

N° 7958⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

relative à l'accès et à la formation des professions d'avocat à la Cour, de notaire et d'huissier de justice et modifiant :

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice et**
- 2) la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat**

* * *

AVIS DE L'ORDRE DES AVOCATS DU BARREAU DE LUXEMBOURG

(6.4.2022)

1. Le Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg a pris connaissance du projet de loi n°7958, qui a été déposé à la Chambre des Députés en date du 27 janvier 2022.

Le projet de loi sous avis vise à réformer la matière de l'accès aux professions d'avocat, de notaire et d'huissier de justice, ainsi que la formation des candidats auxdites professions entre la fin de leurs études universitaires et le début de leur activité professionnelle.

Le présent avis se limite aux questions qui concernent la profession d'avocat.

A titre liminaire, il est souligné que le projet de loi sous avis est d'une importance fondamentale pour le Barreau. Les modalités d'accès à la profession et la formation conditionnent évidemment la qualité des prétendants à la profession. Il est dans l'intérêt des justiciables que les avocats soient bien sélectionnés et bien formés. Pour faire une bonne Justice, il faut de bons avocats.

I. Résumé et appréciation du dispositif actuel

2. En droit constant, il y a trois (3) modes d'accès à la profession d'avocat :

- a. la **voie de droit commun**, régie par (i) la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, (ii) la loi du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur et (iii) le règlement grand-ducal du 10 juin 2009 portant organisation du stage judiciaire et réglementant l'accès au notariat,
- b. la **reconnaissance des qualifications**, régie par la loi du 10 août 1991 déterminant, pour la profession d'avocat, le système général de reconnaissance des qualifications professionnelles, et
- c. l'**exercice par un avocat européen de la profession d'avocat sous son titre d'origine**, régie par la loi 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 État membre autre que celui où la qualification a été acquise.

Le projet de loi sous avis concerne uniquement la voie de droit commun (point a. ci-dessus).

3. En droit commun, c'est-à-dire en dehors des deux (2) dispositifs issus du droit européen visés ci-dessus aux points b. et c., les diplômés en droit qui souhaitent devenir avocats doivent accomplir les étapes suivantes :

- l'homologation du diplôme de formation en droit,
- les cours complémentaires en droit luxembourgeois (ci-après, les « **CCDL** »),
- le stage judiciaire, et
- l'examen de fin de stage.

4. L'homologation du diplôme est une condition d'accès aux CCDL.

5. Le certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois est délivré suite à la réussite avec succès des CCDL.

6. Pour être admis au stage judiciaire et obtenir son inscription à la liste II du Tableau de l'Ordre, il faut présenter le certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois.

7. Afin d'être admissible à l'examen de fin de stage, il faut avoir accompli le stage judiciaire, qui dure au moins deux (2) ans et comprend un certain nombre de cours, conférences et épreuves.

8. Afin d'obtenir son inscription à la liste I du Tableau de l'Ordre, c'est-à-dire la liste des avocats à la Cour, il faut avoir réussi l'examen de fin de stage.

9. Le système actuel a été jugé (i) trop scolaire et (ii) sélectif au mauvais moment.

10. Il a été jugé trop scolaire en ce que la formation est constituée en grande partie de cours magistraux et que la sélection opère par des examens écrits qui rappellent ceux de l'Université. Les CCDL sont des cours magistraux sanctionnés par des épreuves écrites. Pendant le stage judiciaire, une partie des cours sont des cours magistraux et les autres sont des cours plus pratiques en groupes de taille réduite. Les épreuves sont écrites. L'examen de fin de stage, qui est de loin le défi le plus significatif de toute la formation, est composé de deux (2) épreuves écrites. Ces dernières sont certes des cas pratiques, mais restent relativement scolaires en ce qu'elles n'invitent guère le candidat à une réflexion juridique poussée, permettant de vérifier cette dernière.

11. L'examen de fin de stage, qui a chaque année un taux d'échec élevé, est le principal outil de sélection du parcours décrit ci-dessus. Il a été jugé malheureux que cette sélection intervienne en fin de parcours. Il serait plus sensé que ce soit en début de parcours que la sélection se fasse.

12. Le système actuel est construit sur la prémisse que l'obtention d'un diplôme en droit délivré par une université est garant d'un niveau académique en droit et d'une capacité de raisonnement juridique suffisants à pouvoir accomplir la formation professionnelle avec succès et intégrer la profession d'avocat.

13. Toutefois, l'expérience montre que cette prémisse n'est pas toujours vérifiée, notamment en raison de la circonstance que les candidats aux CCDL viennent de formations et de cultures juridiques très diversifiées.

14. Il est toutefois peu opportun que la sélection se fasse à la fin de la formation post-universitaire. De façon générale et sous réserve des commentaires qui suivent, le Conseil de l'Ordre approuve l'idée sous-jacente au projet de loi sous avis consistant à attribuer plus d'importance à la sélection au début de la formation qu'à la fin.

15. Ainsi, le Conseil de l'Ordre souhaite insister sur le fait que l'objectif principal de la réforme doit être de relever la qualité et le niveau de la formation et de la sélection des futurs avocats et qu'elle ne doit en aucun cas avoir pour conséquence un nivellement vers le bas et une facilitation de l'accès à la profession d'avocat. Si cet objectif n'est pas atteint, la réforme sera mauvaise et contre-productive. L'abolition de l'examen d'avoué doit avoir pour corollaire d'un côté par une meilleure sélection des candidats à l'entrée de la formation, et d'un autre côté par une meilleure formation tant au niveau des CCDL qu'au niveau du stage judiciaire.

16. Le succès ou l'échec de la réforme dépendra en outre de la mise en pratique de la loi et du règlement d'exécution. Le Conseil de l'Ordre souhaite que le ministère de la Justice, le Directeur des études, les enseignants et toutes les autres personnes ayant des responsabilités dans le cadre de la formation des avocats, magistrats, notaires et huissiers, veillent et contribuent, chacun à leur niveau, à une augmentation de la qualité de la formation.

17. L'implémentation de la réforme dans le sens souhaité par le Conseil de l'Ordre ne sera possible qu'avec une augmentation des ressources humaines et financières au sein du ministère de la Justice. Il est donc essentiel que les moyens actuels soient revus à la hausse.

18. Le Conseil de l'Ordre aurait souhaité une réforme plus ambitieuse avec la création d'une école d'avocat tel qu'il en existe notamment en France. Une telle réforme aurait cependant nécessité des moyens importants et surtout un temps de réflexion et de planification de plusieurs années.

II. L'abolition de l'homologation des diplômes

19. Le Conseil de l'Ordre est d'accord que la base légale actuelle de l'homologation des diplômes de droit mérite d'être réformée. Toutefois, le Conseil de l'Ordre n'est pas favorable à l'abolition pure et simple de l'homologation en ce qui concerne les diplômes de droit.

20. La base légale du régime actuel de l'homologation des diplômes en droit est composée de :

- la loi du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur, et
- du règlement grand-ducal du 10 septembre 2004 fixant les critères d'homologation des titres et grades étrangers.

L'article 4 du règlement grand-ducal du 10 septembre 2004 fixant les critères d'homologation des titres et grades étrangers dispose que :

« Le diplôme final étranger en droit présenté à l'homologation doit, sans dérogation possible, conférer un grade d'enseignement juridique supérieur reconnu par le pays d'origine ou y donner accès à la profession d'avocat ou au stage préparatoire à celle-ci.

Le diplôme final en droit doit sanctionner un cycle d'études de droit, à temps plein, d'une durée minimale de quatre années ou huit semestres ou douze trimestres, ou à temps partiel, prévu par les autorités compétentes, à condition que la durée totale, le niveau et la qualité de cette formation ne soient inférieurs à ceux de formations à temps plein.

L'enseignement du droit doit avoir porté au moins sur les matières d'études suivantes :

le droit civil, le droit commercial, le droit pénal ou la procédure pénale, le droit international privé ou public, le droit constitutionnel ou administratif. Le droit civil doit avoir été enseigné pendant au moins deux années, quatre semestres ou six trimestres. Les autres matières doivent avoir été enseignées pendant au moins une année, deux semestres ou trois trimestres.

Le droit enseigné doit correspondre dans ses conceptions fondamentales aux principes généraux du système juridique luxembourgeois. »

21. Le dispositif actuel pose donc:

- (i) un contrôle fonctionnel quant au statut du diplôme dans le pays dans lequel il a été délivré (conférer un grade d'enseignement juridique supérieur ou donner accès à la profession d'avocat ou stage préparatoire à celle-ci),
- (ii) une condition quant à la durée des études (quatre ans au moins),
- (iii) une liste de matières fondamentales qui doivent figurer dans la formation universitaire, et
- (iv) un critère de proximité intellectuelle entre le droit étudié et le droit luxembourgeois.

22. Dans les commentaires au projet de loi sous avis (document parlementaire n°7958/00, page 20, dernier alinéa), le gouvernement explique le choix d'abolir l'homologation en ces termes :

« L'accès dans le système actuel est limité aux personnes ayant obtenu l'homologation des diplômes finales universitaires. Cette condition date de 1969 et n'est plus adaptée. L'homologation du diplôme ne remplit pas l'objectif de garantir une certaine qualité des diplômes admis alors qu'il se limite à vérifier si les demandeurs ont passé quatre semestres de droit civil, deux semestres de droit pénal ou de procédure pénale etc. Dans 99% des cas, l'homologation est accordée, les refus sont très limités. Raison pour laquelle le Gouvernement propose de soumettre l'accès à l'examen d'entrée à l'inscription au registre des titres de formations détenu par le Ministère de l'Enseignement supérieur. »

23. Si l'homologation est accordée dans la très grande majorité des cas, il se pose la question si le texte actuel est mis en application correctement. La circonstance que la quasi-totalité des demandes soit accueillie est peut-être due à une interprétation trop large des matières fondamentales et de la proximité intellectuelle entre le droit étudié et le droit luxembourgeois.

24. Vu ce constat, il serait souhaitable de moderniser le texte et de le rendre plus précis sur les critères (iii) et (iv) repris ci-dessus.

25. Toutefois, ce n'est pas parce que le filtre de l'homologation est actuellement appliqué de façon trop large qu'il faut le supprimer.

26. Comparé à d'autres disciplines (p.ex. médecine, architecture), le droit présente la particularité qu'il varie selon les pays. L'accomplissement d'études de droit dans un système dont le fonctionnement est fondamentalement différent du droit luxembourgeois ne présente quasiment aucune utilité pour celui qui souhaite devenir praticien de droit luxembourgeois. Par conséquent, la circonstance que le législateur ait aboli l'homologation pour d'autres disciplines ne signifie pas qu'il serait incohérent de la maintenir en ce qui concerne le droit.

27. Aux termes du projet de loi sous avis, l'homologation serait remplacée par un contrôle purement formel qui se présenterait comme suit :

- (i) au lieu de l'actuel contrôle fonctionnel quant au statut du diplôme dans le pays dans lequel il a été délivré, il n'y aurait plus qu'un contrôle purement formel quant à la dénomination du diplôme (bachelor / master en droit) et la qualité de l'établissement l'ayant délivré (« *un établissement d'enseignement supérieur établi conformément aux lois et règlements régissant l'enseignement supérieur sur le territoire de l'État de délivrance* »),
- (ii) la durée requise des études serait augmentée de quatre (4) à cinq (5) ans,
- (iii) il n'y aurait plus aucun contrôle des matières étudiées, la seule vérification quant au caractère « juridique » du diplôme étant sa dénomination, et
- (iv) il n'y aurait plus aucune vérification quant à la proximité intellectuelle entre le droit étudié et le droit luxembourgeois.

28. Ce nouveau dispositif serait doublement inopportun.

29. Il serait d'abord inopportun en ce qu'il ouvrirait l'accès à la profession d'avocat à des personnes qui n'ont pas fait les études qui conviennent.

Il y a des pays dont le système juridique est tellement différent du nôtre que l'étude du droit en question est quasiment sans utilité pour celui qui souhaite devenir praticien du droit luxembourgeois. Il y a par ailleurs des universités qui délivrent des diplômes dont la dénomination contient le vocable « droit » alors que la matière étudiée n'est en réalité que vaguement juridique et ne correspond en rien à des études classiques en droit. Il y a aussi des universités qui, bien qu'elles dispensent des formations de qualité en droit, permettent à leurs étudiants un choix d'options tel qu'il leur est possible d'obtenir leur diplôme sans avoir étudié certaines matières fondamentales.

30. Il serait d'autre part inopportun en ce qu'il fermerait l'accès à la profession d'avocat à des personnes dont les études conviennent, mais ne répondent pas aux critères formalistes posés dans le nouveau texte.

En France, bon nombre d'étudiants ont un parcours universitaire hybride entre, d'une part, une faculté de droit et, d'autre part, (i) une école de commerce ou (ii) une école de sciences politiques. Ces étudiants sont souvent parmi les plus méritants. Pour rappel, le système universitaire français distingue entre la maîtrise en droit (ou *Master 1*) qui peut être obtenue la première année après la licence et le *Master 2* qui peut être obtenu une année après la maîtrise.

Ce parcours hybride se traduit souvent par quatre (4) années en droit (une licence en droit et puis une maîtrise en droit), suivies par une année en école de commerce ou de sciences politiques. Seraient par ailleurs potentiellement exclus les étudiants qui, au bout de leur maîtrise, s'inscrivent dans un *LL.M.* (le *Master* dans le système anglo-saxon ne dure qu'une année) dans un pays anglo-saxon. Or, cette formation complémentaire rajoute, en principe, une valeur ajoutée et élargit les compétences intellec-

tuelles des étudiants. En France, ils ont accès au barreau. Au Grand-Duché, ils peuvent *de lege lata*, obtenir l'homologation de leur diplôme à condition d'avoir étudié les matières exigées. *De lege ferenda*, ils ne le pourront plus parce qu'ils ne disposeront pas d'un diplôme en droit délivré suite à un cursus de cinq (5) années d'études par « un établissement d'enseignement supérieur établi conformément aux lois et règlements régissant l'enseignement supérieur sur le territoire de l'État de délivrance. »

Il en va de même pour les étudiants qui suivent un enseignement de droit de qualité dans des facultés privées réputées qui se verraient alors priver d'accès à notre profession.

31. En conclusion, le Conseil de l'Ordre s'oppose à la suppression de l'homologation des diplômes en droit. Il prône une réforme du régime actuel afin de préciser et moderniser les exigences qui figurent déjà dans le texte du règlement grand-ducal du 10 septembre 2004 fixant les critères d'homologation des titres et grades étrangers.

III. Le nouvel examen d'entrée

32. Le Conseil de l'Ordre note que le maintien du système de l'homologation ne remet pas en cause l'introduction du nouvel examen d'entrée.

33. Tel qu'exposé en introduction, le Conseil de l'Ordre est d'accord avec le constat selon lequel la sélection dans le processus de formation des avocats se fait trop tardivement. La mise en place d'un examen d'entrée aux CCDL a deux avantages :

- (i) effectuer une première sélection en amont de la formation et filtrer les étudiants qui n'ont manifestement pas les compétences requises pour participer avec succès aux CCDL, et
- (ii) diminuer le nombre d'inscriptions aux CCDL afin de pouvoir offrir une formation plus ambitieuse et de meilleure qualité aux étudiants.

34. Le Conseil de l'Ordre est partant favorable à l'introduction d'un examen d'entrée tel qu'il est actuellement prévu dans le projet de loi sous avis. Le règlement d'exécution de la loi prévoit que l'examen porte sur les principes et mécanismes généraux du droit luxembourgeois en droit civil, droit pénal, droit commercial, organisation de l'État et organisation judiciaire. Il pourrait être envisagé, à l'instar de ce qu'a proposé la Cour administrative dans son avis du 7 février 2022, d'ajouter un examen sur la terminologie juridique française. Concernant les modalités pratiques de l'examen, le Conseil de l'Ordre ne s'oppose pas à ce que ces examens soient organisés sous forme de questions à choix multiples afin d'accélérer les corrections. Il va de soi qu'il faudra s'entourer d'experts en la matière afin de préparer des examens intelligents et adéquats.

35. Concernant la préparation des examens, il y aura lieu de fournir une « liste de lecture » ainsi qu'une liste détaillée des sujets sur lesquels portera l'interrogation.

36. Concernant les conditions d'accès audit examen d'entrée, le Conseil de l'Ordre rappelle qu'il s'oppose à la suppression de l'homologation des diplômes.

IV. Les cours complémentaires en droit luxembourgeois

37. Le Conseil de l'Ordre salue le fait que les CCDL aient été étoffés et surtout qu'un « tronc commun » contenant certaines matières essentielles pour un avocat souhaitant exercer la profession au Grand-Duché ait été réintroduit. Le Conseil de l'Ordre aurait souhaité que la présence aux cours soit à nouveau obligatoire afin que chaque étudiant puisse pleinement profiter de l'enseignement offert. Vu les moyens matériels actuellement mis à disposition par l'État pour la formation des professionnels du droit, il s'avère toutefois que le contrôle des présences, au vu du nombre d'étudiants, est difficile à mettre en œuvre en pratique.

38. Au vu du fait que le projet de loi sous avis abolit l'examen de fin de stage, il y aura lieu de relever le niveau d'exigence des CCDL. Les examens devront être exigeants et porter aussi bien sur les connaissances juridiques en droit luxembourgeois de l'étudiant que sur sa capacité à faire un raisonnement juridique cohérent dans un français convenable. L'expérience montre qu'actuellement trop

de candidats aux CCDL font preuve d'une maîtrise insuffisante de la grammaire et de l'orthographe françaises.

39. Tel qu'indiqué en introduction, la réforme prévue ne pourra être couronnée de succès et atteindre les objectifs annoncés que si tous les intervenants veillent et contribuent, chacun à leur niveau, à une augmentation de la qualité de la formation.

V. Le stage judiciaire et l'abolition de l'examen de fin de stage

40. L'abolition de l'examen de fin de stage judiciaire a pour corollaire l'introduction d'un examen d'entrée, l'augmentation des exigences dans le cadre des CCDL ainsi qu'un renforcement du stage judiciaire.

41. Le programme des cours et conférences que l'avocat doit suivre lors de son stage judiciaire a été étoffé afin de préparer les avocats à la pratique professionnelle. Comme par le passé, la présence à ces cours et conférences est obligatoire.

42. Ici encore, même si *a priori* seuls les étudiants méritants auront réussi l'examen d'entrée et les CCDL, il y aura lieu de faire preuve de rigueur. Les épreuves sanctionnant les cours obligatoires du stage judiciaire ne sauraient être considérées comme une simple formalité.

43. Finalement, le Conseil de l'Ordre souscrit à l'avis de la Cour administrative du 7 février 2022 concernant la fonction essentielle du patron du stage. Avec l'abolition de l'examen de fin stage, la formation des stagiaires au sein de leur étude deviendra encore plus importante. Pour oeuvrer à la réussite commune de la présente réforme, le Barreau veillera de son côté à mettre en place un système pour cadrer et surveiller les stages et faire en sorte que les patrons de stage soient responsabilisés, ainsi que les études employant les avocats stagiaires.

VI. Conclusion

Le projet de loi sous avis est d'une importance fondamentale pour le Barreau.

L'objectif principal de la réforme doit être de relever la qualité et le niveau d'exigence de la formation et de la sélection des futurs avocats mais elle ne doit en aucun cas avoir pour conséquence un nivellement vers le bas et une facilitation de l'accès à la profession d'avocat. L'abolition de l'examen de fin de stage doit donc être contrebalancée d'un côté par une meilleure sélection des candidats à l'entrée de la formation, et d'un autre côté par une meilleure formation tant au niveau des CCDL qu'au niveau du stage judiciaire.

Le succès ou l'échec de la réforme dépendra en outre de la mise en pratique de la loi et du règlement d'exécution. Toutes les personnes exerçant des responsabilités dans le cadre de la formation des avocats devront veiller et contribuer à une augmentation de la qualité de la formation.

La bonne mise en oeuvre de la réforme exigera une augmentation des ressources humaines et financières au sein du ministère de la Justice. Il est donc essentiel que les moyens actuels soient revus à la hausse.

Le Conseil de l'Ordre s'oppose à la suppression de l'homologation des diplômes en droit. Il prône une réforme du régime actuel afin de préciser les exigences qui figurent déjà dans le texte du règlement grand-ducal du 10 septembre 2004 fixant les critères d'homologation des titres et grades étrangers.

Le Conseil de l'Ordre est favorable à l'introduction d'un examen d'entrée aux CCDL. Il est proposé d'ajouter un examen sur la terminologie juridique française, respectivement d'intégrer des aspects de terminologie dans les différents examens. Concernant les modalités pratiques de l'examen, le Conseil de l'Ordre précise qu'il ne s'oppose pas à ce que ces examens soient organisés sous forme de questions à choix multiples à condition que les examens soient intelligents et adéquats par rapport au but de l'examen.

Concernant les CCDL, le Conseil de l'Ordre salue l'introduction d'un tronc commun avec des matières obligatoires. Les examens devront être exigeants et porter aussi bien sur les connaissances juridiques en droit luxembourgeois de l'étudiant que sur sa capacité à faire un raisonnement juridique cohérent dans un français convenable.

Finalement, concernant le stage judiciaire, le Conseil de l'Ordre note que ce dernier a été renforcé et que des cours et conférences ont été rajoutés. Au vu de l'abolition de l'examen de fin de stage, il faudra veiller à ce que les épreuves sanctionnant les cours obligatoires du stage judiciaire soient suffisamment exigeantes et orientées vers la pratique professionnelle d'avocat.

Il y aura également lieu de revoir l'encadrement des stages judiciaires au niveau du Barreau pour garantir que les avocats stagiaires reçoivent tous une formation pratique adéquate dans leurs études respectives.

Luxembourg, le 6 avril 2022.

p. Valérie DUPONG emp.
Bâtonnière

s. Pit RECKINGER
Vice-Bâtonnier

