

N° 7100⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

portant modification :

- a) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat
- b) de la loi modifiée du 10 août 1991 déterminant, pour la profession d'avocat, le système général de reconnaissance des qualifications professionnelles

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE

(3.1.2018)

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

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi élargé a été déposé à la Chambre des Députés le 6 décembre 2016 par le Ministre de la Justice.

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

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 24 janvier 2017.

Le projet de loi a été présenté aux membres de la Commission juridique en date du 22 mars 2017.

Les membres de la Commission juridique ont, lors de cette même réunion, désigné Madame Viviane Loschetter rapportrice du projet de loi et ils ont procédé à l'examen des articles et de l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission juridique a communiqué une prise de position au Conseil d'Etat en date du 31 mars 2017, afin de transmettre à ce dernier des informations complémentaires au sujet de la transposition de la directive 2013/55/UE du 20 novembre 2013 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Le Conseil d'Etat a communiqué sa prise de position aux membres de la Commission juridique en date du 29 novembre 2017.

La Commission juridique a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 3 janvier 2018.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

L'objectif de ce projet de loi est la transposition de la directive 2013/55/UE du 20 novembre 2013 relative à la reconnaissance professionnelle qui modifie la directive 2005/36/CE pour la profession d'avocat.

Ce projet de loi est à mettre en relation avec le projet de loi relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (n° 6893) déposé en date du 19 octobre 2015 par le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Chaque Etat membre reste libre dans certaines limites de soumettre l'accès à une profession réglementée à la possession d'une qualification professionnelle délivrée en principe sur le territoire national. Ceci constitue cependant un obstacle à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne et afin d'y remédier, la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance professionnelle ainsi que la directive 2013/55/UE du 20 novembre 2013 prévoient un corps de règles de reconnaissance mutuelle de ces qualifications professionnelles.

Les principaux objectifs de la directive 2013/55/UE sont de simplifier les systèmes pour accroître la mobilité professionnelle, de prendre en compte les dernières réformes éducatives ainsi que de renforcer la coopération administrative par le biais de la gouvernance électronique.

La profession d'avocat n'est pas visée par le système de reconnaissance automatique prévu pour un nombre limité de professions, qui se fonde sur l'harmonisation des exigences minimales de formation (professions dites sectorielles: médecin, infirmier, dentiste, vétérinaire, sage-femme, pharmacien et architecte) et non plus par une reconnaissance automatique sur base de l'expérience professionnelle pour toute une série d'activités listées dans l'annexe IV (activités industrielles, commerciales et artisanales).

Le demandeur de la reconnaissance des qualifications professionnelles qui est ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, et qui dispose d'un titre de formation dont il résulte qu'il remplit les conditions nécessaires d'exercer la profession d'avocat dans un autre Etat membre de l'Union européenne, est admis à exercer au Luxembourg la profession d'avocat à la Cour. Si la formation qu'il a reçue porte cependant sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par la formation d'avocat à la Cour au Luxembourg, le demandeur ne peut être admis à exercer la profession d'avocat à la Cour au Luxembourg qu'après avoir réussi à une épreuve d'aptitude.

La directive 2013/55/UE du 20 novembre 2013 ne modifie cependant pas substantiellement le système prévu initialement par la directive 2005/36/CE pour la profession d'avocat et les objectifs sont restés les mêmes.

Il y a lieu de procéder seulement à des adaptations mineures voire terminologiques de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat et de la loi modifiée du 10 août 1991 déterminant, pour la profession d'avocat, le système général de reconnaissance des qualifications professionnelles ainsi qu'à l'extension du régime de langue dérogatoire prévu à l'article 6 (1) d) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

*

III. AVIS

Avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg

Dans son avis du 6 mars 2016, l'Ordre relève que le texte proposé à l'article 2 du projet de loi et relatif au système général de reconnaissance des qualifications professionnelles ne semble pas conforme à la Directive dans sa version consolidée. L'Ordre est d'avis que le texte de transposition ne devrait poser aucune condition par rapport au niveau de qualification ou de formation certifié par l'Etat d'origine.

L'article 14, paragraphe 6 de la Directive ayant aussi été modifié, celui-ci prévoit désormais des critères et un droit à l'information assez précis à l'adresse du candidat qui se voit exposé à l'exigence d'une épreuve d'aptitude. Ces critères devraient être reflétés, selon l'Ordre, dans le texte sous avis et repris également à l'article 2 de la loi déterminant le système général de reconnaissance des qualifications professionnelles.

Avis complémentaire de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg

Dans son avis complémentaire du 1^{er} mars 2017, l'Ordre complète ses observations relatives au projet de loi par une réflexion par rapport à l'« accès partiel » à la profession d'avocat, tel qu'il existe dans certains Etats membres, notamment la France.

L'Ordre souligne les différences importantes entre les régimes de réglementation des professions juridiques français et luxembourgeois. Il est d'avis que l'organisation et les conditions d'accès à la profession d'avocat au Luxembourg ont été arrêtées dans l'intérêt des justiciables et des consommateurs du droit. Tout éventuel « accès partiel » à la profession d'avocat doit s'apprécier dans ce contexte. Une réglementation particulière en la matière ne s'impose pas, le texte de l'article 20 de la loi du 20 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles lui semblant suffisant.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 24 janvier 2017, le Conseil d'Etat fait observer que « *le projet sous examen ne contient pas de disposition relative à la transposition, pour ce qui est de la profession d'avocat, de l'article 4septies [portant sur l'accès partiel au cas par cas à une activité professionnelle] introduit dans la directive 2005/36/CE, par la directive 2013/55/UE* ». Le Conseil d'Etat renvoie au chapitre 4 de la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et donne à considérer que cette disposition prévoit en son paragraphe 1^{er} que « *l'autorité compétente luxembourgeoise accorde un accès partiel au cas par cas à une activité professionnelle sur son territoire* » selon les conditions prévues au sein de l'article 20 de la loi précitée. Le Conseil d'Etat souligne que « *[l]e paragraphe 6 du même article exclut son application pour les seuls professionnels qui bénéficient de la reconnaissance automatique de leurs qualifications professionnelles, catégorie qui ne comprend pas la profession d'avocat* ».

Le Conseil d'Etat « *s'interroge sur la question de savoir si, aux yeux des auteurs du projet de loi sous examen, l'article 6 de la loi précitée du 28 octobre 2016 a vocation à s'appliquer également à l'accès partiel à la profession d'avocat, de sorte qu'il deviendrait superfétatoire d'ajouter une réglementation particulière dans le cadre de ce projet. Dans l'attente d'informations complémentaires sur ce point, le Conseil d'Etat doit réserver la question de la dispense du deuxième vote en raison d'une éventuelle transposition imparfaite de la directive 2013/55/UE* ».

Quant aux deux régimes de langue prévus à l'endroit de l'article 6, paragraphe 1^{er}, point d) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, le Conseil d'Etat appuie la démarche adoptée par les auteurs du projet de loi et fait observer que « *[...] le libellé de l'article 6 de la loi précitée du 10 août 1991 doit être adapté à la nouvelle législation européenne, cela d'autant plus que le paragraphe 4 du même article 53 retient que « le contrôle linguistique doit être proportionné à l'activité à exercer », et ajoute que le respect de cette condition doit pouvoir être assuré par un recours en droit national* ».

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

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article I^{er}. – modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d’avocat

1. Modification de l’article 4, paragraphe 2 de la loi sous rubrique

Il s’agit d’une simple modification d’ordre terminologique qui s’avère nécessaire suite à la modification de la directive 2005/36/CE par la directive 2013/55/UE du 20 novembre 2013.

2. Modification de l’article 6, paragraphe 1^{er}, lettre d), alinéa 2

L’article 6 paragraphe 1^{er}, lettre d), alinéa 2 de la loi précitée prévoit les niveaux de maîtrise des trois langues officielles au sens de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues pour être inscrit à titre individuel au tableau d’un ordre des avocats au Grand-Duché de Luxembourg. Il s’agit du régime de langue de droit commun.

L’alinéa 2 de ce même article prévoit, depuis la loi du 13 juin 2013, une dérogation concernant les avocats européens qui exercent à titre individuel la profession d’avocat depuis au moins trois ans au Luxembourg, inscrits à la liste IV du tableau d’un Ordre des avocats et qui demandent leur assimilation entière aux avocats du pays d’accueil par leur inscription sur la liste I d’un Ordre des avocats.

Ces avocats européens, visés à l’article 10 de la Directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l’exercice permanent de la profession d’avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise, doivent seulement maîtriser la langue de la législation au sens de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues dans la mesure où ils limitent leurs activités professionnelles à celles qui ne nécessitent pas la maîtrise des autres langues administratives et judiciaires. Ces avocats doivent alors atteindre le niveau de français B2 tant pour la compréhension orale et écrite que pour l’expression orale et écrite.

L’article 53, ayant pour objet de réglementer les connaissances linguistiques de la directive 2005/36/CE se limitait à énoncer que « *[l]es professionnels bénéficiant de la reconnaissance des qualifications professionnelles doivent avoir les connaissances linguistiques nécessaires à l’exercice de la profession dans l’Etat membre d’accueil (...)* ».

La directive 2013/55/UE du 20 novembre 2013 vient cependant d’apporter une modification substantielle à cet article 53 en ajoutant dans un deuxième paragraphe que « *l’Etat membre veille ce que tout contrôle effectué (...) soit limité à la connaissance d’une langue officielle de l’Etat membre d’accueil (...)* ».

Les auteurs du projet de loi estiment qu’il serait opportun de se conformer à cette nouvelle restriction édictée par la directive précitée, de sorte qu’il est proposé dans le présent projet de loi de soumettre les avocats bénéficiant d’une reconnaissance de leur qualification professionnelle en vertu de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance professionnelle tel que modifiée par la directive 2013/55/UE du 20 novembre 2013, au même régime dérogatoire que les avocats européens, visés à l’article 10 de la Directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l’exercice permanent de la profession d’avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise.

Les avocats concernés doivent alors obligatoirement maîtriser la langue de la législation au sens de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues dans la mesure où ils limitent leurs activités professionnelles à celles qui ne nécessitent pas la maîtrise des autres langues de la législation. Le niveau de français B2 tant pour la compréhension orale et écrite que pour l’expression orale et écrite est exigé.

Le Conseil d’Etat, ainsi que les membres de la Commission juridique appuient cette réforme.

Article II – modification de la loi modifiée du 10 août 1991 déterminant, pour la profession d’avocat, le système général de reconnaissance des qualifications professionnelles

1. Article 1^{er}, alinéa 2

Il s’agit d’une simple modification terminologique qui s’avère nécessaire suite à la modification de la directive 2005/36/CE par la directive 2013/55/UE du 20 novembre 2013.

2. Article 2, alinéa 1^{er}, 1^{er} tiret

Il y a lieu de rappeler que l’entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009 a mis fin à la Communauté européenne : avec le traité de Lisbonne, l’Union européenne succède à la Communauté

européenne et se voit dotée expressément d'une personnalité juridique propre par l'article 47 du Traité sur l'Union européenne.

3. *Article 2, alinéa 1^{er}, 2^{ème} tiret*

Il y a lieu de transposer en droit luxembourgeois l'article 11 d) de la directive 2013/55/UE qui introduit la notion de « ECTS », ainsi que quelques modifications purement terminologiques.

Les „ECTS“ désignent les crédits du système européen de transfert et d'accumulation d'unités de cours capitalisables et sont utilisés dans une grande majorité d'établissements d'enseignement supérieur dans l'Union européenne et leur utilisation est également de plus en plus fréquente dans les formations menant aux qualifications requises pour l'exercice d'une profession réglementée.

4. *Article 2, alinéa 1^{er}, 3^{ème} tiret*

La modification proposée vise à garantir le parallélisme des formes avec la modification proposée à l'endroit de l'article 2, alinéa 1^{er}, 1^{er} tiret.

5. *Article 2, alinéa 2*

Il y a lieu de remplacer les termes « *la Communauté européenne* », par ceux de « *l'Union européenne* ».

6. *Article 5, alinéa 1^{er}, 2^{ème} tiret*

Il y a lieu de remplacer les termes « *la Communauté européenne* », par ceux de « *l'Union européenne* ».

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission juridique recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7100 dans la teneur qui suit :

Art. I^{er}. La loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat est modifiée comme suit :

1. A l'article 4, paragraphe 2, est complété après « *la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles* » par les termes « *telle que modifiée par le Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013* ».
2. A l'article 6, paragraphe 1^{er}, point d), l'alinéa 2 est complété après « *la Directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification professionnelle a été acquise* » par les termes « *ainsi que les avocats visés par la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles telle que modifiée par le Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013* ».

Art. II. La loi modifiée du 10 août 1991 déterminant, pour la profession d'avocat, le système général de reconnaissance des qualifications professionnelles est modifiée comme suit :

1. A l'article 1^{er}, l'alinéa 2 est complété après « *la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles* » par les termes « *telle que modifiée par le Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013* ».
2. A l'article 2, alinéa 1^{er}, au 1^{er} tiret, le terme « *la Communauté européenne* » est remplacé par celui de « *l'Union européenne* ».
3. A l'article 2, alinéa 1^{er}, le 2^{ème} tiret, est remplacé par ce qui suit :

« – *dont il résulte que, conformément au paragraphe d) de l'article 11 de la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles telle que modifiée par la Directive 2013/55/UE du Parlement*

européen et du Conseil du 20 novembre 2013, le titulaire a suivi avec succès une formation du niveau de l'enseignement postsecondaire d'une durée minimale de trois ans ne dépassant pas quatre ans, ou d'une durée équivalente à temps partiel, qui peut, en outre être exprimée en nombre équivalent de crédits ECTS, dispensée dans une université ou un établissement d'enseignement supérieur ou dans un autre établissement de niveau de formation équivalent et le cas échéant, sanctionnant la formation professionnelle requise en plus du cycle d'études postsecondaires, et ».

4. A l'article 2, alinéa 1^{er}, au 3^{ème} tiret, le terme « *la Communauté européenne* » est remplacé par celui de « *l'Union européenne* ».
5. A l'article 2, alinéa 2, le terme de « *la Communauté* » est remplacé à 2 endroits par celui de « *l'Union européenne* ».
6. A l'article 5, 2^{ème} tiret le terme de « *la Communauté Européenne* » est remplacé par celui de « *l'Union européenne* ».

Luxembourg, le 3 janvier 2018

La Présidente-Rapportrice,
Viviane LOSCHETTER

