un magistrat référent, qui est désigné et révoqué par la commission. Le Conseil d'État estime qu'il serait utile de préciser l'origine de ce magistrat référent, en écrivant ce qui suit :

« L'attaché de justice à titre provisoire est encadré par un magistrat référent de la juridiction ou du parquet de son affectation pendant la durée de son service provisoire »

Article 25

L'article sous examen introduit un nouvel article 9-2 dans la loi précitée du 7 juin 2012.

L'article 9-2 nouveau, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, prévoit que l'attaché de justice à titre provisoire accomplit son service pratique « sous la surveillance de la commission ». L'article 9-4 nouveau, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, quant à lui, prévoit que l'attaché de justice à titre provisoire agit sous la direction

⁷ Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023, et n° 166 du 4 juin 2021, Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021.

⁸ Dans ce sens : Cour constitutionnelle, arrêt n° 01/98 du 6 mars 1998, Mém. A, n° 19 du 18 mars 1998, p. 254.

⁹ Dans le même sens, voir notamment l'avis du Conseil d'État n° 61.669 du 22 décembre 2023, pp. 2 et 3.

et la surveillance du chef de corps auprès duquel il est affecté, ou des magistrats qu'il délègue à cet effet. Se pose dès lors la question de la compétence pour surveiller l'attaché de justice à titre provisoire. Les auteurs prévoient, en quelque sorte, une double surveillance. Le Conseil d'État s'interroge si le dédoublement de la surveillance est dans l'intention des auteurs. Dans l'affirmative, il y aurait lieu de cerner avec plus de précision les compétences de surveillance respectives et de déterminer avec toute la précision nécessaires les finalités de ces surveillances.

Le Conseil d'État note que, selon les auteurs de la disposition sous examen, celle-ci se base sur l'article 23 de la loi modifiée du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice, ci-après « CNJ ». Cet article figure dans le chapitre 2 de cette loi, et plus particulièrement dans la section 4 intitulée « Des enquêtes » et qui, outre l'article précité, comprend encore un article 24 détaillant les suites que le CNJ peut donner au rapport d'enquête issu d'une telle procédure.

Or, le texte sous examen (tout comme d'ailleurs son commentaire) ne renseigne guère sur les cas d'ouverture d'une telle enquête, contrairement à l'article 23 de la loi précitée du 23 janvier 2023, qui précise en son paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, que le CNJ peut procéder à une telle enquête « [l]orsque [qu'il] a connaissance de faits susceptibles de mettre en cause le bon fonctionnement de la justice ». De même, il est muet quant au sort qui peut être réservé à cette mesure. Par ailleurs, il ne reprend pas le paragraphe 3 de l'article 23 précité qui impose la rédaction d'un rapport d'enquête à adresser au président du CNJ, ce qui laisse ouverte la question de la nécessité, dans le cadre du projet de loi sous avis, d'un tel rapport.

Le Conseil d'État s'interroge sur la finalité de cette disposition. Si les auteurs entendent mettre en place, en faveur de la commission, un pouvoir d'enquête à l'encontre des attachés de justice, il s'impose de compléter la disposition sous examen, à l'instar de son modèle, d'une indication des éléments déclencheurs et de la finalité de l'enquête, ainsi que du sort qui peut être réservé à son résultat et si ce dernier doit figurer dans un rapport. Il note à ce propos que l'enquête n'est plus mentionnée dans la suite du projet.

En ce qu'elle met en place une double surveillance sans en prévoir un encadrement précis, ainsi qu'il vient d'être décrit, la disposition sous examen, dans sa rédaction actuelle, est incohérente et partant source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État doit par conséquent s'y opposer formellement. À ses yeux, cette disposition devrait être abandonnée. Du moins devrait-elle être complétée dans le sens préconisé dans l'alinéa qui précède, afin qu'elle puisse utilement s'insérer dans le régime *sui generis* applicable aux attachés de justice, notamment pour ce qui est de la procédure de licenciement, dont il sera question à l'endroit de la disposition afférente.

Sous réserve de ce qui précède, le paragraphe 2 prévoit un certain nombre de prérogatives attribuées aux délégués à la surveillance, afin qu'ils puissent exercer leur mission de surveillance des attachés de justice à titre provisoire. Ces prérogatives sont également reprises de l'article 23 de la loi précitée du 23 janvier 2023, qui, à l'époque, avait été inspiré par l'article 259bis16§3 du code judiciaire belge¹⁰. Face au silence du commentaire de la disposition sous examen, le Conseil d'État s'interroge toutefois sur les raisons qui ont amené les auteurs à se départir sur des points certes mineurs de la formulation figurant au texte d'inspiration et insiste, afin d'assurer le parallélisme de textes visant à régler des situations identiques, sur une modification du texte sous examen afin de mettre en place des formulations également identiques.

Article 26

Sans observation.

Article 27

L'article 9-4 nouveau, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, prévoit que l'attaché de justice à titre provisoire agit sous la direction et la surveillance du chef de corps auprès duquel il est affecté, ou des magistrats que ce dernier délègue à cet effet.

¹⁰ Doc. parl n° 7323A¹³, rapport de la Commission de la justice, p. 25. La disposition sous examen n'avait à l'époque donné lieu qu'à des considérations mineures de la part du Conseil d'État, cela d'autant plus qu'elle avait apporté les précisions complémentaires que le Conseil d'État avait réclamées dans ses avis antérieurs (doc. parl. n° 7323A-8, Conseil d'État, deuxième avis complémentaire du 31 mai 2022, p. 8).

Le Conseil d'État renvoie, à cet égard, aux observations ainsi qu'à l'opposition formelle relatives à l'article 25 du projet de loi en ce qui concerne le dédoublement de la surveillance des attachés de justice à titre provisoire, en réitérant cette opposition formelle.

Article 28

À l'article 10 nouveau, le paragraphe 1^{er} n'appelle pas d'observation.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État note que les critères pour apprécier les compétences professionnelles et qualités humaines sont différents de ceux prévus par l'article 12 de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats pour l'appréciation des mêmes compétences et qualités et s'interroge sur cette différence de critères, cela d'autant plus que les attachés de justice sont destinés à effectuer un travail identique à celui des magistrats définitivement nommés et doivent par conséquent présenter les mêmes compétences et qualités.

En ce qui concerne plus particulièrement le point 4^o, que faut-il entendre par le terme de « puissance » ? S'agit-il de la puissance de travail, ou bien de la puissance de l'organisation de travail ? Quels sont les critères à prendre en compte par le chef de corps ainsi que le magistrat référent, cela d'autant plus que toute méthode objective de mesure de la charge de travail, et donc de son évacuation, fait actuellement défaut à la justice luxembourgeoise ?

Afin d'éviter tout risque d'appréciation inégalitaire dans l'appréciation, le Conseil d'État insiste pour supprimer le critère de « puissance » et demande aux auteurs du texte sous examen de s'en tenir, de façon générale, aux critères utilisés par le Conseil national de la justice dans le cadre de l'appréciation des compétences professionnelles et qualités humaines des candidats à un poste dans la magistrature, tels qu'ils ressortent de l'article 12 de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats.

Il découle du paragraphe 3 que l'appréciation faite selon les deux paragraphes qui précèdent n'est que le travail préparatoire pour la note relative à la prestation professionnelle de l'attaché provisoire, qui n'est l'œuvre ni du chef de corps ni du magistrat référent, cette prérogative revenant à la commission, qui se base sur ces appréciations.

Le Conseil d'État relève que le texte sous avis est muet quant aux contours de cette note. Il comprend toutefois qu'en l'absence d'indication par le législateur, toutes les notes ont une pondération égale entre elles. Il serait toutefois indiqué, dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité de la loi, d'ajouter la précision suivante :

« Toutes les épreuves ont une pondération égale. »

Article 29

L'article sous examen remplace l'actuel article 11 de la loi précitée du 7 juin 2012. Le paragraphe 2, point 3^o, précise que, pour réussir, l'attaché de justice à titre provisoire doit avoir obtenu au moins les trois cinquièmes de l'ensemble des points visés aux points 1^o et 2^o.

Bien que cette formulation existe déjà actuellement, se pose la question s'il ne faudrait pas plutôt viser les « trois cinquièmes du maximum de l'ensemble des points ».

Article 30

L'article sous examen a pour effet d'introduire un nouvel article 11-1 dans la loi précitée du 7 juin 2012.

Le Conseil d'État constate que le paragraphe 3, alinéa 2, autorise le candidat ayant vu son stage prolongé à repasser les épreuves dans lesquelles il a obtenu une note insuffisante. Or, cette possibilité ne semble pas être prévue pour les candidats ne bénéficiant pas d'une telle prolongation. Le Conseil d'État estime que cette disposition crée une différence de traitement entre les personnes ayant bénéficié d'une prolongation du stage et celles n'en ayant pas bénéficié. Dans la mesure où ces deux catégories de personnes se trouvent dans des situations tout à fait comparables, la disposition sous avis se heurte au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution et tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle. Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle¹¹ relative à l'ancien article 10*bis*, devenu l'article 15, paragraphe 1^{er}, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes

¹¹ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n° 921 du 20 novembre 2020).

à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Le Conseil d'État ne voit toutefois aucune raison objective justifiant une différence de traitement entre ces deux catégories de personnes. Il doit, par conséquent, s'opposer formellement à l'article sous revue.

Article 31

L'article sous examen a pour objet d'insérer un nouvel article 11-2 dans la loi précitée du 7 juin 2012. Cette disposition concerne le « licenciement » pour faute grave de l'attaché de justice à titre provisoire.

Il s'agit d'une nouveauté par rapport à la loi actuelle. Dans leur commentaire, les auteurs expliquent qu'il s'agit de « garantir les droits de la défense des attachés de justice concernés et [de] réguler la procédure de licenciement ».

Le Conseil d'État rappelle que les attachés de justice sont – du moins à ce moment de leur carrière – encore soumis au statut général des fonctionnaires de l'État. La procédure spécifique au statut de magistrat mise en place par la loi modifiée du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats ne leur est de ce fait pas applicable, y compris dans ses dispositions relatives à la discipline. Il s'ensuit que le législateur peut mettre en place un régime disciplinaire spécifique, possibilité expressément prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État¹².

Le régime proposé s'apparente au régime prévu pour la résiliation pour faute grave du stage du fonctionnaire stagiaire. Toutefois, dans le cas de l'attaché de justice à titre provisoire, celui-ci a la possibilité de présenter ses observations écrites à la Commission, qui l'entend également.

Si les paragraphes 1^{er} à 4 de la procédure ainsi mis en place ne rencontrent pas d'objection de la part du Conseil d'État, celui-ci, en se référant à ses considérations à l'endroit de l'article 17 ainsi qu'à l'opposition formelle qui en a résulté, doit, pour les mêmes motifs, s'opposer formellement au paragraphe 5, en ce que celui-ci donne au ministre de la Justice le pouvoir de mettre fin au service de l'attaché, alors que ce pouvoir devrait figurer parmi les prérogatives du Grand-Duc.

Le Conseil d'État recommande par ailleurs, pour éviter toute confusion avec la procédure de licenciement, non applicable aux fonctionnaires de l'État, y compris aux fonctionnaires stagiaires, de recourir au terme « résiliation » du service provisoire plutôt qu'au terme « licenciement ».

Article 32

En ce qui concerne la nomination des attachés de justice et des premiers attachés de justice par le ministre de la Justice sur proposition motivée de la Commission, il est renvoyé aux observations et à l'opposition formelle relatives à l'article 17, qui, pour les mêmes motifs, est réitérée à l'endroit de la disposition sous examen.

Article 33

Le premier point de la disposition sous examen n'appelle pas d'observation.

Le second point transfère au ministre de la Justice la compétence de nomination des membres de la commission. Selon le commentaire accompagnant la modification proposée, il s'agit à nouveau d'une mesure résultant d'un « souci de simplification administrative et d'accélération des procédures », idée qui a déjà présidé à la modification proposée à l'article 17 du projet de loi sous avis. Il est dès lors renvoyé aux observations et à l'opposition formelle relatives à l'article 17, qui, pour les mêmes motifs, est réitérée à l'endroit de la disposition sous examen.

Article 34

Sans observation.

¹² Voir art. 1^{er}, paragraphe 2, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État: « Le présent statut s'applique également aux magistrats, aux attachés de justice et au personnel de justice ayant la qualité de fonctionnaire, à l'exception des articles 4, 4bis, 4ter et 42, et sous réserve des dispositions inscrites à la loi sur l'organisation judiciaire, à la loi portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et à la loi sur les attachés de justice et concernant le recrutement, l'affectation, la formation, l'inamovibilité, les incompatibilités, la résidence, les absences, les congés, le service des audiences et la discipline. »

Article 35

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication et d'entrée en vigueur prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, d'autant plus que la date d'entrée en vigueur prévue par la disposition sous examen est dépassée. La disposition sous examen est dès lors à supprimer.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Il n'y a pas lieu de rédiger les parties de texte à insérer ou à remplacer en caractères italiques.

Les numéros d'articles sont à faire précéder de la forme abrégée « **Art.** ».

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Il y a lieu d'écrire, à chaque occurrence, « ministre de la Justice ».

Dans le cas d'insertions de nouvelles dispositions qui se suivent, ces modifications peuvent être regroupées sous une seule disposition. Le Conseil d'État renvoie à sa proposition de restructuration du projet de loi *in fine* des observations d'ordre légistique.

Article 1^{er}

À l'article 1-1 nouveau, paragraphe 1^{er}, la virgule précédant le terme « soit » est à supprimer.

Article 2

À l'article 1-2 nouveau, point 1^o, le Conseil d'État demande d'écrire « les nom et prénoms ».

Article 3

À l'article 1-3 nouveau, point 2^o, il convient de supprimer, à deux reprises, le terme « soit » et de remplacer la virgule à la suite du terme « validité » par le terme « ou ».

Au point 4^o, il y a lieu d'insérer une virgule avant le terme « sauf ».

Article 4

À l'article 2, dans sa nouvelle teneur proposée, phrase liminaire, les termes « il faut remplir » sont à remplacer par ceux de « le candidat remplit ».

Au point 4^o, le terme « sauf » est à faire précéder d'une virgule.

Article 6

À l'article 2-2 nouveau, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, la virgule précédant le terme « soit » est à supprimer. Cette observation vaut également pour l'article 16, à l'article 4-1 nouveau, paragraphe 3, alinéa 2, pour l'article 20, à l'article 6-1 nouveau, paragraphe 3, et pour l'article 24, à l'article 9-1 nouveau, paragraphe 2, alinéa 3.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire correctement « atteindre ».

Toujours à l'article 2-2 nouveau, les paragraphes 5 et 6 sont à renuméroter en paragraphes 4 et 5, étant donné qu'un paragraphe 4 fait défaut.

Au paragraphe 5 (4 selon le Conseil d'État), alinéa 3, le Conseil d'État suggère de remplacer le terme « thème » par celui de « sujet ».

Article 7

À l'article 2-3 nouveau, paragraphe 2, il y a lieu d'insérer un interligne entre les points 2^o et 3^o.

Article 8

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il convient d'écrire, à l'article 2-4 nouveau, paragraphe 1^{er}, point 1^o, « Administration des services médicaux du secteur public ».

Au point 2^o, il convient de viser avec précision le paragraphe auquel il est renvoyé, pour écrire « déterminées par le paragraphe 2 », tout en supprimant les termes « qui suit ».

Article 10

À l'article 2-6 nouveau, il y a lieu d'insérer un interligne entre les paragraphes 2 et 3.

Article 12

À l'article 3 dans sa nouvelle teneur proposée, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il y a lieu de remplacer les termes « il faut également remplir » par ceux de « le candidat remplit également ».

Au paragraphe 1^{er}, point 1^o, il y a lieu d'écrire « sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ».

Au point 2^o, le terme « sauf » est à faire précéder d'une virgule.

Article 13

À l'article 3-1 nouveau, paragraphe 3, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « de toutes les épreuves ».

Article 14

À l'article 3-2 nouveau, paragraphe 5, il convient d'insérer un interligne entre les alinéas 1^{er} et 2.

Article 15

À l'article 4 dans sa nouvelle teneur proposée, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il y a lieu de remplacer les termes « il faut également remplir » par ceux de « le candidat remplit également ».

Au paragraphe 1^{er}, point 2^o, le terme « sauf » est à faire précéder d'une virgule.

Article 16

À l'article 4-1 dans sa nouvelle teneur proposée, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire correctement « dossier ».

Article 18

Il convient d'insérer un interligne avant l'article sous avis.

Article 26

À l'article 9-3 nouveau, paragraphe 2, il y a lieu d'insérer un interligne entre les alinéas 1^{er} et 2.

Article 27

À l'article 9-4 nouveau, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, la virgule précédant le terme « ou » est à supprimer.

Article 28

À l'article 10 dans sa nouvelle teneur proposée, paragraphe 1^{er}, la formulation « les paragraphes qui suivent » est à éviter. Il convient de viser de manière précise les paragraphes auxquels il est renvoyé.

Article 29

À l'article 11 dans sa nouvelle teneur proposée, paragraphe 1^{er}, il convient d'insérer un interligne entre les alinéas 1^{er} et 2.

Article 31

À l'article 11-2 nouveau, paragraphe 1^{er}, les termes « qui suivent » sont à remplacer par les numéros de paragraphes précis visés.

Au paragraphe 2, la virgule à la suite du terme « droit » est à supprimer.

Toujours au paragraphe 2, le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « qui l'amènent à agir » par ceux de « à la base de cette intention ».

Article 33

Au point 2°, à l'article 15, paragraphe 7 nouveau, il convient d'écrire le terme « Justice » avec une lettre « J » initiale majuscule.

*

Suit la proposition de restructuration du projet de loi sous revue :

« **Art. 1^{er}.** À la suite de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, sont insérés les articles 1-1 à 1-3 nouveaux, ayant la teneur suivante :

« Art. 1-1. [...]»

Art. 1-2. [...].

Art. 1-3. [...] »

Art. 2. L'article 2 de la même loi est remplacé comme suit :

« Art. 2. [...] »

Art. 3. À l'article 2-1, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la même loi, [...].

Art. 4. À la suite de l'article 2-1 de la même loi, sont insérés les articles 2-2 à 2-7 nouveaux, ayant la teneur suivante :

« Art. 2-1. [...]»

Art. 2-2. [...].

Art. 2-3. [...].

Art. 2-4. [...].

Art. 2-5. [...].

Art. 2-6. [...].

Art. 2-7. [...] »

Art. 5. L'article 3 de la même loi est remplacé comme suit :

« Art. 3. [...] »

Art. 6. À la suite de l'article 3 de la même loi, sont insérés les articles 3-1 et 3-2 nouveaux, ayant la teneur suivante :

« Art. 3-1. [...]»

Art. 3-2. [...] »

Art. 7. Les articles 4 à 5 de la même loi sont remplacés comme suit :

« Art. 4. [...]»

Art. 4-1. [...].

Art. 5. [...] »

Art. 8. À la suite de l'article 5 de la même loi, il est inséré un article 5-1 nouveau, ayant la teneur suivante :

« Art. 5-1. [...] »

Art. 9. L'article 6 de la même loi est remplacé comme suit :

« Art. 6. [...] »

Art. 10. À la suite de l'article 6 de la même loi, il est inséré un article 6-1 nouveau, ayant la teneur suivante :

« Art. 6-1. [...] »

Art. 11. Les articles 7 à 9 de la même loi sont remplacés comme suit :

« Art. 7. [...].

Art. 8. [...].

Art. 9. [...] »

Art. 12. À la suite de l'article 9 de la même loi, sont insérés les articles 9-1 à 9-4 nouveaux, ayant la teneur suivante :

« Art. 9-1. [...].

Art. 9-2. [...].

Art. 9-3. [...].

Art. 9-4. [...] »

Art. 13. Les articles 10 et 11 de la même loi sont remplacés comme suit :

« Art. 10. [...].

Art. 11. [...] »

Art. 14. À la suite de l'article 11 de la même loi, sont insérés les articles 11-1 et 11-2 nouveaux, ayant la teneur suivante :

« Art. 11-1. [...].

Art. 11-2. [...] »

Art. 15. L'article 13 de la même loi est remplacé comme suit :

« Art. 13. [...] »

Art. 16. L'article 15 de la même loi est remplacé comme suit :

« Art. 15. [...].

Art. 17. À l'article 16-1, paragraphe 3, alinéa 2, de la même loi, [...].

Art. 18. [...] »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 13 mai 2025.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marc THEWES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

20260508_Avis

Avis du Conseil national de la justice sur le projet de loi 8433B portant modification de la
modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de réviser les conditions d'accès à la
magistrature

Le Conseil national de la justice (ci-après le Conseil) a été saisi d'une demande d'avis émanant du ministre de la Justice concernant le projet de loi sous rubrique.

Article 2-2 nouveau :

Le Conseil se félicite de l'initiative des auteurs du projet de loi visant à imposer le Cadre européen commun de référence pour les langues afin de contrôler les niveaux de compétences dans les trois langues admises en matière judiciaire.

L'article sous examen prévoit en outre la possibilité pour la Commission de recrutement et de formation des attachés de justice (ci-après la Commission) de recourir à des « *experts du secteur public ou du secteur privé* », plutôt qu'à des examinateurs désignés « *parmi ses membres effectifs ou suppléants* », afin de contrôler les connaissances requises.

Le Conseil estime indiqué de faire de la faculté pour la Commission de recourir à des experts une obligation, ainsi que la Commission l'estime elle-même indiqué dans son avis du 22 novembre 2024 (cf. page 2).

Ces innovations seraient de nature à garantir une sélection plus scientifique, et partant plus objective et rigoureuse en matière linguistique.

Le Conseil estime que le niveau de connaissances final exigé des candidats devrait être au minimum le niveau C1 dans les trois langues officielles et ne s'oppose pas à l'exigence du niveau C2 en langue française.

Cependant, dans le but de favoriser un recrutement plus large sans renoncer pour autant à l'exigence de qualité poursuivie par les auteurs du projet, le Conseil estime opportun d'admettre au service provisoire les candidats disposant, au minimum, d'un niveau de connaissances B2 dans les trois langues officielles et de reporter à la fin du stage provisoire le contrôle définitif des connaissances dans les langues où le candidat n'atteindrait pas le niveau de connaissances supérieur.

Dans son avis daté du 13 mai 2025, le Conseil d'Etat propose d'inclure, dans les critères de recrutement, une maîtrise de la langue anglaise correspondant, au minimum, au niveau B2 (cf. page 3).

La modification préconisée par le Conseil d'Etat aboutirait à une restriction considérable de l'accès à la magistrature, alors pourtant que les réformes entreprises en la matière depuis plus de dix ans tendent, à l'instar du projet sous examen, au résultat contraire.

Elle supposerait en outre, de l'avis du Conseil, une adaptation de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues.

A cela s'ajoute que l'utilité d'une telle innovation se limiterait, pour l'essentiel, à certains domaines, à savoir les contentieux en matière de droit des affaires, de régulation financière ou encore de fiscalité.

Dans ces matières, pour lesquelles le Conseil préconise une voie de recrutement parallèle avec des conditions spécifiques (cf. Recommandation n° 4/2026 du 13 mars 2026 sur les moyens de remédier à la pénurie des magistrats, pages 9-10), il serait envisageable de permettre un usage accru de la langue anglaise, notamment lors des plaidoiries.

Le Conseil souligne que la décision d'autoriser l'usage de l'anglais dans la procédure devrait cependant, en tout état de cause, appartenir au juge, lequel devrait rester maître de la conduite de l'audience et de la procédure et pouvoir recourir librement aux services d'un traducteur ou d'un interprète.

Pour ces motifs, le Conseil désapprouve la proposition en question du Conseil d'Etat, tendant à formuler une telle exigence à l'égard de l'ensemble des candidats à la magistrature.

Pour être complet, le Conseil tient à mettre en garde contre un risque substantiel inhérent à une extension du multilinguisme en matière judiciaire, à savoir l'ascension de revendications visant à rendre officielles encore d'autres langues dont l'usage est particulièrement répandu dans notre pays, voire plus répandu que l'anglais.

Article 2-5 nouveau :

La disposition sous examen introduit la possibilité pour la Commission de dispenser le candidat de la production du certificat de réussite des cours complémentaires en droit luxembourgeois.

Dans son avis susmentionné, la Commission s'y oppose (cf. page 3).

Le Conseil rejoint entièrement la Commission sur ce point.

Dans son avis du 25 octobre 2024 concernant le projet de loi 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, le Conseil s'était déjà prononcé en faveur d'un maintien de l'exigence impérative dudit certificat, sans dérogation possible (cf. page 2).

Article 4-1 nouveau :

Cet article confère à la Commission la faculté de définir des profils spécifiques pour le recrutement des attachés de justice, les critères de sélection étant précisés au paragraphe 2. Une telle possibilité permettrait d'orienter le recrutement vers des profils ciblés.

Cependant, celle-ci ne se justifie que dans la perspective d'un recrutement destiné à une filière spécialisée. Elle serait non seulement utile, mais nécessaire dans l'hypothèse d'une réforme de nos institutions judiciaires visant à recruter des juges spécialisés dans certaines matières, réforme à laquelle le Conseil se dit favorable en principe. Il est rappelé à cet égard que, dans sa Recommandation précitée n° 4/2026, le Conseil s'est prononcé en faveur de l'introduction d'une telle spécialisation dans les affaires commerciales, fiscales et de régulation financière, accompagnée de l'ouverture d'une voie de recrutement parallèle avec des conditions spécifiques (cf. Recommandation n° 4/2026 du 13 mars 2026 sur les moyens de remédier à la pénurie des magistrats, pages 9-10).

En revanche, l'instauration de la faculté pour la Commission d'arrêter des profils spécifiques paraît inappropriée dans le cadre d'un recrutement général des attachés de justice, suivi d'une formation professionnelle polyvalente/générale conçue de façon à pouvoir présumer, dans le chef de ceux qui l'auront suivi avec succès, des gages suffisants d'aptitude à l'exercice de l'ensemble des fonctions que comportent la magistrature.

Il convient de ne pas perdre de vue qu'en l'état, l'ensemble des magistrats recrutés sont en droit de postuler pour n'importe quel poste vacant dans la magistrature, sans exception aucune quant au domaine concerné.

Article 10 nouveau :

Dans son commentaire de l'article sous examen, le Conseil d'Etat demande aux auteurs du projet de loi de s'en tenir, purement et simplement, aux critères prévus par l'article 12 de la loi modifiée du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats, repris au paragraphe 1 de l'article sous examen (cf. page 10).

Le Conseil considère, de son côté, que les critères retenus par les auteurs du projet de loi au paragraphe 2, apportent des précisions utiles quant à l'interprétation des critères visés au

paragraphe 1 et permettent une analyse plus affinée des compétences et qualités des candidats, de nature à favoriser un recrutement plus éclairé et pertinent, sans pour autant remettre en cause les critères plus généraux repris au paragraphe 1.

Article 11-1 nouveau :

Il se déduit du libellé de la disposition projetée qu'en cas de non-respect de l'une quelconque des trois conditions édictées au paragraphe 1, la prolongation du service provisoire de l'attaché de justice concerné aurait lieu de façon automatique, dans tous les cas de figure.

Le Conseil s'interroge sur la pertinence d'une telle automaticité de portée générale. Il considère qu'il serait plus approprié de conférer à la Commission la faculté de mettre un terme au stage de l'attaché de justice qui présenterait une insuffisance manifeste sur le plan des compétences professionnelles ou des qualités humaines, de nature à compromettre définitivement une continuation des relations, étant rappelé qu'à ce stade les attachés de justice sont soumis au statut général des fonctionnaires de l'Etat, et non pas à la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats, ainsi que le relève le Conseil d'Etat (cf. page 11).

En pareil cas, une prolongation automatique du stage comporterait en effet des conséquences préjudiciables en termes de perte de temps et de deniers publics, sans contrepartie significative.

Article 13, paragraphe 2 nouveau :

Dans son commentaire de l'article sous examen, la Commission se prononce « *en faveur d'une possibilité d'affectation auprès de la Cour d'appel, de la Cour administrative, du Parquet général et d'une Justice de paix* » des attachés de justice nommés à titre définitif (cf. page 8).

Eu égard à la portée générale des termes employés au paragraphe 2 (« *un magistrat du siège ou un magistrat du parquet* »), une telle possibilité semble découler d'ores et déjà du libellé de la disposition sous examen.

Le Conseil estime, au contraire, qu'il n'est pas indiqué de prévoir une telle extension en vue de pourvoir à des remplacements de magistrats du siège en instance d'appel, et cela pour des motifs exposés dans sa Recommandation précitée sur les moyens de remédier à la pénurie de magistrats (cf. pages 8-9).

Luxembourg, le 5 mai 2026