

N° 7441⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

relatif aux avocats inscrits aux listes I et II qui sont ressortissants du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ou à la liste IV du tableau visé à l'article 8, paragraphe 3, point 4 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat qui sont soit ressortissants du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, soit exercent la profession d'avocat sous un titre professionnel du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

(9.10.2019)

La Commission de la Justice se compose de : M. Charles MARGUE, Président-Rapporteur; Mme Diane ADEHM, MM. Guy ARENDT, François BENOY, Dan BIANCALANA, Alex BODRY, Mme Stéphanie EMPAIN, MM. Franz Fayot ; Marc GOERGEN, Léon GLODEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Octavie MODERT, M. Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, Mme Viviane REDING, MM. Roy REDING, Gilles ROTH, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le 21 mai 2019, le projet de loi n° 7441 a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de la Justice.

Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et un texte coordonné.

Le 12 juillet 2019, le Conseil d'Etat a rendu son avis sur le projet de loi prémentionné.

Le 25 septembre 2019, le projet de loi a été présenté à la Commission de la Justice et les membres de ladite commission ont désigné leur Président, Monsieur Charles Margue, comme Rapporteur du projet de loi. Au cours de la même réunion, il a été procédé à l'examen conjoint du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat. De plus, les membres de la Commission de la Justice ont adopté une série d'amendements parlementaires.

Le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire en date du 8 octobre 2019.

Le 9 octobre 2019, la Commission de la Justice a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et elle a adopté le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a, conformément à l'article 50, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, notifié au Conseil européen son intention de se retirer de l'Union européenne. En vertu du paragraphe 2, l'Union européenne a négocié avec le Royaume-Uni un accord fixant les moda-

lités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union européenne. Cet accord, qui prévoyait initialement une période de transition du 30 mars 2019 au 31 décembre 2020, n'a pas encore été formellement conclu à la date de l'adoption du présent rapport, ceci en raison de plusieurs votes négatifs du Parlement britannique.

Aux termes de l'article 50, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne, les traités cessent d'être applicables à l'Etat concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée à l'article 50, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'Etat membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai. En date du 10 avril 2019, le Conseil européen, en accord avec le Royaume-Uni, a décidé de proroger le délai jusqu'au 31 octobre 2019.

En application de cette décision, le Royaume-Uni devrait quitter l'Union européenne le 31 octobre 2019, que ce soit avec l'application d'un accord de retrait ou sans accord transitoire, cette dernière hypothèse étant connue sous l'expression de « *Brexit dur* ».

*

III. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous avis a pour objectif de prévenir les conséquences immédiates négatives qu'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, sans accord de sortie, pourrait avoir sur les avocats inscrits sur la liste IV du tableau visé à l'article 8, paragraphe 3, point 4, de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, qui ou bien sont des ressortissants britanniques ou bien exercent la profession d'avocat sous un titre professionnel délivré par le Royaume-Uni.

À cet effet, la loi introduit une période transitoire de douze mois au cours de laquelle ces avocats peuvent rester inscrits sur la liste IV et demander leur inscription sur la liste I. La particularité de ce régime transitoire est qu'il s'applique sous réserve de réciprocité d'un traitement identique réservé par le Royaume-Uni à l'avocat ressortissant luxembourgeois.

Par souci de couvrir toutes les éventualités possibles, le même régime transitoire est appliqué aux avocats inscrits aux listes I et II du tableau visé à l'article 8, paragraphe 3, point 4, de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

*

IV. AVIS

Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg (26.06.2019)

L'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg (ci-après « *l'Ordre* ») estime qu'eu égard aux relations étroites et historiques existant avec les ressortissants du Royaume-Uni et à l'insécurité générée par la décision du Royaume-Uni de se retirer de l'Union européenne, sans qu'un accord prévoyant une adaptation des actes nationaux et de l'Union européenne réglementant jusqu'alors l'exercice de la profession d'avocat ait été conclu, une telle intervention du législateur est nécessaire.

En effet, à défaut d'une telle mesure législative, les ressortissants du Royaume-Uni ou dont le barreau d'origine se trouve au Royaume-Uni inscrits actuellement sur la liste IV ne seraient plus en mesure d'être maintenus sur cette liste, et ce dès le jour du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Leur admission sur liste IV ne pourrait pas non plus leur être autorisée après le retrait du Royaume-Uni.

Par souci de clarté, et pour éluder une interprétation large de la loi allant dans le sens d'une autorisation de plein droit du maintien de l'inscription sur liste IV des avocats visés pendant la période transitoire, le Conseil de l'Ordre considère que la loi devrait préciser dans l'article 1^{er} de son texte qu'il s'agit d'une exception à la loi, plus particulièrement à l'article 6 (1) c) de la loi sur la profession d'avocat précitée. L'Ordre accompagne ses réflexions d'une proposition de texte modifiant l'article 1^{er} du projet de loi.

*

V. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 12 juillet 2019, le Conseil d'Etat prend acte des dispositions transitoires proposées par le projet de loi sous rubrique régissant la situation juridique des avocats inscrits à la liste IV du Tableau de l'Ordre qui sont soit des ressortissants britanniques, soit des avocats dont le barreau d'origine se situe au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et qui subiraient immédiatement les conséquences négatives qu'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, sans accord de sortie, pourrait avoir sur leur statut professionnel.

Le Conseil d'Etat relève que le « [...] projet de loi sous examen ne contient aucune disposition qui vise expressément les avocats de nationalité britannique inscrits sur les listes I et II du tableau dont il conviendrait de sauvegarder les droits acquis. [...] » et invite le législateur à apporter sur ce point également une réponse spécifique.

Le Conseil d'Etat fait observer que le projet de loi sous rubrique présente certaines particularités, par rapport à d'autres lois adoptées par le législateur dans le cadre de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. En effet, il convient de distinguer, d'une part, « [...] entre deux critères, la nationalité britannique des personnes en cause et l'origine britannique du titre professionnel, les deux critères pouvant concorder ou être distincts. Ainsi, les avocats inscrits sur la liste IV avec un titre professionnel britannique peuvent également être des ressortissants luxembourgeois, des ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, voire des ressortissants de pays tiers ». D'autre part, il est imposé une condition de réciprocité de la part du Royaume-Uni, ce qui amène le Conseil d'Etat à s'interroger sur le contrôle de cette condition de réciprocité. Ainsi, il donne à considérer que « [...] cette réciprocité n'est pas examinée dans le cadre d'une demande individuelle au titre d'un élément de preuve que doit apporter le demandeur de l'inscription, mais elle s'applique globalement et d'office à l'ensemble des personnes concernées [...] ». Il préconise d'investir les barreaux de Luxembourg de la vérification du respect de la condition de réciprocité et estime que « [...] ces derniers étant les mieux placés pour mettre en place un régime de réciprocité avec les professionnels concernés du Royaume-Uni qui relèvent également des professions réglementées ».

Dans son avis complémentaire du 8 octobre 2019, le Conseil d'Etat marque son accord avec les propositions d'amendements parlementaires qui lui ont été soumises et suggère une modification de l'intitulé du projet de loi.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Remarque préliminaire

La Commission de la Justice prend acte de la recommandation du Conseil d'Etat de faire figurer les dispositions transitoires du présent projet de loi au sein de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat. Néanmoins, au vu de l'application purement hypothétique de ces dispositions transitoires limitées à l'éventualité d'une sortie du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne, conformément à l'article 50, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne, sans qu'un accord de retrait, visé à l'article 50, paragraphe 2, du Traité, ait été conclu, il est proposé de maintenir les dispositions ci-dessous dans un projet de loi à part. Même en cas d'application du présent projet de loi, sa mise en œuvre est strictement limitée dans le temps à une durée de douze mois et ledit projet de loi n'a qu'une vocation transitoire.

Article 1^{er} du projet de loi

Nouveau paragraphe 1^{er}

Dans son avis du 12 juillet 2019, le Conseil d'Etat soulève certaines questions quant à la situation juridique des avocats ressortissants britanniques inscrits sur les listes I et II du tableau des avocats une fois que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ait quitté l'Union européenne et acquière le statut d'Etat tiers à l'égard de l'Union européenne. Il s'interroge notamment sur les points suivants : « [...] La perte du critère de nationalité d'un Etat membre de l'Union européenne aura-t-elle pour conséquence que les ressortissants britanniques perdront d'office le droit d'exercer la profession ? Le Conseil de l'ordre devra-t-il procéder à des radiations d'office ? Qu'en est-il s'il n'agit pas ou s'il

accorde, en tant qu'organe d'une profession réglementée, un délai, en méconnaissance de la loi ? [...]».

La Haute corporation est d'avis que la situation des droits des avocats ressortissants britanniques inscrits sur les listes I et II du tableau des avocats mériterait, à l'instar de ce qui est prévu par le projet de loi sous référence pour ceux inscrits sur la liste IV du tableau des avocats, une réponse adéquate en termes de disposition légale transitoire.

Les auteurs du projet de loi soulignent que d'après la lecture des dispositions de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, dont notamment les articles 5 et 6, les conditions régissant l'inscription sur les listes I et II du tableau des avocats sont censées s'appliquer tout au long du parcours professionnel. Il a été partant décidé, au moment de l'élaboration du projet de loi, qu'une disposition spécifique au bénéfice des avocats ressortissants du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord inscrits sur les listes I et II du tableau des avocats ne devrait pas être inscrite dans le projet de loi sous examen. En effet, la condition de réciprocité figure à l'endroit de l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre c), de la loi modifiée précitée ; elle s'appliquera dès lors pour les ressortissants britanniques ou ceux exerçant leur profession sous leur titre professionnel d'origine britannique à partir du jour où le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ait quitté le giron de l'Union européenne et soit devenu un Etat tiers à l'égard des Etats membres de l'Union européenne. Cette position est partagée par les Bâtonniers des deux ordres d'avocats au Luxembourg.

La Commission de la Justice propose d'introduire, par voie d'un amendement parlementaire, un nouveau paragraphe 1^{er} dont le libellé prévoit un dispositif particulier pour les ressortissants britanniques inscrits actuellement aux listes I et II du tableau visé à l'article 8 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat. Il est dès lors proposé de reprendre le même délai de transposition de douze mois tel que prévu pour la liste IV ainsi que de soumettre le bénéfice de ce délai au traitement identique des ressortissants luxembourgeois du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Ce libellé reprend la recommandation faite par le Conseil d'Etat dans son avis prémentionné.

Quant au nouvel article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat constate dans son avis complémentaire du 8 octobre 2019 que celui-ci « *reprend le même délai transitoire de douze mois qui est prévu pour les avocats inscrits à la liste IV et retient la clause de réciprocité en ce qui concerne le traitement des ressortissants luxembourgeois au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord* ». Ainsi, « *[...] si la condition de réciprocité est remplie, la perte de la citoyenneté d'un Etat membre de l'Union européenne n'affectera pas l'avocat concerné et cela indépendamment de la procédure par laquelle il a accédé à la liste I. Ainsi, même si on considérait que les avocats en cause ne remplissent plus la condition prévue à l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre b), de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, condition qui devrait être respectée tout au long de l'exercice de la profession d'avocat, ils ne pourraient plus être omis de la liste I* ».

Nouveau paragraphe 2 – paragraphe 1^{er} initial

L'ancien paragraphe 1^{er} devient, suite à l'amendement n°1 introduisant un nouveau paragraphe 1^{er} à l'article 1^{er} du présent projet de loi, le nouveau paragraphe 2.

Le libellé amendé du nouveau paragraphe 2 reprend les formulations d'ordre terminologique proposées par le Conseil d'Etat.

De même, la mission dévolue au Conseil de l'Ordre, à savoir qu'il est investi de la compétence de constater le respect de la condition de réciprocité telle qu'énoncée à l'alinéa 1^{er} du nouveau paragraphe 2, est consacrée dans un nouvel alinéa 2.

Dans son avis complémentaire du 8 octobre 2019, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé proposé.

Nouveau paragraphe 3 – paragraphe 2 initial

L'ancien paragraphe 2 devient, suite à l'amendement n°1 ci-avant, le nouveau paragraphe 3.

Il est proposé de compléter les références aux articles 9 et 10 à la loi modifiée du 13 novembre 2002 portant transposition en droit luxembourgeois 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 par une référence à l'article 12 de cette loi tel que soulevé par le Conseil d'Etat.

Dans son avis complémentaire du 8 octobre 2019, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé proposé.

Article 2 du projet de loi

L'article 2 relatif à l'entrée en vigueur ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'Etat.

Le Président-Rapporteur,
Charles MARGUE

*

VI. TEXTE COORDONNE

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7441 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

relatif aux avocats inscrits aux listes I et II qui sont ressortissants du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ou à la liste IV du tableau visé à l'article 8, paragraphe 3, point 4 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat qui sont soit ressortissants du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, soit exercent la profession d'avocat sous un titre professionnel du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Art. 1^{er}. (1) Les avocats, qui à la veille du retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne sont inscrits aux listes I et II du tableau visé à l'article 8, paragraphe 3, point 4, de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat et qui sont ressortissants du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, restent inscrits sur ces listes pour une durée maximale de douze mois sous la condition qu'un avocat ressortissant luxembourgeois bénéficie réciproquement d'un traitement identique au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Le Conseil de l'ordre est compétent pour constater le respect de cette condition de la réciprocité.

(2) Les avocats, qui à la veille du retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne sont inscrits à la liste IV du tableau visé à l'article 8, paragraphe 3, point 4, de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat et qui sont soit ressortissants du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, soit exercent la profession d'avocat sous un titre professionnel du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, restent inscrits sur cette liste pour une durée maximale de douze mois sous la condition qu'un avocat ressortissant luxembourgeois ainsi qu'un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne exerçant la profession d'avocat sous un titre professionnel du Luxembourg, bénéficient réciproquement d'un traitement identique au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Le Conseil de l'ordre est compétent pour constater le respect de cette condition de la réciprocité.

(3) Les articles 9, 10 et 12 de la loi modifiée du 13 novembre 2002 portant transposition en droit luxembourgeois 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 restent applicables pendant ce même délai de douze mois aux avocats visés au paragraphe précédent.

Ces articles s'appliquent au-delà de ce délai aux avocats visés au paragraphe 2 qui ont déposé leur demande d'inscription à la liste I du tableau en vertu de l'article 9 de la loi modifiée du 13 novembre 2002 portant transposition en droit luxembourgeois 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 acquise sous réserve d'avoir déposé leur demande au plus tard à l'expiration du délai de douze mois et d'avoir acquis l'expérience professionnelle exigée au plus tard à l'expiration de ce délai.

Art. 2. La présente loi entre en vigueur le jour où le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, conformément à l'article 50, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne, se retire de l'Union européenne sans qu'un accord, visé à l'article 50, paragraphe 2, du Traité, ait été conclu.

