

**N° 7958<sup>12</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

**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 DU CONSEIL D'ETAT**

(6.6.2023)

Par dépêche du 26 janvier 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le 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 d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi qu'un examen de proportionnalité.

Les avis de la Cour administrative, de la Chambre des notaires, de l'Association nationale des étudiants luxembourgeois en droit, du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du procureur d'État du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, de la Justice de paix de Diekirch, de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette, de la Justice de paix de Luxembourg, du procureur général d'État, de la Conférence du jeune barreau de Luxembourg, de la Cour supérieure de justice, de la Chambre des huissiers de justice, de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, de l'Association luxembourgeoise des candidats-notaire, du Groupement des magistrats luxembourgeois et du Conseil de la concurrence ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 15 février, 31 mars, 1<sup>er</sup>, 4, 6, 20 et 26 avril, 2 mai, 27 juin et 8 juillet 2022.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous examen entend opérer une refonte des conditions d'accès à la profession d'avocat et aux fonctions de notaire et d'huissier de justice.

Celles-ci résultent, à l'heure actuelle, pour les avocats et les notaires, du règlement grand-ducal modifié du 10 juin 2009 portant organisation du stage judiciaire et réglementant l'accès au notariat, adopté sur le fondement de la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur, et, pour les huissiers de justice, d'un règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 1971 portant organisation du stage et de l'examen de fin de stage des candidats-huissiers de justice, adopté sur le fondement de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice<sup>1</sup>.

Si la loi en projet est en partie inspirée des dispositions réglementaires qui viennent d'être citées, elle entend aussi introduire une série d'innovations substantielles.

---

<sup>1</sup> Plus précisément, le règlement a été adopté sur la base de la loi du 19 mars 1971 portant organisation du service des huissiers de justice, mais il est resté d'application lors de l'abrogation de cette loi par celle du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice.

Les formations des notaires et des huissiers de justice sont, d'après l'exposé des motifs, intégrées dans le système de formation des avocats. Les candidats-notaires et les candidats-huissiers de justice devront ainsi, à l'avenir, avoir accompli le stage judiciaire avant de pouvoir accéder à leur stage respectif.

L'accès à la profession d'avocat fait aussi l'objet de nouveautés importantes, consistant notamment en une sélection des candidats admis à la formation moyennant un examen d'entrée aux cours complémentaires en droit luxembourgeois et en l'abolition de l'examen de fin du stage judiciaire, dit « examen d'avoué », remplacé par un contrôle continu des connaissances au cours de ce stage. Pour les fonctions de notaire et d'huissier de justice, en revanche, les auteurs maintiennent un examen de fin de stage.

De manière générale, il convient de souligner que la loi en projet intervient dans une matière que l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution<sup>2</sup>, réserve à la loi, étant donné qu'elle est relative à la formation requise pour accéder à trois activités relevant des professions libérales. Aux termes de l'arrêt n° 176 de la Cour constitutionnelle du 23 décembre 2022, ceci implique, outre le recours à la loi formelle, que les éventuelles restrictions apportées à la liberté d'exercer la profession concernée « doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but<sup>3</sup> ».

Le Conseil d'État rappelle aussi que le principe de sécurité juridique, que la Cour constitutionnelle rattache au principe fondamental de l'État de droit, commande que « toute règle de droit doit non seulement être suffisamment claire et accessible, mais également prévisible »<sup>4</sup>.

Le Conseil d'État sera amené à pointer des défaillances substantielles dans la manière dont les informations sont portées à la connaissance du public-cible. Les auteurs du projet de loi ne semblent pas avoir pris en considération le fait que les informations doivent, selon les cas, être diffusées à un public non identifié (par exemple lors de l'annonce annuelle de la date de l'examen d'entrée aux cours complémentaires en droit luxembourgeois, qui peut concerner tous ceux qui détiennent le diplôme requis), à un groupe de personnes identifié (par exemple la cohorte des candidats inscrits à l'examen d'entrée ou aux cours complémentaires ou l'ensemble des stagiaires inscrits à l'un des stages) ou adressées individuellement à chaque candidat ou stagiaire (par exemple pour le résultat d'une épreuve). Pour ce qui est de la publicité à l'encontre du public en général, le projet de loi prévoit ponctuellement la publication de certaines dates sur le site internet du ministère de la Justice ; d'autres dates importantes ne sont, en revanche, pas rendues publiques.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

La disposition sous examen énonce des conditions d'accès à la profession d'avocat, aux fonctions de notaire et d'huissier de justice qui viennent s'ajouter à celles qui figurent déjà dans la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, ci-après « loi sur la profession d'avocat », la loi modifiée du 9 décembre 1976 sur l'organisation du notariat, ci-après « loi sur l'organisation du notariat », et la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice, ci-après « loi portant organisation du service des huissiers de justice ».

Pour le Conseil d'État, ces dispositions n'ont pas leur place dans la loi en projet, mais doivent être insérées dans les lois régissant les activités respectives.

### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> entend subordonner l'inscription sur la liste I du tableau d'un des ordres des avocats à la détention du certificat de réussite des cours complémentaires en droit luxembourgeois et à l'accomplissement du stage judiciaire.

<sup>2</sup> L'article 11, paragraphe 6, de la Constitution devient l'article 35 à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2023.

<sup>3</sup> « L'article 11, paragraphe 6, alinéa 1, de la Constitution permet à la loi d'établir des restrictions à la liberté en cause. Pour être conformes à la Constitution, celles-ci doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but (Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 176 du 23 décembre 2022, Mém. A, n° 19 du 13 janvier 2023).

<sup>4</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 152 du 22 janvier 2021, Mém. A, n° 72 du 28 janvier 2021.

Ce libellé ne tient pas compte du fait que la liste I du tableau des avocats accueille, outre les avocats qui ont accompli leur stage au Luxembourg, des avocats qui y sont inscrits a) en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déterminant, pour la profession d'avocat, le système général de reconnaissance des qualifications professionnelles, b) en vertu du mécanisme d'assimilation prévu à 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 État membre autre que celui où la qualification a été acquise et c) en vertu de l'article 27 de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique du 17 novembre 2019. Pour être inscrits à la liste I du tableau d'un des ordres des avocats, les avocats pouvant invoquer un de ces régimes n'ont à justifier ni de la réussite des cours complémentaires en droit luxembourgeois ni de l'accomplissement du stage judiciaire luxembourgeois. Le législateur luxembourgeois ne peut imposer de telles conditions sans contrevenir aux régimes prémentionnés, qui sont issus du droit dérivé européen ou d'un accord international. Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Le Conseil d'État se demande encore si la disposition n'est pas superfétatoire, dès lors que l'article 3, paragraphe 3, point 1<sup>er</sup>, de la loi sur la profession d'avocat, réserve déjà l'accès à la liste I du tableau de l'ordre des avocats aux avocats qui « sont détenteurs du diplôme de l'examen de fin de stage judiciaire », diplôme qui sanctionne l'accomplissement du stage judiciaire auquel peuvent seuls accéder les candidats-avocats qui détiennent le certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois.

L'exigence d'un « accomplissement avec succès du stage prévu au chapitre 3 » manque, quant à elle, de la précision requise, étant donné que le chapitre 3 ne prévoit aucun instrument de mesure du « succès du stage », mais uniquement, d'après l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi en projet, que le stage « prend automatiquement fin » après deux années au minimum et quatre années au maximum à condition que le candidat ait « accompli et réussi toutes les obligations prévues pendant le stage » et puisse présenter un certificat d'assiduité établi par son patron de stage. Une telle imprécision est source d'insécurité juridique, ce qui oblige le Conseil d'État à s'opposer formellement, pour cette seconde raison, au texte sous examen. Il serait, en tout état de cause, plus simple d'exiger que l'avocat souhaitant accéder à la liste I du tableau de l'ordre des avocats soit détenteur du diplôme prévu à l'article 15 du projet de loi.

Le Conseil d'État doit, enfin, signaler l'imprécision terminologique du dispositif. En effet, la dénomination du certificat visé au point 1<sup>o</sup> ne correspond pas à celle qui est retenue par les articles 9 à 11 du projet de loi sous examen, qui visent un « certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois » et non un « certificat de réussite des cours complémentaires en droit luxembourgeois ». Il convient de veiller à la cohérence des termes utilisés.

Le Conseil d'État renvoie encore à la proposition de texte qu'il formule à l'endroit de l'article 35, afin de voir préciser, à l'article 8, paragraphe 3, de la loi sur la profession d'avocat, quels sont les avocats qui sont inscrits à la liste I du tableau de l'ordre des avocats.

### *Paragraphe 2*

Le paragraphe sous revue énonce trois conditions requises « pour pouvoir être nommé notaire », à savoir la détention du diplôme de fin de stage judiciaire, la nationalité luxembourgeoise ou celle d'un autre État membre de l'Union européenne et l'accomplissement du stage prévu au chapitre 4 de la loi en projet.

Il est indiqué que ces conditions s'appliquent « [s]ans préjudice des conditions prévues par la loi modifiée du 9 décembre 1976 sur l'organisation du notariat », ce que le Conseil d'État comprend comme une référence à l'article 15 de la loi sur l'organisation du notariat, qui subordonne « l'accès aux fonctions de notaire » à quatre conditions : « a) être de nationalité luxembourgeoise ou être ressortissant d'un État membre de l'Union européenne et avoir la jouissance des droits civils et l'exercice des droits politiques ; b) être âgé de vingt-cinq ans accomplis ; c) avoir obtenu soit le diplôme de candidat-notaire conformément à la législation luxembourgeoise, soit le certificat de fin de stage exigé pour pouvoir accéder à la fonction de notaire ; [et] d) maîtriser la langue de la législation et les langues administratives et judiciaires au sens de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues ».

Le Conseil d'État relève l'absence de coordination entre la disposition sous examen et la loi sur l'organisation du notariat, de même d'ailleurs qu'avec le projet de loi n° 7310 portant réforme du

notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative au notariat qui énonce, à l'article 13, paragraphe 2, des conditions « pour être admis aux fonctions de notaire » à nouveau différentes<sup>5</sup>.

Concernant l'exigence de détention « du diplôme de fin de stage judiciaire pour l'accès à la liste I du tableau d'un des ordres des avocats », le Conseil d'État relève que la terminologie diverge à la fois de celle que les auteurs emploient au point 2° du paragraphe 1<sup>er</sup> et de la manière dont ce diplôme est décrit à l'article 15 de la loi.

L'exigence concernant la nationalité est, en tout état de cause, surabondante puisqu'elle figure déjà à l'article 15 de la loi sur l'organisation du notariat. Elle peut donc être omise.

L'exigence « d'avoir accompli avec succès le stage prévu au chapitre 4 », quant à elle, manque de la précision requise, étant donné que le chapitre 4 ne prévoit aucun instrument permettant de mesurer le succès ou non du stage. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au paragraphe sous examen, étant donné que son imprécision est source d'insécurité juridique. Il serait à l'évidence plus simple de viser la détention du diplôme de candidat-notaire visé à l'article 23 du projet. Toutefois, une telle disposition serait superfétatoire, car la présentation du diplôme de candidat-notaire est d'ores et déjà exigée par l'article 15 de la loi sur l'organisation du notariat.

### *Paragraphe 3*

Le paragraphe sous revue prévoit les conditions pour pouvoir être nommé huissier de justice, qui sont énoncées « [s]ans préjudice des conditions prévues dans la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ».

Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit d'une référence à l'article 2 de la loi portant organisation du service des huissiers de justice, auquel l'article 34, point 1°, du projet de loi, entend donner une nouvelle teneur. Tout comme pour la profession d'avocat et pour la fonction de notaire, le Conseil d'État ne perçoit pas l'utilité de régler les conditions d'accès à la profession dans deux dispositifs légaux distincts. Le Conseil d'État fait encore remarquer que l'article 2 de la loi portant organisation du service des huissiers de justice est visé par un autre projet de loi, qui prévoit également son remplacement intégral<sup>6</sup>. En fonction de l'ordre d'adoption des deux projets, le législateur devra veiller à ne pas abroger accidentellement un texte déjà amendé.

L'exigence que les huissiers de justice aient accompli avec succès le stage judiciaire et remplissent les conditions pour l'admission à la liste I du tableau des avocats tenu par l'un des ordres des avocats qui figure au point 1° est nouvelle.

5 « (2) Pour être admis aux fonctions de notaire titulaire, il faut : 1° être de nationalité luxembourgeoise ou être ressortissant d'un État membre de l'Union européenne et avoir la jouissance des droits civils et l'exercice des droits politiques ; 2° être âgé de vingt-cinq ans accomplis ; 3° soit être détenteur d'un titre de formation donnant accès à la liste I du tableau d'un Ordre des avocats au Grand-Duché de Luxembourg et avoir réussi l'examen de fin de stage notarial exigé pour pouvoir accéder à la fonction de notaire au Grand-Duché de Luxembourg, soit être détenteur d'un titre de formation dont il résulte que le ressortissant d'un État membre de l'Union européenne remplit les conditions pour exercer la fonction de notaire dans un État membre et à condition, sauf dispense, d'avoir réussi l'épreuve d'aptitude ; 4° maîtriser la langue de la législation et les langues administratives et judiciaires au sens de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et à condition, sauf dispense, d'avoir réussi l'épreuve de la maîtrise des langues. Le niveau de compétences à atteindre pour la langue luxembourgeoise est celui du niveau B 2 du Cadre européen commun de référence pour la compréhension orale et du niveau B 1 pour l'expression orale. Pour les langues française et allemande le niveau B 2 du même cadre est exigé tant pour la compréhension écrite et orale que pour l'expression écrite et orale ; et 5° présenter les garanties d'honorabilité requises » (Art. 13. Paragraphe 2, du projet de loi portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat, dossier parl. n° 7310, n° CE n° 52.880). Voir aussi l'avis du Conseil d'État du 7 mai 2019, doc. parl. n° 7310<sup>5</sup>, en particulier à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup>, point 7.

6 Projet de loi portant modification : 1° du Code de procédure pénale ; 2° du Nouveau Code de procédure civile ; 3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes ; 4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ; 5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs ; 6° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante ; 7° de la loi modifiée du 2 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse ; 8° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ; 9° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant ; 10° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales ; 11° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, n° CE 60.427, dossier parl. n° 7691.

La condition de nationalité du point 2° fait double emploi avec celle qui figure à l'article 2 de la loi portant organisation du service des huissiers de justice tant dans son libellé actuel que dans le nouveau libellé, de sorte qu'elle est superfétatoire. L'exposé des motifs ne fournit par ailleurs aucune explication sur les raisons qui justifient le maintien de l'exigence, dont le Conseil d'État se demande si elle n'est pas contraire à la liberté d'établissement de l'article 49 du TFUE<sup>7</sup> et à l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité de l'article 18 du TFUE<sup>8</sup>. Certes, l'article 51, alinéa 1<sup>er</sup>, du TFUE excepte de l'application des dispositions relatives à la liberté d'établissement « les activités participant dans cet État, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique ». Toutefois, cette dérogation est, d'après la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, « restreinte aux seules activités qui, prises en elles-mêmes, constituent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique »<sup>9</sup> et la Cour, appliquant ce standard, a exclu de la dérogation :

- des « activités dont l'exercice, bien qu'il comporte des contacts, même réguliers et organiques, avec des autorités administratives ou judiciaires, voire un concours même obligatoire, à leur fonctionnement, laisse intacts les pouvoirs d'appréciation et de décision desdites autorités »<sup>10</sup> ;
- des « activités auxiliaires ou préparatoires par rapport à l'exercice de l'autorité publique »<sup>11</sup> ; et
- des « activités qui ne comportent pas d'exercice des pouvoirs décisionnels, de pouvoir de contrainte ou de pouvoirs de coercition »<sup>12</sup>.

Le Conseil d'État note que dans son arrêt du 24 mai 2011 rendu à propos de la condition de nationalité qui figurait alors dans la loi luxembourgeoise sur le notariat, la Cour de justice de l'Union européenne a évoqué, d'une part, le fait que « l'huissier de justice a seul qualité pour, notamment, procéder à l'exécution des décisions de justice ainsi que des actes ou titres en forme exécutoire »<sup>13</sup> et, d'autre part, qu'en matière de saisie immobilière « le titre exécutoire est d'abord mis à exécution par un huissier de justice, qui délivre un commandement de payer au débiteur »<sup>14</sup>. Elle ne s'est néanmoins pas explicitement prononcée sur la question de savoir si ces compétences relèvent de l'exercice de l'autorité publique.

Une étude de droit comparé n'apporte pas non plus de réponse claire. Le Conseil d'État constate qu'en France, la profession d'huissier de justice (aujourd'hui dénommé « commissaire de justice » en raison de la fusion avec la profession de commissaire-priseur) est ouverte à tout ressortissant de l'Union européenne<sup>15</sup>, alors qu'en Belgique, une condition de nationalité subsiste<sup>16</sup>.

Au vu des interrogations qui précèdent, le Conseil d'État demande aux auteurs de prendre position sur la justification de la condition de nationalité et réserve sa position sur la dispense du second vote constitutionnel en attendant des éléments de justification.

Le Conseil d'État reviendra à cette problématique lors de l'examen de l'article 25 du projet de loi, qui subordonne l'accès au stage pour l'admission à la fonction d'huissier de justice à la condition de détenir la nationalité luxembourgeoise, et de l'article 34 du projet de loi, qui propose de donner un nouveau libellé à l'article 2 de la loi portant organisation du service des huissiers de justice.

L'exigence « d'avoir accompli avec succès le stage prévu au chapitre 5 », quant à elle, manque de la précision requise, étant donné que le chapitre 5 ne prévoit aucun instrument permettant de mesurer

7 « Les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites ».

8 « Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité ».

9 CJCE, 21 juin 1974, 2/74, *Reyners*, pt. 45.

10 CJCE, *Reyners*, préc. pts 51 et 53.

11 CJCE, 13 juillet 1993, C-42/92, *Thijssen*, pt. 8.

12 Entre autres, CJUE (G.C.), 24 mai 2011, C-51/08, *Commission c. Luxembourg*, 24 mai 2011, pt. 86.

13 CJUE (G.C.), 24 mai 2011, C-51/08, *Commission c. Luxembourg*, 24 mai 2011, pt. 18.

14 CJUE (G.C.), 24 mai 2011, C-51/08, *Commission c. Luxembourg*, 24 mai 2011, pt. 20.

15 L'article 1er du Décret n° 2019-1185 du 15 novembre 2019 relatif à la formation professionnelle des commissaires de justice et aux conditions d'accès à cette profession prévoit que « Nul ne peut être nommé commissaire de justice, s'il ne remplit les conditions suivantes : 1° Être Français ou ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (...) ». Voir aussi : J. Pertek, « Professions juridiques et judiciaires », *JCl. Europe Traité*, Fasc n° 731, §64 dont il résulte qu'en France, toutes les professions judiciaires libérales sont ouvertes aux ressortissants de l'Union.

16 Code judiciaire belge, art. 510, §3, pt. 3°.

le succès ou non du stage. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au paragraphe sous examen, étant donné que son imprécision est source d'insécurité juridique. Il serait à l'évidence plus simple de viser le diplôme de candidat-huissier de justice visé à l'article 31 du projet. Toutefois, une telle disposition serait superfétatoire, car la présentation de ce diplôme est d'ores et déjà exigée par l'article 2 de la loi portant organisation du service des huissiers de justice, tel que l'article 34 du projet de loi propose de le modifier.

## *Article 2*

### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

#### *Alinéa 1<sup>er</sup>*

La disposition sous examen place « les examens, contrôles des connaissances, formations et stages relevant du cadre de la présente loi » sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions et sous la direction d'un directeur des études nommé par le ministre conformément à l'article 2, paragraphe 4.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif sous examen en raison de l'imprécision, source d'insécurité juridique, de l'autorité conférée au ministre de la Justice et du pouvoir de direction du directeur des études. Dès lors que l'exercice de la profession libérale est une matière que la Constitution réserve à la loi, la nature et l'étendue de l'autorité du ministre et du pouvoir de direction du directeur des études doivent être clairement délimitées par le législateur.

S'agissant plus particulièrement du stage judiciaire, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif également au motif que le fait de placer, sans aucune limitation, « les stages relevant du cadre de la présente loi » sous l'autorité du ministre et la direction du directeur des études est incompatible avec l'indépendance de l'avocat. Dès lors, il est indispensable de limiter le droit de regard du ministre de la Justice et du directeur des études à des aspects du stage qui sont insusceptibles d'exercer une influence sur la capacité de l'avocat stagiaire et du patron de stage à représenter effectivement les justiciables.<sup>17</sup>

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la nature de l'« assistance » que le comité de pilotage apporte au directeur des études. Cette formule jette le trouble sur le rôle de cet organe qui apparaît dans d'autres dispositions du projet de loi comme un organe décisionnel simplement présidé par le directeur des études. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif sous examen au motif que cette incohérence est source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État renvoie aussi à l'opposition formelle qu'il sera amené à formuler à l'endroit de l'article 3, paragraphe 2, première puce typographique.

#### *Alinéa 2*

À l'alinéa 2, il est prévu que « [l]e programme à enseigner et à contrôler ainsi que les modalités pratiques des examens, contrôles des connaissances, formations et stages » sont fixés par voie de règlement grand-ducal.

Le règlement grand-ducal dont il est question est celui résultant du projet de règlement grand-ducal pris en exécution de la loi relative à l'accès et à la formation des professions d'avocat à la Cour, de notaire et d'huissier de justice dont le Conseil d'État a également été saisi (n° CE 60.903).

Les notions de « programme à enseigner et à contrôler » et de « modalités que requiert le déroulement pratique des examens, contrôles des connaissances, formations et stages » ne sont pas autrement déterminées dans la loi en projet. Or, comme le Conseil d'État l'a déjà relevé dans ses considérations générales, les éléments relatifs à la formation des candidats à la profession d'avocat et aux fonctions de notaire ou d'huissier de justice relèvent d'une matière réservée à la loi formelle, dans la mesure où ils constituent une restriction à l'exercice de la profession libérale garantie par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution<sup>18</sup>. Il en découle, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, et notamment son arrêt n° 177 du 3 mars 2023, l'exigence que « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas

<sup>17</sup> « Pour avoir confiance dans l'administration de la justice, le public doit avoir confiance en la capacité des avocats à représenter effectivement les justiciables » (CourEDH, GC, 15 décembre 2005 Kyprianou c. Chypre, n° 73797/01, § 175, à propos de poursuites contre un avocat pour des propos tenus à l'audience).

<sup>18</sup> L'article 11, paragraphe 6, de la Constitution devient l'article 35 à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2023.

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 »<sup>19</sup>. Dès lors que la disposition sous examen ne satisfait pas à cette exigence, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement en raison de sa contrariété à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution<sup>20</sup>.

Le Conseil d'État constate à l'étude du projet de règlement d'exécution dont il se trouve saisi par ailleurs que les cours complémentaires comportent des matières obligatoires formant le « tronc commun » et une vingtaine de « matières optionnelles » parmi lesquelles les candidats peuvent faire un choix à condition d'atteindre 145 heures d'enseignement. Durant le stage judiciaire, une distinction est également faite entre les « conférences obligatoires » imposées à l'avocat stagiaire et les « conférences de son propre choix ». Ces structurations particulières du programme d'enseignement ne peuvent pas être relâchées au pouvoir réglementaire, mais leur détermination doit résulter de la loi, ce d'autant plus que, concernant les cours complémentaires en droit luxembourgeois, la détermination précise du programme de l'enseignement a une incidence sur les contrôles des connaissances, qui ont lieu dans les mêmes matières.

### Alinéa 3

L'alinéa 3 dispose que les « [l]es cours peuvent être dispensés à distance ». Cette disposition peut être omise. La possibilité d'organiser un enseignement à distance fait en effet partie des « modalités pratiques de l'enseignement » qui peuvent être arrêtées par voie réglementaire. La disposition réglementaire afférente devrait cependant être considérablement étoffée afin, notamment, de régler la question du contrôle de la présence lors de cours enseignés à distance lorsque, comme c'est le cas à l'article 14, la présence au cours conditionne l'admission à l'examen.

### Paragraphe 2

#### Alinéa 1<sup>er</sup>

La disposition sous examen prévoit que les examens et les contrôles des connaissances se font sous le couvert de l'anonymat.

L'anonymat des copies lors des épreuves écrites vise à garantir l'impartialité du jury d'examen ainsi que le principe d'égalité de traitement des étudiants. Pour la Cour administrative, le droit à l'anonymat est en effet « une garantie importante et un droit autonome [...] dont l'étudiant peut se prévaloir » et il incombe à l'organisateur d'examens « de veiller à sa mise en œuvre pratique »<sup>21</sup>.

#### Alinéa 2

L'alinéa 2 sanctionne d'une « irrecevabilité d'office » de la copie la remise tardive « après le temps limite fixé préalablement » et le fait d'apposer sur une copie une « annotation permettant l'identification de son auteur ».

Concernant les copies comportant une « annotation permettant l'identification de son auteur », le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, qu'il soit précisé que seules sont visées les copies sur lesquelles « le candidat ou le stagiaire a sciemment apposé une annotation permettant son identification ».

Il s'ajoute que les conséquences d'une « irrecevabilité d'office » de la copie (le Conseil d'État préférerait parler d'un « rejet de la copie ») ne sont pas autrement expliquées. Le candidat dont une copie est « irrecevable » pourrait-il encore réussir à l'examen d'entrée des cours complémentaires en droit luxembourgeois en « ayant obtenu au moins la moitié des points aux épreuves » (article 6, paragraphe 3) ? Au niveau des cours complémentaires en droit luxembourgeois, serait-il considéré comme n'ayant pas obtenu une note au moins égale à 10 et tenu de se présenter à la session de rattrapage (article 9, paragraphe 4) ? Au niveau des cours du stage judiciaire, sera-t-il considéré comme ayant échoué et d'office inscrit à la session de rattrapage ? Il appartient au législateur de fournir des réponses à ces questions. Ces interrogations amènent également le Conseil d'État à s'opposer formellement à l'alinéa 2 au motif qu'il est source d'insécurité juridique.

<sup>19</sup> Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021.

<sup>20</sup> L'article 32, paragraphe 3, de la Constitution devient l'article 45, paragraphe 2, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2023

<sup>21</sup> Cour adm., 16 avril 2013 (30627Ca).

### Alinéa 3

L'alinéa 3 prévoit des sanctions que le comité de pilotage peut prononcer en cas de fraude ou de « manquement aux règles applicables dans le cadre de l'organisation des formations ».

Ces sanctions peuvent être prononcées dans deux hypothèses. La première, « [I]es cas de fraude constatés lors d'un contrôle des connaissances ou d'un examen », n'appelle pas d'observation. La seconde, qui permet au comité de pilotage de sanctionner « tout autre manquement aux règles applicables dans le cadre de l'organisation des formations », par contre, est trop imprécise. Le commentaire des articles cite comme « exemple pratique » un « non-respect des règles applicables dans les enceintes où les cours sont tenus », mais le renvoi, sans plus de précision, aux « règles applicables » n'est pas sans soulever des questions. Ainsi, tout en notant que le droit disciplinaire tolère dans la formulation des comportements illicites une certaine marge d'indétermination sans que le principe de la spécification de l'incrimination n'en soit affecté si des critères logiques, techniques et d'expérience professionnelle permettent de prévoir avec une sûreté suffisante la conduite incriminée<sup>22</sup>, le Conseil d'État estime que le fait de ne pas savoir quel comportement peut être sanctionné et quelle sanction y correspond précisément a pour conséquence que l'alinéa 3 sous examen méconnaît les exigences de clarté, d'accessibilité et de prévisibilité de la norme requises dans les matières réservées à la loi<sup>23</sup>.

S'y ajoute que le catalogue des sanctions prévues va du simple avertissement à l'omission « durable » de la formation. Quels éléments permettent au comité de pilotage de décider qu'un manquement est passible d'une peine et non d'une autre ? Est-il possible que la fraude lors d'un contrôle des connaissances ou d'un examen soit sanctionnée par un avertissement et le non-respect des « règles applicables dans les enceintes où les cours sont tenus » d'une exclusion ? Quelle est, par ailleurs, la portée dans le temps d'une omission « durable » ? S'agit-il d'une omission à vie, d'une omission définitive ou d'une omission pour une durée laissée à l'appréciation du comité de pilotage ?

En outre, quelles sont les conséquences de l'annulation d'une épreuve ? Le candidat est-il ajourné automatiquement ou bien peut-il bénéficier encore d'une compensation ?

Concernant la procédure de sanction, que signifient les termes « dans le cadre d'une procédure contradictoire et respectueuse des droits de la défense par le comité de pilotage » ? Et quelle est cette procédure ? Comment se déroule-t-elle ?

Au vu de toutes ces interrogations, le Conseil d'État doit s'opposer formellement pour insécurité juridique à l'alinéa 3 de l'article 2, paragraphe 2.

D'un point de vue rédactionnel, il y aura lieu de veiller à clarifier que la sanction de l'« annulation de l'épreuve concernée » ne concerne que le ou les candidats sanctionnés et non toute la cohorte.

### Alinéa 4

L'alinéa 4 prévoit la transmission des décisions de sanction aux conseils de l'ordre des avocats des deux barreaux, à la Chambre des huissiers et à la Chambre des notaires.

Le règlement grand-ducal modifié du 10 juin 2009 portant organisation du stage judiciaire et réglant l'accès au notariat ne comporte pas de disposition équivalente et le commentaire des articles n'explique pas la finalité de cette transmission « pour information » des décisions imposant des sanctions à l'ensemble des organes professionnels. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à cette disposition alors que la transmission des décisions de sanctions ne correspond pas aux finalités du traitement de données annoncées à l'article 33, paragraphe 3, du projet de loi (« la mise en œuvre et le suivi des différentes formations »).

Pour le Conseil d'État, seuls les organes professionnels directement concernés sont à informer. Il s'agit, *a priori*, uniquement de l'ordre des avocats auquel le stagiaire est inscrit pendant le stage judiciaire. Les stagiaires effectuant le stage notarial et le stage professionnel pour l'admission à la fonction d'huissier de justice ne sont en effet encore ni notaire ni huissier de justice et ne relèvent donc pas de l'autorité de la Chambre des notaires ou de la Chambre des huissiers de justice.

### Paragraphe 3

Le paragraphe 3 consacre le droit pour chaque « candidat » de consulter sa copie et de demander une « deuxième correction ».

<sup>22</sup> Cour const., arrêt n° 41 du 14 décembre 2007, Mém. A1.

<sup>23</sup> Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021.

Le terme « candidat » n'est pas défini. Cette terminologie est appropriée au moment de l'examen d'entrée aux cours complémentaires en droit luxembourgeois et lors des contrôles de connaissances qui ont lieu pendant les cours complémentaires, mais, au-delà, le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi se réfèrent aux stagiaires. Les auteurs font d'ailleurs preuve d'inconstance, car après s'être initialement référé au « candidat », il est soudain question du « stagiaire » à partir de l'alinéa 3. Il convient d'adapter le dispositif, en visant, à chaque fois, le « candidat ou stagiaire », comme le Conseil d'État s'efforcera de le faire dans la suite.

Le délai dont dispose le candidat ou le stagiaire pour demander à pouvoir consulter sa copie court à partir de la « proclamation des résultats », mais la loi ne prévoit pas comment cette proclamation a lieu. Dans la mesure où le cours du délai dont dispose le candidat ou le stagiaire n'est ainsi pas déterminable, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif sous examen au motif qu'il est source d'insécurité juridique. Si les résultats des différents examens et contrôles des connaissances étaient notifiés individuellement aux candidats ou stagiaires, le plus simple serait de faire courir le délai à compter de cette notification, et de prévoir aussi la forme dans laquelle elle est effectuée ainsi que, éventuellement, le moment où elle est censée avoir eu lieu.

Indépendamment de ce qui précède, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui motivent une limitation temporelle du droit de consulter les copies. Il rappelle que, selon le droit commun, le droit de l'administré d'obtenir une copie du dossier relatif à sa situation ne se trouve pas affecté d'une telle limitation<sup>24</sup>. Selon la jurisprudence administrative<sup>25</sup>, une dérogation aux règles de la procédure administrative non contentieuse n'est possible que si, conformément à l'article 4 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, un texte particulier organise une procédure spéciale présentant au moins des garanties équivalentes pour l'administré<sup>26</sup>. Le Conseil d'État demande donc, sous peine d'opposition formelle, que le dispositif soit modifié de telle manière à ce que la limitation temporelle ne concerne que la possibilité de contester la note et de demander une seconde correction.

La contestation doit, en vertu de l'alinéa 2, être formulée dans la forme d'« une demande de deuxième correction motivée au directeur des études ». Il n'est pas clair, grammaticalement, si cette disposition exprime l'exigence que le candidat ou stagiaire motive sa demande de deuxième correction ou bien si elle consacre le droit à une « deuxième correction motivée » (par opposition à la première, qui ne semble pas devoir être motivée puisque, d'après le commentaire, « aucune annotation des correcteurs se trouvent [*sic*] sur les copies des examens afin de pouvoir garantir une deuxième correction neutre par un autre enseignant »). Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement à l'alinéa 2 au motif de l'atteinte à la sécurité juridique. Il suggère d'écrire « demande motivée de deuxième correction » pour clarifier que c'est la demande qui doit être motivée.

Le Conseil d'État reste toutefois à se demander de quelle manière un candidat ou stagiaire pourra motiver sa demande de deuxième correction si, comme le suggère le commentaire, la copie est exempte de toute annotation permettant de connaître les raisons de son échec.

Le Conseil d'État comprend les alinéas 3 et 4 dans le sens que la seconde correction est normalement effectuée par l'enseignant qui a procédé à la première correction, mais que dans le cas de l'examen d'entrée aux cours complémentaires en droit luxembourgeois, le directeur des études désigne un membre du jury pour y procéder. Les auteurs n'expliquent pas cette différence de régime, qui résulte cependant du fait que, dans le cas de l'examen d'entrée aux cours complémentaires en droit luxembourgeois, il n'y a pas d'enseignants. Le Conseil d'État se demande cependant si la seconde correction par un membre du jury d'examen présente davantage de garanties pour le candidat que la correction collégiale par l'ensemble du jury prévue à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>. Dans la mesure où le jury de l'examen d'entrée aux cours complémentaires comporte des suppléants, il serait éventuellement indiqué de prévoir que la seconde correction doit être effectuée par un suppléant qui n'a pas participé à la correction initiale.

Le candidat ou stagiaire qui n'accepte toujours pas sa note au terme de la deuxième correction peut porter une « contestation » devant le comité de pilotage dans un délai de cinq jours ouvrables « de

<sup>24</sup> Article 11 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes.

<sup>25</sup> Cour adm., 27 novembre 2017 (35045C).

<sup>26</sup> Conseil d'État, Avis du 20 février 2018 sur le projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire, doc. parl. n° 7042<sup>11</sup>, p. 3.

l'information qui lui est donnée de la deuxième correction ». L'imprécision de ce dispositif est patente : lorsque la deuxième correction se fait selon les modalités décrites à l'alinéa 3, il est prévu que le candidat ou le stagiaire se voit transmettre une « évaluation » ou « l'information [...] de la deuxième correction » ; il n'est pas clair s'il s'agit d'une nouvelle note ou d'un texte explicatif. Si la deuxième correction a lieu selon les modalités de l'alinéa 4, l'étape de la « transmission au candidat par le directeur » est omise et seule une « information [...] de la deuxième correction » est donnée au candidat ou stagiaire, sans qu'on sache par qui ou avec quelle teneur. Dès lors que la tardiveté ou une motivation insuffisante entraînent l'irrecevabilité de la contestation devant le comité de pilotage (alinéa 5), le Conseil d'État doit s'opposer formellement à ce dispositif pour les mêmes raisons qui l'ont conduit à s'opposer formellement à l'alinéa 2, à savoir que l'imprécision quant aux modalités de notification du résultat de la seconde correction et quant aux exigences de motivation est source d'insécurité juridique.

L'alinéa 6 prévoit que le comité de pilotage « se prononce » sur la contestation dans le mois de la réception de la contestation. Il n'y a aucune indication sur quoi le comité de pilotage doit statuer. S'agit-il de valider la deuxième correction, objet de la « contestation », ou les deux corrections ? Peut-il décider de faire corriger la copie une troisième fois ? Peut-il modifier la note ? Le Conseil d'État est ainsi amené à s'opposer formellement également à l'alinéa 6 du paragraphe 3, là encore en raison de l'insécurité juridique découlant de sa rédaction par trop imprécise.

#### *Paragraphe 4*

##### *Alinéa 1<sup>er</sup>*

L'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit que le ministre de la Justice nomme, pour une durée de trois ans, le directeur des études, les enseignants, les conférenciers, les membres des jurys d'examen sur proposition du comité de pilotage ainsi qu'un ou plusieurs fonctionnaires ou employés du ministère de la Justice ayant pour mission la préparation des réunions des jurys d'examen et des réunions du comité de pilotage.

Il est superfétatoire d'évoquer la prérogative du ministre de la Justice de nommer les membres des jurys d'examen à cet endroit, étant donné que la composition et le mode de désignation des différents jurys sont réglés, par ailleurs, aux articles 6 (pour le jury de l'examen d'entrée aux cours complémentaires en droit luxembourgeois), 10 (pour le jury des cours complémentaires en droit luxembourgeois), 21 (pour le jury de l'examen de fin du stage notarial) et 29 (pour le jury de l'examen de fin du stage permettant de devenir huissier de justice). L'omission de la disposition s'impose d'autant plus qu'elle est en contradiction avec l'article 10, paragraphe 2, du projet de loi, qui prévoit que le jury d'examen des cours complémentaires en droit luxembourgeois se compose de plein droit des enseignants ayant la charge de ces cours. La nomination des enseignants emporte, dans ce cas, celle du jury. Du fait de cette contradiction, qui est source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 4 de l'article 2. Dès lors qu'il y a des différences ponctuelles entre les différents jurys, il préconise de régler la composition des jurys et leur mode de nomination dans les différents chapitres de la loi, plutôt qu'au moyen d'une disposition générale. Le Conseil d'État signale aussi d'ores et déjà que dans le cadre des contrôles des connaissances pendant le stage judiciaire, le projet de loi ne prévoit aucun jury, mais seulement que « les enseignants préparent et corrigent les épreuves des contrôles des connaissances ». Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen de l'article 14, paragraphe 3, et de l'article 15.

##### *Alinéa 2*

L'alinéa 2 prévoit que si les fonctions d'une des personnes nommées sur le fondement de l'alinéa 1<sup>er</sup> prennent prématurément fin, leur mandat est achevé par un successeur, sans cependant préciser les modalités de désignation de ce successeur. Il serait préférable de reformuler l'alinéa sous examen comme suit :

« En cas de fin prématurée des fonctions d'une des personnes visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le ministre de la Justice nomme un successeur, qui achève la charge de la personne qu'il remplace ».

##### *Alinéas 3 à 8*

Sans observation.

##### *Alinéa 9*

La disposition sous examen prévoit que « les fonctionnaires ou employés du ministère de la Justice ayant pour mission la préparation des réunions des jurys d'examen et du comité de pilotage ont droit

à une indemnité mensuelle de 25 points indiciaires ». Le Conseil d'État estime que l'attribution de points indiciaires supplémentaires à ces fonctionnaires ou employés n'a pas lieu d'être étant donné que la contrepartie à cette indemnisation supplémentaire relève de l'exécution de leurs tâches normales.

Alinéa 10

Sans observation.

#### *Paragraphe 5*

Le paragraphe 5 arrête la composition du comité de pilotage et prévoit que les membres du comité de pilotage sont nommés par le ministre de la Justice sur proposition, pour huit des dix membres, du bâtonnier de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, du président de la Conférence du Jeune Barreau de Luxembourg, du président de la Chambre des notaires et du président de la Chambre des huissiers de justice.

À la seconde puce typographique du premier alinéa, le Conseil d'État fait observer que la Conférence du Jeune Barreau de Luxembourg est une association sans but lucratif et que la loi deviendrait inapplicable sur le point sous examen en cas de disparition de celle-ci, voire même en cas de dysfonctionnement de ses organes. Il y a en tout état de cause lieu de viser la Conférence du Jeune Barreau par sa raison sociale complète, au lieu de viser le « Jeune Barreau ».

L'alinéa 2 prévoit que si les fonctions d'une des personnes nommées sur le fondement de l'alinéa 1<sup>er</sup> prennent prématurément fin, leur mandat est achevé par un successeur, sans cependant préciser les modalités de désignation de ce successeur.

Le Conseil d'État observe que le projet de loi accorde au seul bâtonnier du Barreau de Luxembourg le droit de proposer les deux représentants des barreaux.

#### *Article 3*

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> énumère les missions du directeur des études.

À la première puce typographique, le Conseil d'État est à se demander si la mission consistant à « organiser » l'examen d'entrée aux cours complémentaires en droit luxembourgeois, les cours complémentaires en droit luxembourgeois et les stages professionnels prévus aux chapitres 3, 4 et 5 ne fait pas double-emploi avec la mission de « direction » que confère déjà au directeur des études l'article 2, paragraphe 2, du projet de loi ? Les attributions énumérées à titre exemplatif (fixation des dates limites d'inscription, de la date de l'examen d'entrée, de la date de début de la formation des cours complémentaires en droit luxembourgeois et des horaires des cours, des conférences et des contrôles des connaissances) paraissent également relever des missions normales d'un directeur. Ce qui fait défaut, en revanche, c'est un cadre juridique à l'exercice de ces fonctions, qui fixerait par exemple une période minimale pendant laquelle les candidats et stagiaires peuvent s'inscrire et la manière dont les dates et horaires sont communiqués aux candidats et stagiaires. Le Conseil d'État y reviendra aux articles afférents.

L'indication que le directeur des études est « notamment » chargé de fixer la date limite d'inscription aux cours complémentaires en droit luxembourgeois est erronée. Cette date limite résulte de l'application de l'article 8, paragraphe 2, alinéa 2, qui la fixe à quinze jours avant la date où les cours débutent. Le directeur des études fixe donc uniquement la date du début des cours et la date limite d'inscription en découle par l'effet de la loi.

L'option retenue par les auteurs d'insérer certaines des compétences du directeur des études dans le présent article au lieu de les faire figurer à l'endroit où elles s'appliquent rend par ailleurs la lecture du projet de loi inutilement fastidieuse. Le Conseil d'État préférerait que la prérogative du directeur des études de fixer la date de l'examen d'entrée aux cours complémentaires figure à l'article 5, celle de fixer la date de début de la formation des cours complémentaires en droit luxembourgeois et les horaires des cours à l'article 8, et celles de fixer les dates et les horaires des cours, des conférences et des contrôles des connaissances du stage judiciaire à l'article 14.

À la deuxième puce typographique, le Conseil d'État peine à comprendre à quoi correspond la charge « de la formation académique de toutes les formations relevant du champ d'application de la présente loi » et demande des explications à ce propos.

À la troisième puce typographique, le Conseil d'État se doit de signaler que le projet de loi n'énonce aucun critère qui encadrerait la prérogative du directeur des études d'admettre ou de refuser l'admission d'un candidat aux cours complémentaires en droit luxembourgeois. D'après les articles 5, paragraphe 4, et 7, du projet de loi sous avis, l'admission ou l'inscription (les deux termes étant utilisés par les auteurs apparemment comme des synonymes) est de droit pour les candidats ayant réussi l'examen d'entrée aux cours complémentaires la même année, de sorte que le directeur a une compétence liée.

La prérogative du directeur des études de « décider de l'admission ou du refus des inscriptions [aux] stages professionnels relevant du champ d'application de la [...] loi » est en contradiction avec la compétence du Conseil de l'ordre de tenir le tableau des avocats<sup>27</sup>. En raison de cette contradiction, qui est source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'attribution de cette compétence au directeur des études. Selon les vues du Conseil d'État, l'admission au stage judiciaire doit découler de plein droit de la prestation de serment de l'avocat, sans nécessiter une décision d'admission. Le Conseil d'État y reviendra à l'endroit de l'article 12, paragraphe 2.

Les pouvoirs décisionnels que le directeur des études tire de la troisième, de la quatrième et de la cinquième puce typographique ne sont pas autrement encadrés, ce qui pourrait conduire à des décisions arbitraires. Le Conseil d'État demande donc, sous peine d'opposition formelle, à voir préciser dans le dispositif les circonstances dans lesquelles le directeur des études peut refuser une inscription, admettre ou non un motif d'excuse et déclarer recevable ou non une demande de deuxième correction. Le Conseil d'État y reviendra à l'endroit des articles afférents.

La cinquième puce typographique vise indistinctement toutes les « demandes formulées en vertu de l'article 2, paragraphe 3 ». Or, le Conseil d'État constate que les réclamations des candidats ou stagiaires visant une deuxième correction sont à adresser au comité de pilotage et non au directeur des études. Ce serait donc, en bonne logique, au comité de pilotage de statuer sur la recevabilité de telles demandes, étant rappelé que le Conseil d'État a formulé une opposition formelle en raison de l'imprécision des conditions auxquelles la loi en projet subordonne la recevabilité de telles réclamations. En raison de cette contradiction dans le texte, qui est source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif sous examen.

À la neuvième puce typographique, le Conseil d'État se demande ce que comporte précisément la charge de « rapporter au ministre [de la Justice] sur le déroulement des examens et stages [...] ». Ne serait-il pas plus indiqué que le directeur des études publie annuellement un rapport d'activité ? Le Conseil d'État se demande aussi par quel moyen le directeur des études obtient des informations sur le déroulement des stages dès lors que ni le patron de stage ni le stagiaire ne doivent, hormis dans le cas d'un stage à l'étranger, lui communiquer des informations à ce propos.

### *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 énumère les missions du comité de pilotage.

La mission de « surveiller l'ensemble des formations » résultant de la première puce typographique est en contradiction avec l'assistance que le comité de pilotage doit fournir au directeur des études aux termes de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi. Il est en effet difficile d'être l'assistant de celui qui a la charge de diriger et d'organiser ces formations et de les surveiller. Quelles sont par ailleurs les fins que poursuit cette surveillance ? Le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif sous examen au motif que cette incohérence est source d'insécurité juridique. Il renvoie à son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>.

Le Conseil d'État doit encore s'opposer formellement à la mission du comité de pilotage de « sanctionner les cas de fraude constatés lors d'un contrôle des connaissances ou d'un examen et tout autre manquement aux règles applicables prévues à l'article 2, paragraphe 2 » pour les mêmes raisons qui l'ont poussé à s'opposer formellement à l'article 2, paragraphe 2.

### *Paragraphe 3*

Le paragraphe 3 concerne le mode de fonctionnement du comité de pilotage. Il est à lire en combinaison avec le paragraphe 1<sup>er</sup>, qui prévoit que le directeur des études préside de plein droit le comité de pilotage. À l'instar de ce qui est prévu par exemple à l'article 6, paragraphe 2, du projet de loi pour le jury de l'examen d'entrée aux cours complémentaires en droit luxembourgeois, il serait indiqué de prévoir une suppléance en cas d'empêchement du directeur des études.

<sup>27</sup> Article 8, paragraphe 2, de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

Le dispositif sous examen prévoit la possibilité que les réunions du comité de pilotage puissent avoir lieu sans présence physique et que les votes puissent avoir lieu à distance, mais omet de régler le fonctionnement du comité lors de réunions qui se tiennent en présentiel. Les règles de fonctionnement du comité de pilotage apparaissent, pour le surplus, sommaires, si bien que le Conseil d'État se demande s'il ne faut pas prévoir que le comité de pilotage se dote d'un règlement intérieur.

Le Conseil d'État recommande encore aux auteurs de remettre l'alinéa 2 sur le métier. Il entend régler la participation des membres absents aux « délibérations », mais, en fait, le point 1° ne concerne que la participation au vote, par correspondance ou par un système électronique. La participation aux discussions préalables au vote, qui caractérise la « délibération » fait ici défaut ; elle est remplacée par une « communication préalable du texte intégral des décisions à prendre », sans que ne soit envisagée l'hypothèse que la décision à prendre pourrait être modifiée à l'issue des délibérations. Cette difficulté n'est pas présente dans le cas d'une participation par visioconférence ou par un autre mode de télécommunication visée au point 2°. Le recours à cette technique ne permet pas un vote secret, mais le Conseil d'État relève qu'aucun vote secret n'est prévu par le projet de loi sous avis.

À l'alinéa 4, le Conseil d'État suggère enfin d'écrire que « [l]e comité de pilotage ne peut valablement délibérer que si la moitié de ses membres sont présents. »

La section 1<sup>re</sup> du chapitre 2 met en œuvre l'une des innovations principales du projet de loi sous examen, consistant dans l'introduction d'un examen d'entrée aux cours complémentaires en droit luxembourgeois.

La démarche semble être dictée par la volonté de désengorger une filière qui, pourtant, de l'aveu même des auteurs, produit trop peu de diplômés.

Il résulte du commentaire de l'article (« En cas de défaillance, l' candidat [*sic*] n'est pas apte à commencer la formation des CCDL, c'est-à-dire il ne dispose pas des connaissances de base suffisantes relevant du droit luxembourgeois ») et plus clairement encore du projet de règlement grand-ducal dont le Conseil d'État est également saisi (« L'examen porte sur les principes et mécanismes généraux du droit luxembourgeois ») que l'examen d'entrée aux cours complémentaires en droit luxembourgeois doit porter sur le droit luxembourgeois.

Aux yeux du Conseil d'État, cette approche est problématique, car elle revient à exiger des candidats qu'ils disposent déjà, en partie du moins, des connaissances que les cours complémentaires en droit luxembourgeois doivent justement leur apporter. Les candidats qui n'ont pas eu de cours de droit luxembourgeois durant leur cursus universitaire se trouvent, de fait, défavorisés, étant donné que seuls les étudiants ayant effectué leurs études à l'Université du Luxembourg disposeront *a priori* déjà des connaissances sur lesquelles l'examen doit porter. Ces étudiants seraient alors avantagés dans ce système, au détriment des étudiants ayant suivi leurs études à l'étranger.

Le Conseil d'État exprime ses doutes quant à la pertinence de l'exigence d'un examen d'entrée aux cours complémentaires, si ce dernier ne vise que les compétences en droit luxembourgeois.

#### Article 4

##### Paragraphe 1<sup>er</sup>

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 4 conditionne l'admission à l'examen d'entrée aux cours complémentaires en droit luxembourgeois à la détention de diplômes de niveau bachelor et master d'une durée d'au moins cinq années ou d'un diplôme sanctionnant un cycle d'études unique de type long d'une durée d'au moins cinq années.

L'article 8 du règlement grand-ducal précité du 10 juin 2009 prévoit actuellement que, pour s'inscrire aux cours complémentaires en droit luxembourgeois, il faut être détenteur soit d'un diplôme de master délivré par l'Université de Luxembourg, « soit avoir obtenu l'homologation du diplôme étranger en droit conformément au règlement grand-ducal du 10 septembre 2004 fixant les critères d'homologation des titres et grades étrangers en droit ». Le diplôme doit satisfaire aux conditions prévues à l'article 4 dudit règlement grand-ducal, c'est-à-dire notamment « sanctionner un cycle d'études de droit, à temps plein, d'une durée minimale de quatre années ou huit semestres ou douze trimestres » et porter obligatoirement sur les matières fixées aux alinéas 4 et 5 de cet article.

La durée des études requise pour être admis aux cours complémentaires en droit luxembourgeois passe donc de quatre à cinq années, ce qui n'est mis en exergue ni dans l'exposé des motifs ni dans le commentaire afférent de l'article. Si la plupart des étudiants suivent aujourd'hui un *cursus* universitaire de cinq années, à l'Université du Luxembourg notamment, la mesure revient à exclure les titulaires

des diplômes plus anciens, comme une « maîtrise en droit », qui était délivrée après quatre années d'études. En France, les universités offrent toujours des diplômes de master d'une durée d'enseignement d'un an. L'emploi du singulier dans le texte de la loi permet-il d'enchaîner deux masters pour atteindre la durée requise de deux ans ? Alors même que le commentaire souligne que les diplômes provenant d'États non européens sont admis, le Conseil d'État se doit de faire observer qu'ailleurs – aux États-Unis notamment – les études en droit ont typiquement une durée de moins de cinq ans.

Le Conseil d'État suppose que la vérification des conditions de durée des études sera effectuée par le directeur des études dans le contexte de la « décision d'admission » dont il est question à l'article 5, paragraphe 2, alinéa 4, du projet de loi. Il se demande cependant comment le directeur des études pourra effectuer ce contrôle sur la base des pièces que le candidat doit joindre à sa demande en vertu de l'article 5, paragraphe 2, alinéa 2, du projet de loi. La durée des études ne fait en effet pas partie des informations consignées sur le registre des titres<sup>28</sup> et il ne semble pas acquis que les diplômes, dont le candidat doit remettre une copie, renseigneront systématiquement la durée du cycle sanctionné.

Au vu des interrogations soulevées par le dispositif, qui sont source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

#### *Paragraphe 2*

Au paragraphe 2, l'homologation des diplômes exigée à l'heure actuelle par l'article 8 du règlement grand-ducal précité du 10 juin 2009 est remplacée par une exigence d'inscription du diplôme sur le registre des titres de formation, prévue aux articles 66 à 69 de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, ci-après « registre des titres de formation ».

D'après le commentaire, « il importe de pouvoir vérifier si le postulant a accompli un cycle complet en droit et de pouvoir effectuer un contrôle sur l'authenticité des diplômes. Les diplômes doivent en plus être délivrés à l'issue [*sic*] d'une formation officielle dans l'État d'enseignement d'origine, ce contrôle n'est pas prévu par le système actuel ».

L'exigence que les diplômes aient été « délivrés par un établissement d'enseignement supérieur établi conformément aux lois et règlements régissant l'enseignement supérieur sur le territoire de l'État de délivrance » peut être omise pour être superflète, puisque l'article 68, paragraphe 2, de la loi précitée du 28 octobre 2016 dispose déjà que « pour être inscrits au registre des titres de formation, section de l'enseignement supérieur, les diplômes, titres et grades de l'enseignement supérieur doivent sanctionner un cycle complet d'études et correspondre aux lois et règlements régissant l'enseignement supérieur de l'État où le titre a été conféré ».

#### *Article 5*

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoit que l'examen d'entrée aux cours complémentaires a lieu au mois d'octobre de chaque année et que la date et le programme en sont publiés au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet qui précède.

Il y a lieu de rappeler qu'aux termes de la première puce typographique de l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi, c'est le directeur des études qui fixe la date de l'examen d'entrée.

L'annonce d'une publication annuelle du programme est en contradiction avec l'article 2, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi en projet, qui prévoit que « le programme à enseigner et à contrôler ainsi que les modalités que requiert le déroulement pratique des examens, contrôles des connaissances, formations et stages sont fixés par règlement grand-ducal ». Le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5, en raison de sa contrariété avec l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), alors que le dispositif ne comporte aucun encadrement de la manière dont le programme « porté à la connaissance du public » est arrêté et par qui. S'il devait s'agir de la simple republication, sur le site internet, du programme arrêté par

<sup>28</sup> « Le registre comporte les informations suivantes : a) le nom, la date de naissance et l'adresse du demandeur ; b) le nom de l'institution de formation ; c) le diplôme ou le grade conféré ; d) le lieu de délivrance du diplôme ou du grade conféré ; e) le niveau conféré conformément aux dispositions de l'article 69 » (Article 66, paragraphe 3, de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles).

voie de règlement grand-ducal, aucune base légale n'est requise. La précision de la date ultime à laquelle le programme doit être republié sur le site internet pourrait, quant à elle, être remplacée par l'exigence que le règlement grand-ducal visé à l'article 2, paragraphe 2, alinéa 2, du projet de loi, intervînt au plus tard à la date prévue.

### *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 prévoit que les candidats doivent s'inscrire à l'examen d'entrée aux cours complémentaires en droit luxembourgeois au plus tard trente jours avant la date de l'examen et précise les pièces qui doivent être jointes à la demande d'inscription.

Concernant le délai d'inscription, le Conseil d'État est à se demander pourquoi les auteurs n'ont pas prévu la publication de cette date limite également sur le site internet du ministère.

L'alinéa 3 déroge à l'alinéa 2 en prévoyant qu'une inscription provisoire « peut être accordée » au candidat qui ne dispose pas encore des documents requis au moment de l'inscription. D'après le commentaire, ceci est nécessaire pour éviter de pénaliser les candidats qui n'ont pas encore obtenu l'inscription de leur diplôme au registre des titres de formation. Le texte ne précise cependant ni par quelle autorité cette dérogation est « accordée », ni de quelle manière elle doit être demandée, ni encore de quelle manière le candidat doit rapporter la preuve qu'il ne dispose pas encore des documents et n'a pas simplement omis de joindre des documents dont il dispose déjà. En outre, le terme « stagiaire » est erroné et devrait être remplacé par le terme « candidat » et les auteurs du texte omettent de préciser à qui le ou les documents manquants doivent être « versés » s'ils n'ont pas initialement été « remis » au ministre. Il semble aussi périlleux au Conseil d'État d'admettre la remise de documents jusqu'au « jour de la délibération », car il pourrait y avoir des situations où le jury se réunit le matin et les pièces manquantes sont versées l'après-midi. Finalement, il n'apparaît pas du texte de quelle manière les candidats seront informés de la date à laquelle le jury délibère (date dont la fixation relève probablement du directeur des études sur le fondement de sa compétence « de convoquer et de présider tous les jurys d'examen »), de sorte qu'il leur sera difficile de la respecter.

En ce qui concerne les termes « peut être accordée », le Conseil d'État relève que dans une matière réservée à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions<sup>29</sup>. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Par conséquent, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, d'encadrer le pouvoir d'accorder l'inscription provisoire par des critères précis, tout en omettant l'emploi du verbe « pouvoir ».

Il semble au Conseil d'État qu'il serait plus simple, et vraisemblablement aussi plus conforme à la volonté des auteurs, de séparer l'inscription et la production des documents requis et de permettre la production des documents requis en général jusqu'à une certaine date. De l'avis du Conseil d'État, cette date devrait d'ailleurs se situer avant la date de l'examen. Il semble en effet déraisonnable de faire participer un candidat à l'examen et de corriger sa copie pour se rendre compte ensuite seulement, au moment où le jury se réunit, que son dossier administratif est incomplet. Cette approche risque de retarder le processus, les corrections prenant du temps, au détriment du plus grand nombre dont les dossiers sont complets.

Le terme « spontanément » étant superflu, le Conseil d'État demande qu'il soit supprimé.

L'alinéa 4 prévoit que chaque demande d'inscription fait l'objet d'une décision d'admission du directeur des études. Le Conseil d'État présume que cette formule implique qu'il pourrait également y avoir des décisions de refus d'admission, sans cependant que les motifs qui pourraient justifier un refus d'admission soient exposés. Comme un tel pouvoir de décision non encadré est source d'arbitraire, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement pour les mêmes motifs que ceux qu'il a énoncés à l'endroit de l'alinéa 3.

L'alinéa 5 prévoit que « les demandes tardives sont d'office rejetées ». Cette disposition semble superfétatoire, dans la mesure où l'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit déjà que l'inscription doit être effectuée « au plus tard un mois avant la tenue de l'examen ».

<sup>29</sup> Avis du Conseil d'État du 28 juin 2022 sur le projet de loi modifiant 1° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport et 2° la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail (doc. parl., n° 7955<sup>5</sup>, p. 4).

### Paragraphe 3

#### Alinéa 1<sup>er</sup>

L'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 3 prévoit que le certificat de réussite (il faudrait ajouter les termes « de l'examen d'entrée ») est délivré au candidat « ayant obtenu au moins la moitié des points aux épreuves ». Cette formule, qui sous-entend qu'il y aura plusieurs épreuves, est ambiguë, étant donné qu'il n'est pas clair si l'exigence est que le candidat obtienne la moitié des points, au moins, lors de chaque épreuve ou bien s'il suffit qu'il obtienne la moitié des points sur la moyenne des épreuves, ce qui impliquerait une possibilité de compensation. Ce défaut de précision, qui est source d'insécurité juridique, oblige le Conseil d'État à s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Le Conseil d'État demande aussi, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, à voir préciser dans la loi les modalités de la notation de cet examen.

#### Alinéa 2

L'alinéa 2 dispose qu'il n'y aura pas de session de rattrapage. Le Conseil d'État conçoit que l'organisation d'une telle session nécessiterait de retarder encore plus le début des cours. Néanmoins, le Conseil d'État a du mal à comprendre pour quelles raisons les candidats ne peuvent pas bénéficier d'une session de rattrapage. L'explication donnée, à savoir que « [l']examen d'entrée est une occasion unique et doit être réussi au premier coup », ne convainc pas, d'autant que le texte permet une réinscription du candidat lors de sessions ultérieures dans la limite du paragraphe 5.

Le Conseil d'État relève encore que contrairement aux articles 11, 15, 23 et 31 du projet de loi, qui arrêtent textuellement le libellé du certificat ou du diplôme à délivrer au candidat ou au stagiaire, l'article sous examen est muet à cet égard. Le Conseil d'État suggère d'adhérer au principe du parallélisme des formes et de fixer également dans la loi le libellé du certificat de réussite de l'examen d'entrée aux cours complémentaires en droit luxembourgeois.

### Paragraphe 4

Le paragraphe 4 dispose que le certificat de réussite de l'examen d'entrée « ouvre le droit d'inscription à la session des cours complémentaires en droit luxembourgeois débutant l'année au cours de laquelle il a été délivré ».

Le commentaire des articles confirme que cette disposition signifie que le certificat de réussite de l'examen d'entrée est valable uniquement pour la session des cours complémentaires qui s'ouvre durant l'année au cours de laquelle il a été délivré. Un candidat qui ne s'inscrirait pas à cette session devrait donc se présenter à un nouvel examen d'entrée l'année suivante s'il souhaite s'inscrire aux cours complémentaires à ce moment, et ce quelles que soient les circonstances (maladie, grossesse, *etc.*). Cette limitation de la validité du certificat dans le temps interpelle quant au respect du principe de proportionnalité. Le Conseil d'État ne comprend pas pourquoi un certificat de réussite d'un examen dont le programme est *a priori* appelé à rester le même d'une année à l'autre doit perdre sa validité au bout de quelques mois. L'affirmation du commentaire des articles que « ceci est important pour pouvoir utilement gérer la quantité des inscriptions dans le but de pouvoir offrir une formation de qualité » n'emporte pas la conviction, étant donné que, d'une part, les enseignements sont dispensés dans le cadre des cours complémentaires en droit luxembourgeois sous la forme de cours magistraux dont la qualité ne dépend *a priori* pas du nombre de personnes qui les suivent et, d'autre part, aucune autre mesure apte à garantir la qualité de l'enseignement ne semble avoir été étudiée et mise en balance.

À ce stade, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel à l'égard du paragraphe 4 dans l'attente d'une refonte ou de plus amples explications sur le caractère proportionné de la règle, étant rappelé qu'elle restreint l'accès à l'exercice de la profession libérale que la loi doit « garantir » au vœu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution (article 35 de la Constitution révisée).

### Paragraphe 5

Le paragraphe 5 prévoit que « le candidat est admis à se réinscrire deux fois au plus à l'examen d'entrée en cas d'échec ».

La règle ne s'applique qu'« en cas d'échec ». Le Conseil d'État en déduit qu'un candidat qui réussit l'examen d'entrée, mais qui soit omet de s'inscrire aux cours complémentaires en droit luxembourgeois la même année ou qui échoue aux épreuves des cours complémentaires peut se réinscrire à l'examen d'entrée sans limitation dans le temps.

Dans la mesure où chaque échec confère le droit de « se réinscrire deux fois à l'examen », le Conseil d'État se demande si le dispositif qui lui est soumis est apte à atteindre l'objectif visé, qui semble être d'exclure définitivement les candidats qui ont échoué trois fois et ce au motif que « faute de l'avoir réussi après trois essais [*sic*], on peut légitimement juger qu'il n'est pas apte pour pouvoir accéder [*sic*] les formations pour les différentes professions en cause ». Il serait plus simple et plus efficace d'écrire que « le candidat qui a échoué est admis à se réinscrire dans la limite de trois tentatives ».

Le Conseil d'État se demande cependant ici encore si une telle exclusion définitive satisfait à l'exigence de proportionnalité. Il songe notamment au cas d'un candidat qui aurait, après avoir échoué trois fois, entrepris un cursus universitaire supplémentaire ou simplement acquis des connaissances plus étendues du fait de son activité professionnelle. Serait-il justifié de l'exclure à vie ? S'agissant d'un examen d'entrée pour une formation et un stage ultérieurs, la situation est différente du cas d'un examen qui intervient après une formation ou un stage. Comme les candidats viendront d'horizons académiques différents, ils doivent avoir la possibilité, en cas d'échecs répétés, de parfaire leur formation afin d'améliorer leur niveau. Le Conseil d'État comprend la finalité de la mesure, qui cherche à éviter un engorgement du système du fait de candidats présentant des échecs répétés, mais estime qu'une exclusion définitive ne s'impose pas nécessairement. Il pourrait être plus adéquat d'interdire une nouvelle inscription pour un certain nombre de sessions et de les autoriser à s'inscrire à nouveau après l'écoulement de ce délai d'attente.

## Article 6

### Paragraphe 1<sup>er</sup>

Tel que le Conseil d'État comprend le dispositif sous examen, le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoit une préparation et une correction collégiale des épreuves de l'examen d'entrée par les membres du jury d'examen.

Cette façon de procéder interpelle le Conseil d'État d'un point de vue purement pratique. En effet, tel qu'il est libellé, le paragraphe sous examen impose une réunion de l'ensemble des membres du jury pour préparer les épreuves, puis corriger les copies. Le Conseil d'État estime que cette approche est particulièrement lourde et doute qu'elle corresponde aux intentions des auteurs, ce d'autant que le jury ne dispose que d'un temps limité, l'examen d'entrée ayant lieu au mois d'octobre (article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>) et les cours complémentaires débutant « au plus tôt le 15 novembre » (article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>).

Le mode de fonctionnement de ce jury n'est pas autrement défini. Les décisions sont-elles prises à la majorité ? L'unanimité est-elle requise ? Quel quorum de présence faut-il appliquer ? Dans quelles conditions fait-on appel aux suppléants ? Le directeur des études ou son suppléant a-t-il éventuellement une voix prépondérante si le jury se trouve réduit à un nombre pair et que les voix sont partagées ?

Il existe une contradiction entre l'article 5, paragraphe 3, du projet de loi, qui prévoit que « le certificat de réussite est délivré au candidat ayant obtenu au moins la moitié des points » et la disposition sous examen qui laisse le jury « délibère[r] sur les résultats » et « décide[r] à l'égard de chaque candidat de sa réussite ou de son échec » sans préciser sur la base de quels critères s'opèrent ces délibérations. Contrairement à ce que prévoit par exemple l'article 9 pour les examens des cours complémentaires et à ce qu'implique l'article 5, paragraphe 5, l'attribution de points par le jury n'est pas expressément prévue. Le jury ne devrait-il pas se borner à arrêter les notes et laisser ensuite s'appliquer la règle de l'article 5, paragraphe 3, du projet de loi ?

Au vu de l'imprécision du dispositif, qui est source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 6.

### Paragraphe 2

Le Conseil d'État note qu'en cas d'empêchement du directeur des études, le jury d'examen est présidé par le membre le plus âgé. Le Conseil d'État considère que la priorité basée sur l'âge biologique constitue une discrimination fondée sur l'âge, contraire à l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>30</sup> ainsi qu'à son Protocole N° 12<sup>31</sup>, et il doit dès

30 Ratifiée par le Luxembourg en date du 3 septembre 1953.

31 Ratifié par le Luxembourg en date du 21 mars 2006.

lors s'opposer formellement à la disposition sous examen. Pour lever cette opposition formelle, le Conseil d'État pourrait concevoir un système de tirage au sort.

### *Paragraphe 3*

Les incompatibilités prévues par le paragraphe 3 à l'égard des membres de la famille, conjoints ou partenaires des candidats n'appellent pas d'observation de principe. Le Conseil d'État se demande cependant si la participation d'une de ces personnes à la surveillance d'un examen est réellement problématique. Il note aussi que le texte semble distinguer entre « la correction des copies d'examen » et la participation au jury d'examen, ce qui ne correspond pas à la logique du paragraphe 1<sup>er</sup>.

Le Conseil d'État propose de viser les « autres personnes résidant en couple sans être mariées, ni engagées dans un partenariat au sens de la loi précitée du 9 juillet 2004 ».

### *Article 7*

L'article 7, qui prévoit que « l'admission aux cours complémentaires en droit luxembourgeois est ouverte au candidat ayant réussi l'examen d'entrée l'année de son inscription à ces cours », ne fait que répéter la règle de l'article 5, paragraphe 4, du projet de loi et peut être omis.

Le Conseil d'État réserve ici aussi sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel dans l'attente d'une refonte ou de plus amples explications sur le caractère proportionné de la mesure. Il renvoie pour le surplus à ses observations sous l'article 5, paragraphe 4, du projet de loi.

D'un point de vue terminologique, une personne ayant réussi l'examen d'entrée et souhaitant s'inscrire aux cours complémentaires en droit luxembourgeois n'est pas encore un « candidat » auxdits cours complémentaires. Il y aurait lieu de viser « la personne ayant réussi [...] ».

### *Article 8*

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État se demande quelle est l'utilité de la précision selon laquelle « [l]es cours complémentaires en droit luxembourgeois sont enseignés intégralement avant le stage judiciaire » ? Dès lors que le candidat au stage judiciaire doit, en vertu de l'article 12, paragraphe 2, remettre lors de son inscription le certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois, ce bout de phrase relève de l'évidence.

Il s'interroge aussi sur l'apport normatif de la mention selon laquelle les cours complémentaires en droit luxembourgeois « comprennent des cours portant essentiellement sur les particularités du droit luxembourgeois ».

Le paragraphe 1<sup>er</sup> n'a donc pas d'apport normatif et il peut être supprimé.

#### *Paragraphe 2*

##### *Alinéa 1<sup>er</sup>*

D'après l'alinéa sous examen, les cours débutent « au plus tôt le 15 novembre de chaque année » et prennent fin au plus tard le 30 avril de l'année suivante. À l'heure actuelle, les cours complémentaires en droit luxembourgeois commencent le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année pour prendre fin le 15 avril de l'année suivante<sup>32</sup>. Le début des cours complémentaires est donc décalé de six semaines au moins et leur durée totale amputée d'un mois au moins.

Outre ce décalage, la date de début des cours, qui est actuellement ferme, ne sera à l'avenir qu'indicative. La fixation de la date effective « de début de la formation des cours complémentaires » relève des attributions du directeur des études (article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, première puce typographique). Le Conseil d'État rappelle que la lisibilité du dispositif pourrait être améliorée si cette compétence du directeur des études était insérée dans le présent article.

Le Conseil d'État doute fortement qu'il sera possible de faire effectivement débiter les cours le 15 novembre ou même à une date proche du 15 novembre. En effet, l'examen d'entrée a lieu seulement au mois d'octobre (article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>) et l'inscription des candidats doit, au vœu de l'alinéa 2, avoir lieu au plus tard 15 jours avant le début des cours, ce qui ne laisse pratiquement aucune marge

<sup>32</sup> Article 7 du règlement grand-ducal précité du 10 juin 2009.

pour la correction des copies selon le mode de correction collégial prévu par l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, et la communication des résultats aux candidats.

#### Alinéas 2 à 4

L'alinéa 2 prévoit que les inscriptions « se font » auprès du ministre de la Justice « jusqu'au plus tard 15 jours avant le début des cours ». D'après l'alinéa 3, les « demandes d'inscription » donnent lieu à une « décision d'admission » du directeur des études. L'alinéa 4 prévoit que « les demandes tardives sont d'office rejetées ».

Le Conseil d'État relève que le dispositif qui lui est soumis n'indique pas de quelle manière des candidats potentiels seront informés de l'échéance des « quinze jours avant le début des cours » qu'ils doivent respecter. Celle-ci découle de la « date de début de la formation des cours complémentaires » arrêtée par le directeur des études sur le fondement de l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, mais ni cet article ni l'article sous examen ne prévoient une publication de cette décision, par exemple au moyen d'un affichage de cette date sur le site internet du ministère de la Justice. L'article 2 du projet de règlement d'exécution dont le Conseil d'État est également saisi n'est d'aucun secours puisqu'il ne concerne que la communication avec les « candidats ou stagiaires » et qu'il s'agit ici d'informer les personnes susceptibles de candidater. Une notification individuelle aux personnes éligibles se heurterait encore à la difficulté juridique que l'article 33, relatif au traitement des données, ne prévoit pas la conservation des coordonnées des candidats à l'issue de l'examen d'entrée ainsi qu'aux difficultés pratiques inhérentes aux changements d'adresse.

La forme des demandes d'inscription n'est également pas autrement spécifiée. Le Conseil d'État se serait attendu à une forme écrite utilisant un formulaire, le cas échéant un formulaire en ligne préétabli.

Le Conseil d'État se demande aussi si, dans l'esprit des auteurs, le délai d'inscription de « au plus tard quinze jours avant le début des cours » vise la demande d'inscription du candidat ou la décision d'inscription du directeur des études. Dans la mesure où l'alinéa 4 évoque une possible tardiveté des demandes et qu'il n'y a pas d'autre délai pertinent que celui visé à l'alinéa 2, il y aurait lieu de prévoir à l'alinéa 2 que, pour être admissibles, « les demandes d'inscription doivent parvenir au ministre ayant la Justice dans ses attributions au plus tard quinze jours avant le début des cours ».

Le Conseil d'État constate enfin que le pouvoir de décision du directeur des études ne fait l'objet d'aucun encadrement. Dans le système voulu par les auteurs, où l'admission aux cours complémentaires dépend *a priori* exclusivement de l'obtention très récente du certificat de réussite de l'examen d'entrée aux cours complémentaires, la compétence du directeur des études devrait être liée, mais le texte ne le précise pas, ce qui pourrait ouvrir la porte à une mise en œuvre arbitraire de ce pouvoir décisionnel.

Dès lors que la procédure d'inscription prévue aux alinéas sous examen conditionne l'accès aux professions visées par le projet de loi et dans la mesure où le non-respect de cette procédure entraîne, dans le système voulu par les auteurs, l'invalidation du certificat de réussite de l'examen d'entrée aux cours complémentaires précédemment obtenu, le Conseil d'État doit exiger, sous peine d'opposition formelle pour défaut d'encadrement légal conformément à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), que les modalités d'inscription aux cours complémentaires et la manière dont les candidats potentiels sont informés des échéances à respecter soient réglés avec précision dans la loi.

#### Paragraphe 3

Le paragraphe 3 prévoit que le programme des cours complémentaires en droit luxembourgeois est « établi » au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre et « porté à la connaissance du public » moyennant une publication sur le site internet du ministère de la Justice.

Cette disposition s'inscrit en porte-à-faux avec l'article 2, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi en projet, qui prévoit que « le programme à enseigner et à contrôler ainsi que les modalités que requiert le déroulement pratique des examens, contrôles des connaissances, formations et stages sont fixés par règlement grand-ducal ». Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à ce dispositif en raison de sa contrariété avec l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), étant donné que le dispositif ne comporte aucun encadrement de la manière dont le programme « porté à la connaissance du public » est arrêté et par qui. Il renvoie à ses observations et à son opposition formelle formulées à l'endroit de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2.

Il s'ajoute que la formule retenue par les auteurs du texte (« le programme de l'enseignement est établi ») ne rend pas compte des modalités de l'enseignement telles qu'elles résultent du projet de règlement grand-ducal d'exécution dont le Conseil d'État se trouve également saisi. Ce projet de règlement grand-ducal prévoit en effet que les candidats peuvent composer leur propre programme d'enseignement en complétant les matières formant le « tronc commun » par des enseignements portant sur des « matières optionnelles » avec pour seule contrainte un nombre minimum d'heures enseignées. Il n'y a donc pas de programme fixe, identique pour tous les candidats.

Il se pourrait que les auteurs utilisent ici le terme « programme » pour désigner non pas le programme des matières sur lesquelles porte l'enseignement, mais pour viser les « horaire des cours » (dates, heures et lieux où se déroulent les enseignements). Si tel était le cas, le texte devrait être modifié en conséquence.

Le Conseil d'État fait encore observer que dans la mesure où l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 2 prévoit que les cours débutent « au plus tôt le 15 novembre », il n'est pas nécessaire de préciser dans la loi que le 1<sup>er</sup> septembre précède le début des cours, qui est fixé par le projet de loi au 15 novembre. Il y aurait plutôt lieu d'écrire « 1<sup>er</sup> septembre de chaque année ».

#### *Paragraphe 4*

Le paragraphe 4 ne donne pas lieu à observation, mais le Conseil d'État préférerait lire que « la présence aux cours est facultative ».

#### *Article 9*

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

##### *Alinéa 1<sup>er</sup>*

Sans observation.

##### *Alinéa 2*

L'alinéa 2 prévoit que la participation à la « session ordinaire des contrôles des connaissances » requiert l'introduction d'une « demande » auprès du directeur des études « endéans un délai fixé par lui ».

La finalité de cette démarche n'est pas expliquée et le Conseil d'État se demande pourquoi l'inscription aux cours complémentaires en droit luxembourgeois n'emporte pas d'office inscription au contrôle des connaissances qui a lieu à l'issue des cours.

En théorie, le Conseil d'État pourrait concevoir qu'il puisse y avoir un intérêt à permettre aux candidats de se soumettre aux épreuves dans des matières optionnelles différentes de celles dans lesquelles ils se sont inscrits initialement, mais une telle possibilité devrait être encadrée par un dispositif législatif clair. Cette approche ne paraît toutefois pas correspondre aux intentions des auteurs puisque le règlement d'exécution dont le Conseil d'État est également saisi prévoit à son article 8 que les contrôles des connaissances portent sur « chacune des matières relevant du tronc commun ainsi que [...] les matières optionnelles choisies ». La démarche pourrait encore, plus prosaïquement, être dictée par la nécessité de connaître le nombre approximatif de participants aux épreuves pour pouvoir réserver une salle appropriée.

Quelles que soient les raisons pour lesquelles la démarche est prévue, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'alinéa sous examen, étant donné que la finalité et les modalités de l'inscription ne sont pas claires. L'étudiant doit-il s'inscrire à toutes les matières ? Peut-il faire un choix ? Ce choix peut-il diverger du choix fait initialement ? Quelles sont les conséquences d'une inscription tardive ou incomplète ? Le directeur des études pourrait-il refuser de faire droit à la demande ? Si oui, selon quels critères ? Sur la base de quels critères sera fixé le délai d'inscription ? Dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration.

Le Conseil d'État fait observer que les difficultés qu'il décrit découlent pour partie du fait que le projet de loi est pratiquement muet sur le déroulement des cours complémentaires en droit luxembourgeois, et notamment sur le fait que ceux-ci comportent des matières obligatoires et des matières optionnelles, avec pour conséquence le fait que les programmes des contrôles des connaissances sont

également individualisés. Ces précisions devraient résulter de la loi. Le Conseil d'État renvoie à ce sujet à ses observations sous les articles 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et 8, paragraphe 3.

Le Conseil d'État suggère aux auteurs de déplacer la phrase « Tous les stagiaires ayant participé à la session ordinaire et qui y ont échoué sont d'office inscrits à la session de rattrapage » vers le paragraphe 4, qui traite de la session de rattrapage, et de remplacer le terme « stagiaires » par celui de « candidats ».

Finalement, la notion de « session ordinaire des contrôles des connaissances » n'est pas définie. Il y a lieu de se référer à la « première session des examens », notion qui est définie à l'article 8, paragraphe 2.

#### Alinéa 3

Sans observation.

#### Paragraphe 2

Le paragraphe 2 prévoit que le certificat de formation complémentaire est délivré au stagiaire (il faudrait écrire « candidat ») qui a composé dans toutes les matières et a obtenu dans chacune d'entre elles une note au moins égale à la moitié des points.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à cette disposition, car la loi omet de définir quelles sont « toutes les matières » dans lesquelles le candidat doit composer, ce qui ne suffit pas à l'exigence qui se dégage de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle, dans les matières réservées à la loi, « 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 »<sup>33</sup>. Cette opposition formelle est liée à celle dont le Conseil d'État a frappé l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi, qui se contente de renvoyer sans plus de précision au règlement pour la définition du « programme à enseigner et à contrôler ». L'insertion des précisions requises à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, ou à un autre endroit du projet de loi permettra de lever la présente opposition formelle pour autant que la portée de la notion de « matières dans lesquelles le candidat doit composer » se dégage du dispositif légal amendé.

À l'étude du projet de règlement d'exécution dont il se trouve saisi par ailleurs, le Conseil d'État constate que l'intention des auteurs du texte est que les candidats n'aient pas à composer dans « toutes les matières », mais uniquement dans celles qu'ils auront choisies au moment de leur inscription. Il faudrait, pour lever l'opposition formelle qui vient d'être formulée et d'ailleurs aussi pour assurer la conformité du texte réglementaire en projet à la loi, reprendre au niveau de la loi le principe que les cours complémentaires comportent deux catégories d'enseignement, dont une au sein de laquelle le candidat peut opérer un choix. Le Conseil d'État renvoie à ce sujet à ses observations sous l'article 8, paragraphe 3.

#### Paragraphe 3

Le paragraphe 3 innove en instaurant une possibilité de compensation, applicable lors de la session ordinaire uniquement, au profit des candidats ayant essuyé deux échecs au maximum, avec un déficit de trois points au plus et une moyenne générale de 13 points au moins.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à cette disposition, en raison de l'imprécision de la notion de « toutes les matières » déjà relevée à l'endroit du paragraphe 2.

Il conviendrait aussi de viser le « certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois » par son intitulé complet et de viser non pas le « stagiaire », mais le candidat.

#### Paragraphe 4

Aux termes du paragraphe 4, « une session de rattrapage a lieu dans les deux mois de la proclamation des résultats de la session ordinaire ».

Le projet de loi n'indique ni comment la date effective de l'examen de rattrapage est arrêtée ni comment les candidats qui ont échoué lors de la session ordinaire et qui sont inscrits d'office à la session de rattrapage sont informés de leur échec et de la date de la session de rattrapage. Dans la

<sup>33</sup> Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021.

mesure où la loi en projet ne prévoit aucune proclamation des résultats de la session ordinaire, l'élément déclencheur du délai de deux mois endéans lequel l'examen de rattrapage doit avoir lieu est également indéterminable.

En raison de ces lacunes, qui sont source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au texte qui lui est soumis.

#### *Paragraphe 5*

Aux termes du paragraphe 5, le candidat qui a échoué « est admis à se réinscrire une seule fois dans le respect des paragraphes 4 et 5 de l'article 5 ».

Le Conseil d'État comprend, à la lecture du commentaire (« En cas d'échec à la session de rattrapage, le stagiaire est admis à se réinscrire une seule fois aux CCDL mais il doit à nouveau réussir l'examen d'entrée aux CCDL »), que les auteurs de ce dispositif n'entendent pas accorder au candidat, qui n'a pas réussi lors des contrôles des connaissances des cours complémentaires en droit luxembourgeois, le droit de se réinscrire, mais entendent au contraire limiter cette possibilité (a) en l'obligeant à se soumettre à nouveau à l'examen d'entrée aux cours complémentaires en droit luxembourgeois et (b) en n'admettant, dans l'hypothèse où il obtient à nouveau le certificat de réussite de l'examen d'entrée, qu'une seule réinscription.

Le candidat qui obtient deux fois le certificat de réussite de l'examen d'entrée, mais échoue ensuite deux fois aux cours complémentaires en droit luxembourgeois, risque ainsi de se trouver en bout de parcours une année avant celui qui échoue trois fois d'affilée à l'examen d'entrée (application de l'article 5, paragraphe 5).

Les contours du droit d'être « admis à se réinscrire une seule fois » sont très flous. Les auteurs visent-ils une réinscription aux cours complémentaires au sens de l'article 8, paragraphe 2, ou bien seulement une demande à pouvoir participer à nouveau aux contrôles des connaissances ? Les candidats peuvent-ils changer, à ce moment, les matières dans lesquelles ils s'inscrivent ? Doivent-ils présenter à nouveau toutes les matières ou bien conservent-ils le bénéfice des notes suffisantes précédemment obtenues ? L'imprécision du dispositif est source d'insécurité juridique, ce qui oblige le Conseil d'État à s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Par ailleurs, pour ce qui est du caractère définitif de l'exclusion qui résulte de deux échecs aux cours complémentaires en droit luxembourgeois, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 5, paragraphe 5.

#### *Article 10*

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

L'article sous examen est relatif aux modalités de préparation et de correction des épreuves ainsi qu'au rôle du jury. D'un point de vue logique, ces dispositions auraient éventuellement pu précéder celles qui figurent à l'article 9.

La seconde phrase introduit un concept d'« ajournement » qui n'apparaît pas dans les dispositions précédentes et dont l'utilité et la portée ne sont pas claires. Le Conseil d'État suppose que l'ajournement concerne les candidats qui doivent se présenter à la session de rattrapage, mais suivant le paragraphe 4 de l'article 9, le candidat « doit se présenter à la session de rattrapage dans les matières dans lesquelles il n'a pas obtenu une note au moins égale à 10 points » sans viser une décision d'ajournement.

La terminologie de « refus » diverge aussi de celle d'« échec » utilisée au paragraphe 5 de l'article 9.

##### *Paragraphe 2*

En ce qui concerne la présidence du jury d'examen en cas d'empêchement du directeur des études, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition prévoyant que le remplacement se fait par rang d'âge, et ce pour les motifs exposés à l'égard de l'article 6, paragraphe 2. Il renvoie également à la solution proposée à cet endroit.

##### *Paragraphe 3*

Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 6, paragraphe 3, de la loi en projet.

### Article 11

L'alinéa 1<sup>er</sup>, qui énonce que « les cours complémentaires en droit luxembourgeois sont sanctionnés par le certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois » ne fait que répéter ce que disent déjà les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 9, à savoir que le certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois est délivré au candidat qui remplit les conditions y énoncées. L'alinéa 1<sup>er</sup> peut donc être omis et l'article 11 peut alors se borner à arrêter le libellé du certificat. Dès lors, il y aurait lieu de viser, à l'alinéa 2 actuel, qui deviendrait l'alinéa 1<sup>er</sup> nouveau, le « certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois ».

Si ce libellé est traditionnel, le Conseil d'État se doit de relever que les auteurs ont omis d'ajuster la terminologie des trois articles qui traitent de ce certificat. Ainsi, d'après l'article 9, le certificat complémentaire en droit luxembourgeois est délivré en considération des « notes obtenues » (et éventuellement compensées entre elles) tandis que le certificat émis aux termes de l'article 11 certifie un « succès aux épreuves ». L'« admission » accordée par le jury en vertu de l'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, n'est pas mentionnée dans le certificat et celui-ci n'indique d'ailleurs pas, contrairement à ce que prévoient les articles 15, 23 et 31, que l'appréciation du « succès » aux épreuves des cours complémentaires en droit luxembourgeois était le fait d'un jury. La notion de « candidat reçu » employée à l'alinéa 2 ne figure également dans aucun des articles précédents. Le Conseil d'État suggère une révision du dispositif de ce point de vue.

### Article 12

#### Paragraphe 1<sup>er</sup>

##### Première phrase

La première phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> reprend la première phrase de l'article 12 du règlement grand-ducal précité du 10 juin 2009, mais substitue à la référence à la « profession d'avocat » une référence à la « profession d'avocat à la Cour ». Or, il n'existe pas de « profession d'avocat à la Cour », mais seulement une profession d'avocat, exercée par les personnes physiques et morales inscrites sur les tableaux des avocats tenus par les deux ordres des avocats, dont certaines sont habilitées à exercer le ministère d'avocat à la Cour. Le Conseil d'État propose dès lors d'écrire que le stage judiciaire « [...] a pour but de faire acquérir aux avocats stagiaires les compétences pratiques nécessaires à leur inscription sur la liste I visée à l'article 8, paragraphe 2, point 1, de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat. »

Cette formulation est inspirée du libellé du certificat de fin de stage qui figure à l'article 15 du projet de loi.

Le Conseil d'État trouverait utile d'insérer, à la suite de la première phrase, une partie du dispositif figurant actuellement au paragraphe 3, pour qu'il soit clair dès le début du chapitre que le stage judiciaire s'effectue auprès d'un avocat :

« Il est effectué auprès d'un patron de stage qui guide l'avocat stagiaire dans la plaidoirie, la conduite des affaires et les règles déontologiques de la profession d'avocat. »

##### Deuxième phrase

La deuxième phrase fait débiter le stage « le jour de l'assermentation prévue à l'article 6, paragraphe 2 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ». Or, de nombreux avocats prêtent le serment d'avocat sans que débute pour eux le stage judiciaire. La formule doit donc être revue pour ne viser que les seuls avocats stagiaires qui accomplissent leur formation initiale d'avocat selon les modalités prévues par la loi en projet, ce qui peut être atteint en visant spécifiquement la liste II des tableaux des avocats, sur laquelle sont inscrits les avocats stagiaires et qui n'accueille par ailleurs, outre les avocats stagiaires, qu'un petit nombre d'avocats ayant prêté serment avant l'entrée en vigueur de la loi sur la profession d'avocat. Le Conseil d'État propose le libellé suivant :

« Le stage judiciaire commence de plein droit le jour de la prestation de serment du candidat-avocat en vue de son inscription sur la liste II du tableau des avocats d'un des ordres des avocats. »

La notion de « candidat-avocat » figure d'ores et déjà à l'article 6, paragraphe 2, de la loi sur la profession d'avocat. Quant au terme « assermentation », il convient d'y préférer les termes « prestation de serment d'avocat », également employés aux articles 6, paragraphe 2, et 8, paragraphe 4, de la loi sur la profession d'avocat.

Le Conseil d'État se demande aussi s'il ne serait pas plus cohérent de regrouper dans un seul paragraphe (voire un seul article) l'ensemble des dispositions qui ont trait à la durée du stage au lieu de les éparpiller, comme le font les auteurs, entre la deuxième phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> et le 1<sup>er</sup> paragraphe de l'article 13.

### *Paragraphe 2*

#### *Alinéa 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 2 évoque, sans plus de détail, la nécessité d'une « inscription » sans préciser l'autorité auprès de laquelle cette démarche devrait être faite. Il semble s'agir du directeur des études, investi par l'article 3 en projet de la prérogative « de décider de l'admission ou du refus des inscriptions à l'examen d'entrée, aux cours complémentaires en droit luxembourgeois ainsi que des stages professionnels relevant du champ d'application de la présente loi ».

Comme il l'a déjà fait à l'endroit de l'article 3, le Conseil d'État doit s'opposer formellement, au motif de la sécurité juridique, à cette procédure qui est en contradiction avec la compétence du Conseil de l'ordre de tenir le tableau des avocats.

Une inscription semble en tout état de cause superflue dès lors que le paragraphe précédent rattache le début du stage judiciaire au moment de la prestation de serment, en vue de laquelle le candidat-avocat doit effectuer les démarches prévues à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, auprès de l'ordre des avocats compétent.

À supposer qu'une « inscription » soit néanmoins nécessaire, le Conseil d'État note que, parmi les documents à verser par le candidat-avocat, une attestation du patron de stage n'est pas prévue, alors qu'au paragraphe 3, alinéa 2, tout changement de patron de stage doit être signalé « certificat à l'appui ».

Le Conseil d'État demande encore de viser le « Conseil de l'ordre des avocats du barreau auquel l'admission est demandée », étant donné qu'il existe un conseil de l'ordre pour chacun des deux barreaux.

#### *Alinéa 2*

L'alinéa 2, qui ne fait que renvoyer à la procédure d'admission au barreau prévue aux articles 6 et 8 de la loi sur la profession d'avocat, est superfétatoire et doit être omis.

### *Paragraphe 3*

#### *Alinéa 1<sup>er</sup>*

La première phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 3, qui décrit les responsabilités du patron de stage envers l'avocat stagiaire et précise que seuls les avocats ayant au moins cinq années d'ancienneté comme avocats à la Cour peuvent être retenus comme patrons de stage, n'appelle pas d'observation. Le Conseil d'État rappelle cependant qu'il propose de déplacer cette disposition au paragraphe 1<sup>er</sup> pour donner plus de substance à ce paragraphe.

La seconde phrase est nouvelle par rapport à l'article 13 du règlement grand-ducal précité du 10 juin 2009. Il y est prévu que « la période de stage ne remplissant pas cette condition » n'est pas prise en considération sans qu'il soit clair laquelle des deux conditions énoncées à la première phrase (l'ancienneté du patron de stage et une guidance effective dans la plaidoirie et la conduite des affaires) est visée. La disposition prévoit par ailleurs que ladite période de stage « n'est pas prise en compte pour le calcul de la durée du stage prévue à l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup> », alors que pourtant, ledit paragraphe ne prévoit aucun calcul et qu'il n'est par ailleurs pas clair de quelle manière la détermination de la durée de stage serait affectée par une application de la disposition sous examen. Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement au dispositif proposé au motif qu'il est source d'insécurité juridique.

Les auteurs n'ont pas commenté cette disposition, mais si leur intention était d'invalider les périodes de stage effectuées auprès d'un patron ne disposant pas de l'ancienneté requise, le Conseil d'État serait amené à s'interroger, sous l'angle du principe de proportionnalité, sur la nécessité de sanctionner un comportement qui aurait dû être empêché par une vérification attentive du dossier du candidat-avocat préalablement à sa prestation de serment ou lors du changement de patron de stage.

Le Conseil d'État suppose, par ailleurs, que les auteurs entendent, au moyen de l'incise visant « les obligations prévues à l'article 14 », invalider également les cours et conférences que l'avocat stagiaire

aura suivis et les contrôles de connaissances auxquels il se sera soumis pendant la période où son stage se déroulait de manière irrégulière. Ici encore, le Conseil d'État s'interroge sur la proportionnalité : quel rapport les auteurs voient-ils entre ces formations dispensées par des conférenciers et enseignants et les défaillances du stage auprès du patron de stage ?

#### Alinéa 2

La première phrase de l'alinéa 2 reprend la règle selon laquelle le stagiaire doit signaler tout changement de patron de stage dans le délai d'un mois, qui figure actuellement à l'article 13, alinéa 3, du règlement grand-ducal précité du 10 juin 2009.

Celui-ci prévoit actuellement qu'« à défaut de cette communication durant le stage, l'admissibilité à l'examen de fin de stage peut être refusée ». Les auteurs proposent de remplacer cette sanction par celle qu'« à défaut de cette communication dans le délai prescrit, la période du stage qui se situe entre la date du changement du patron de stage et la date de la communication n'est pas prise en compte pour la validation du stage avec les obligations prévues à l'article 14 effectuées pendant cette période, de même que la période de temps qui se situe entre la cessation des fonctions du patron de stage et l'entrée en fonction du nouveau patron de stage ».

La notion de « changement de patron de stage » n'est pas autrement définie. Selon le Conseil d'État, deux situations doivent être distinguées : (a) celle où l'avocat stagiaire passe d'un patron de stage à un autre sans qu'il y ait une interruption de son stage et (b) celle où l'avocat stagiaire est remercié par son patron de stage ou le quitte et se retrouve sans patron de stage pendant une période plus ou moins longue jusqu'à ce qu'il trouve un nouveau patron de stage.

Les auteurs du projet de loi envisagent expressément la seconde hypothèse puisqu'ils évoquent la « période de temps qui se situe entre la cessation des fonctions du patron de stage et l'entrée en fonction du nouveau patron de stage ». Dans ce cas, toutefois, la disposition en projet n'a aucun sens. L'avocat stagiaire qui n'a plus de patron de stage n'effectue en effet plus le stage judiciaire. Le temps pendant lequel il n'a pas de patron de stage ne risque pas d'être comptabilisé pour son stage puisqu'il ne trouvera personne pour lui établir un « certificat [attestant] qu'il a travaillé effectivement et avec assiduité et sous sa conduite en tant qu'avocat pendant 24 mois dans son étude » au sens de l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2. La « validation de la durée de stage auprès du patron de stage » opérée par le directeur des études au vœu de l'article 14, paragraphe 3, aura ainsi le même effet que la sanction que les auteurs veulent appliquer uniquement si l'avocat stagiaire omet d'informer le Bâtonnier et le directeur des études dans le mois de l'événement. Le bout de phrase « , de même que la période de temps qui se situe entre la cessation des fonctions du patron de stage et l'entrée en fonction du nouveau patron de stage » est donc à omettre.

Se pose ensuite la question de savoir si la sanction frappant l'avocat stagiaire qui a changé de patron de stage sans en informer le bâtonnier et le directeur des études est conforme au principe de proportionnalité. Si l'oubli n'est découvert qu'au moment de la « validation de la durée du stage » prévue à l'article 14, paragraphe 4, du projet de loi, l'avocat stagiaire peut en effet voir annuler des mois, voire des années de stage et les conférences, cours et contrôles des connaissances qui ont eu lieu durant cette période en raison d'une erreur essentiellement administrative. Les raisons avancées au commentaire (« permettre de suivre le stagiaire pendant son stage ainsi que [...] des raisons de suivi administratif ») n'emportent pas la conviction. Le Conseil d'État ne voit en tout cas pas pour quelle raison le fait de ne pas avoir informé le bâtonnier et le directeur des études de l'identité du nouveau patron de stage affecterait la régularité de la participation aux cours, conférences et contrôles de connaissances. Le Conseil d'État doit ainsi réserver sa position quant à la dispense du second vote dans l'attente d'explications ou d'amendements.

Il y a encore lieu de se référer à « la validation de la durée du stage » pour coller à la terminologie de l'article 14, paragraphe 4, du projet de loi.

### Article 13

#### Paragraphe 1<sup>er</sup>

L'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet prévoit que « le stage judiciaire a une durée minimale de deux ans avec une limite maximale de quatre ans ». Après deux années, l'avocat stagiaire peut clore avec succès le stage s'il a « accompli et réussi toutes les obligations prévues pendant le stage à l'article 14 » et peut présenter un certificat d'assiduité établi par son patron de stage. Si l'avocat stagiaire atteint la durée maximale de quatre années sans avoir réussi à remplir ces conditions, il est automatiquement mis fin au stage.

Le seul moyen de prolonger le stage au-delà de la durée de quatre années réside dans la faculté pour le stagiaire de demander une suspension du stage conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la loi sur la profession d'avocat. La référence à une « suspension de stage autorisée » est cependant maladroite, car il arrive que des avocats stagiaires demandent une suspension de stage prolongée pour reprendre en définitive leur stage plus tôt qu'ils ne l'avaient prévu. Il faudrait éviter une discussion sur le point de savoir si la durée à prendre en compte est la durée effective de la suspension du stage ou celle qui a été autorisée initialement.

Le Conseil d'État ne comprend pas pourquoi les auteurs règlent séparément la « fin automatique » du stage judiciaire, qui découle du constat que « le stagiaire a accompli et réussi toutes les obligations prévues pendant le stage à l'article 14 endéans ce délai » et est en mesure de présenter « un certificat établi par son patron de stage qui certifie qu'il a travaillé effectivement, avec assiduité et sous sa conduite en tant qu'avocat pendant 24 mois dans son étude » et la délivrance du diplôme prévu à l'article 15 alors pourtant que les deux événements paraissent intimement liés.

Le Conseil d'État doit aussi relever que la disposition sous examen prévoit deux situations empêchant une « fin automatique » du stage judiciaire (le fait de ne pas avoir réussi toutes les « obligations prévues pendant le stage par l'article 14 », d'une part, et l'incapacité de présenter un certificat d'assiduité du patron de stage, de l'autre), mais ne règle les conséquences que du premier manquement. Or, si un avocat stagiaire est incapable de présenter un certificat de son patron de stage, ce n'est pas en accomplissant (à nouveau) « toutes les obligations prévues à l'article 14 » qu'il pourra y remédier, mais en effectuant un complément de stage auprès d'un patron conformément à l'article 12, paragraphe 3.

Il ne résulte en tout état de cause pas du texte par qui et comment est constatée la « fin automatique » et le dispositif n'indique pas non plus à qui le certificat établi par le patron de stage doit être « présenté ». Il n'est ainsi pas perceptible comment les avocats stagiaires pourront acquérir la certitude que leur stage a connu une « fin automatique » heureuse.

Pour toutes ces raisons, le dispositif soumis au Conseil d'État est source d'insécurité juridique et le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

La référence au singulier à un certificat du patron de stage attestant que l'avocat stagiaire « a travaillé effectivement, avec assiduité et sous sa conduite en tant qu'avocat pendant 24 mois dans son étude » est par ailleurs maladroite, étant donné qu'il n'est pas rare que les avocats-stagiaires effectuent leur stage auprès de plusieurs patrons successifs.

Le Conseil d'État pourrait concevoir une simplification considérable du dispositif, qui lierait la fin du stage à l'obtention du certificat de fin de stage, diplôme qui atteste précisément de l'accomplissement du stage :

« Le stage judiciaire a une durée maximale de quatre ans, prolongée, le cas échéant, de la durée des suspensions de stage accordées à l'avocat stagiaire conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

Le stage judiciaire prend fin au moment de la délivrance à l'avocat stagiaire du diplôme visé à l'article 15 ou lorsque la durée maximale est atteinte. »

### *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2, qui traite d'une modalité particulière du stage consistant en la possibilité pour l'avocat stagiaire d'effectuer une partie de son stage judiciaire à l'étranger, devrait faire l'objet d'un article à part, au lieu d'être enserré entre deux paragraphes consacrés au stage.

La formule selon laquelle une période de stage à l'étranger autorisée est « prise en compte pour la durée du stage » est sujette à interprétation. Le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, si elle signifie que la durée maximale du stage est prolongée de la durée du stage effectué à l'étranger ou bien si elle signifie que le stage effectué à l'étranger est compté comme période de stage au même titre que le stage effectué auprès du patron de stage luxembourgeois.

Parmi les exigences à formuler, le Conseil d'État se demande s'il ne faudrait pas que le patron de stage étranger établisse un certificat d'assiduité. Le patron de stage luxembourgeois ne peut en effet que difficilement certifier du bon déroulement d'un stage effectué à l'étranger.

Le Conseil d'État fait encore observer que l'exigence que le secret professionnel soit garanti dans le pays d'accueil exclut les nombreux pays qui ne connaissent pas un tel secret, dont notamment les

pays anglo-saxons, car le concept de *legal privilege* ne se confond pas avec celui du secret professionnel.

### *Paragraphe 3*

#### *Alinéa 1<sup>er</sup>*

L'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 3 prévoit que lorsque l'avocat stagiaire atteint la durée maximale du stage sans avoir satisfait aux exigences prévues par le paragraphe 1<sup>er</sup>, le directeur des études peut « proposer son omission du tableau » au Conseil de l'ordre compétent.

Le Conseil d'État s'interroge sur l'articulation de cette disposition avec le paragraphe 1<sup>er</sup> du nouvel article 10 de la loi sur la profession d'avocat tel qu'il est proposé à l'article 34, point 2<sup>o</sup>, du projet de loi. Cet article semble en effet envisager une omission d'office de l'avocat qui n'a pas « accompli toutes ses obligations de stage endéans le délai prévu à l'article 13 (1) de la loi », sans nécessiter une proposition du directeur des études.

Le Conseil d'État se demande aussi si le directeur des études pourrait constater qu'un avocat stagiaire « n'a pas assisté » aux cours ou conférences requis sans attendre la fin des quatre années, par exemple au moment où la dernière session des cours à laquelle l'intéressé pouvait participer vient d'avoir lieu. Le commentaire semble l'exclure en visant l'hypothèse où « le directeur des études constate un dépassement de la durée maximale de 4 ans ».

### *Paragraphe 4*

Le Conseil d'État comprend à l'aide du commentaire que les auteurs entendent, au moyen de la disposition sous examen, exclure de la computation de la durée de stage d'éventuelles périodes prolongées (dépassant deux mois d'après le texte en projet ou un mois selon le commentaire) au cours desquelles l'avocat stagiaire se trouve être absent du cabinet où il effectue son stage, et ce quelle qu'en soit la raison (les auteurs citent l'exemple d'un congé de maternité, d'une maladie de longue durée ou d'un voyage au long cours).

Le Conseil d'État partage l'avis des auteurs du projet de loi que les périodes d'absence étendues doivent être soustraites des périodes de stage judiciaire. Pour autant, il ne voit pas la nécessité du dispositif proposé, car il fait double emploi avec le mécanisme prévu au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article sous examen, qui fait dépendre la fin du stage de la délivrance, par le patron de stage, d'un certificat attestant que l'avocat stagiaire « a travaillé effectivement, avec assiduité et sous sa conduite en tant qu'avocat ». Il tombe sous le sens, selon le Conseil d'État, que le patron de stage doit exclure de son certificat les périodes d'absence prolongées dont il est ici question de sorte que celles-ci ne seront de toute façon pas prises en compte.

Le projet de loi prévoit, à l'alinéa 1<sup>er</sup>, qu'un avocat stagiaire absent pendant plus de deux mois doit demander une suspension de stage, démarche à effectuer auprès du Conseil de l'Ordre qui entraîne une omission du tableau des avocats en application de l'article 10, paragraphe 2, de la loi sur la profession d'avocat, mais qui, en vertu de l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi a aussi pour effet de suspendre le cours des quatre années dont l'avocat stagiaire dispose pour accomplir ses deux années de stage judiciaire. La possibilité de demander une suspension du stage a été originairement prévue par les auteurs de la loi sur la profession d'avocat pour permettre aux avocats stagiaires de suivre une formation complémentaire ou de s'essayer à une autre profession<sup>34</sup>. Comme l'article 10 de la loi sur la profession d'avocat ne limite cependant pas la possibilité de demander une suspension de stage à ces deux seules circonstances, des suspensions de stage sont également accordées en réponse à des demandes d'autre nature, dont notamment des événements comme ceux que les auteurs citent en exemple. La disposition sous examen a pour effet de rendre obligatoire une démarche jusqu'alors laissée à l'appréciation de l'avocat stagiaire.

L'alinéa 2 est incompréhensible pour le Conseil d'État. Le commentaire des articles exprime certes que la volonté des auteurs est d'exclure de la computation du stage judiciaire des périodes durant lesquelles l'avocat stagiaire est en réalité absent. Toutefois, il n'est pas compréhensible à quoi correspond « la période de stage effectuée dépassant la durée d'un mois » à laquelle ils se réfèrent dans le

<sup>34</sup> « Comme toutefois des raisons légitimes de formation et d'orientation professionnelle peuvent justifier une suspension, l'alinéa (5) [à l'époque, de l'article 4] permet de l'accorder pour une durée de trois ans pendant laquelle, cependant, l'intéressé ne figurera pas au tableau et ne pourra donc pas exercer la profession » (Commentaire des articles, doc. parl. n° 3273, p. 13).

dispositif en projet. Le Conseil d'État ignore aussi si les durées de temps différentes à l'alinéa 1<sup>er</sup> et à l'alinéa 2 sont dues à une erreur de plume (ce que donne à penser le commentaire, qui évoque uniquement une absence dépassant un mois) ou bien si les auteurs entendent traiter différemment le premier mois et les mois subséquents de la période d'absence. Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement à l'alinéa 2 sur le fondement de la sécurité juridique.

#### *Article 14*

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

##### *Alinéa 1<sup>er</sup>*

L'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 14 prévoit que l'avocat stagiaire doit, au cours du stage judiciaire, « suivre des cours obligatoires et assister à des conférences qui sont déterminés par règlement grand-ducal ».

L'obligation de l'avocat stagiaire n'est pas davantage encadrée par le législateur, qui relègue cette tâche au Grand-Duc.

Or, comme le Conseil d'État l'a déjà relevé dans ses considérations générales et sous l'article 2 du projet de loi, les éléments relatifs à la formation des candidats à la profession d'avocat et aux fonctions de notaire ou d'huissier de justice relèvent d'une matière réservée à la loi formelle, dans la mesure où ils constituent une restriction à l'exercice de la profession libérale garantie par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution (article 35 de la Constitution révisée). Il en découle, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, et notamment son arrêt n° 177 du 3 mars 2023, l'exigence que « 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 »<sup>35</sup>. Dès lors que la disposition sous examen ne satisfait pas à cette exigence, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement en raison de sa contrariété à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée).

##### *Alinéas 2 à 5*

L'alinéa 2 prévoit que la présence des avocats stagiaires est obligatoire lors des cours et conférences qui ont lieu durant le stage judiciaire. Le Conseil d'État s'interroge sur la compatibilité de cette exigence avec la possibilité d'un enseignement à distance, admis sans restriction par l'article 2 du projet de loi. Le Conseil d'État renvoie, à cet égard, à ses observations formulées à l'égard de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3.

L'alinéa 3 dispose que « [t]oute absence pour cause de maladie doit être justifiée par un certificat médical dans les trois jours ouvrables ». Il prévoit par ailleurs que « toute autre absence » (le commentaire cite l'exemple du mariage d'un membre de la famille) « doit faire l'objet d'une demande motivée à l'avance auprès du directeur des études ». Il n'est pas précisé selon quels critères le directeur des études appréciera l'admissibilité des « demandes motivées » qui lui sont adressées, ce qui comporte un risque d'arbitraire. Or, dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration.

À l'alinéa 4, il est prévu que les absences des avocats stagiaires pour maladie ou une autre cause de justification ne doivent pas dépasser « 20 % de la durée totale du cours ou de la conférence en cause ». Le Conseil d'État comprend que la « durée totale » à laquelle il est fait référence est celle qui résulte du projet de règlement grand-ducal dont il est également saisi et qui prévoit pour les cours une durée d'enseignement qui, selon les matières, se situe entre 6 et 12 heures et pour les conférences obligatoires, une durée de 4 ou de 6 heures.

L'alinéa 5 prévoit qu'« en cas de non-respect », l'avocat n'est pas admis au contrôle des connaissances du cours en cause et que la conférence « n'est pas prise en compte ». Il n'est pas perceptible quel est le non-respect qui est ainsi sanctionné. L'absence aux cours et conférences est sans doute visée, mais qu'en est-il de la remise tardive du certificat médical ? Est-elle sanctionnée de la même manière qu'une absence non justifiée ? Suffit-il par ailleurs de présenter une « demande motivée à l'avance

<sup>35</sup> Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023.

auprès du directeur des études » pour que l'excuse soit acquise, ou bien faut-il que la demande soit acceptée ? Dans la seconde hypothèse, quelles sont les motivations admissibles ? Par ailleurs, dans quel délai « à l'avance » une telle demande doit-elle être formulée ?

Toujours d'après l'alinéa 5, une conférence à laquelle l'avocat stagiaire n'a pas assisté « n'est pas prise en compte ». Que signifie cette non-prise en compte ?

Quel est encore l'effet de la « justification » d'une absence pour cause de maladie dûment documentée dans le délai de trois jours ouvrables par un certificat médical ou d'une décision du directeur acceptant une demande d'absence motivée ? L'avocat stagiaire est-il alors exempté de la sanction de l'alinéa 5 et peut-il participer au contrôle des connaissances sans avoir suivi une partie du cours ?

L'imprécision du dispositif, outre qu'elle est source d'insécurité juridique, est inadmissible dans une matière réservée à la loi. Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement aux alinéas 2 à 5.

## *Paragraphe 2*

### *Alinéa 1<sup>er</sup>*

Il serait plus opportun de dire que la réussite « conditionne la délivrance du diplôme visé à l'article 15 ». En effet, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi fait dépendre l'admission à la liste I du tableau d'un des ordres des avocats de la détention du certificat de réussite visé à l'article 15.

### *Alinéa 2*

Sans observation.

### *Alinéa 3*

La formule selon laquelle la participation à la session ordinaire des contrôles des connaissances a lieu « sur base d'une demande d'inscription adressée au directeur des études endéans le délai fixé par lui » est imprécise. Que signifie en effet, concrètement, l'expression « sur base de » ? Dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait par ailleurs se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions, à l'instar de la disposition sous examen pour ce qui est de la fixation du délai d'inscription par le directeur des études. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration.

Les auteurs omettent également de préciser en quoi consiste la « session ordinaire des contrôles des connaissances ». Quand s'ouvre-t-elle ? Sur quels cours porte-t-elle ? Du fait de cette imprécision, le dispositif se heurte à l'exigence selon laquelle, dans les matières réservées à la loi, « 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 »<sup>36</sup>.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Cette opposition formelle est liée à celle relative à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi, qui se contente de renvoyer sans plus de précision au règlement pour la définition du « programme à enseigner et à contrôler ainsi que les modalités que requiert le déroulement pratique des examens, contrôles des connaissances, formations et stages ».

### *Alinéa 4*

Sans observation.

### *Alinéa 5*

La disposition sous examen entend réserver la participation aux contrôles des connaissances et aux conférences aux seuls « candidats inscrits à un des Barreaux du Luxembourg au jour des épreuves et des conférences ».

Le commentaire ne comporte pas d'explication au sujet de cette disposition. Le Conseil d'État suppose cependant que le souci des auteurs est d'éviter qu'un candidat qui aurait quitté le Barreau après deux ans (soit la durée minimale du stage judiciaire résultant de l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, en projet) puisse continuer à essayer de valider le stage judiciaire.

<sup>36</sup> Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021.

Le Conseil d'État s'est demandé pour quelle raison la validation d'un cours obligatoire n'est pas soumise à la même condition.

#### Alinéas 6 et 7

L'alinéa 6 prévoit que toute absence pour maladie doit être justifiée par un certificat médical et que des absences pour d'autres motifs doivent faire l'objet d'une « demande motivée à l'avance ». Il reprend la teneur de l'alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup>, sauf que les auteurs ont ici oublié d'indiquer le destinataire de la « demande motivée à l'avance ».

La portée de la seconde phrase, qui prévoit que toute absence autre qu'une absence pour maladie « doit faire l'objet d'une demande motivée à l'avance », n'est quant à elle pas claire. Suffit-il de présenter une « demande motivée à l'avance » pour que l'absence soit « dûment justifiée » (alinéa 7) ? À qui cette demande doit-elle être adressée ? Sur quoi débouche une telle demande ? Quelles sont les motivations admissibles ? Par ailleurs, dans quel délai « à l'avance » une telle demande doit-elle être formulée ?

L'alinéa 7 prévoit l'organisation d'une session de rattrapage lors de laquelle l'avocat stagiaire pourra composer à nouveau « dans les matières dans lesquelles il n'a pas obtenu une note au moins égale à 10 points ou pour lesquelles son absence n'a pas été dûment justifiée ».

L'approche des auteurs, qui semblent vouloir admettre à la session de rattrapage uniquement les avocats stagiaires qui ont obtenu une note insuffisante dans une ou plusieurs matières ou qui étaient absents sans motif de justification valable lors du contrôle des connaissances, est difficilement compréhensible. En effet, une telle approche serait discriminatoire à l'égard des stagiaires absents, mais qui ont fait les démarches prévues à l'alinéa 6 et se sont vus, à l'issue de ces démarches, reconnaître un motif de justification valable. Il n'en serait autrement que si l'on admettait que les stagiaires sont d'office admis pour les matières dans lesquelles ils peuvent faire valoir un motif d'absence valable, ce qui paraît cependant difficilement concevable puisque, n'ayant pas composé, ils n'ont pas de note.

Au vu des interrogations qui précèdent, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote dans l'attente d'explications ou d'amendements de la part des auteurs.

#### Alinéa 8

Sans observation.

#### Paragraphe 3

##### Alinéa 1<sup>er</sup>

L'alinéa 1<sup>er</sup> traite de la correction des épreuves des contrôles des connaissances. Pour le Conseil d'État, il aurait été indiqué, pour rendre le texte plus lisible, de réunir en un seul endroit les dispositions figurant à l'alinéa 2 du paragraphe 2 (notation des épreuves sur 20 points, double correction, *etc.*) et celles qui figurent dans l'alinéa sous examen.

Le Conseil d'État constate que les auteurs n'ont pas prévu l'intervention d'un jury, mais qu'il revient ici au directeur des études de « constate[r] à l'égard de chaque candidat la validation des épreuves et des conférences et la validation de la durée de stage auprès du patron de stage ». Ce choix, surprenant étant donné qu'il s'agit de la dernière étape du processus et que le libellé du diplôme prévu à l'article 15 suggère l'intervention d'un « jury d'examen », ne fait l'objet d'aucun commentaire explicatif.

##### Alinéa 2

L'alinéa 2 reprend, dans leurs grandes lignes, les règles qui figurent également au paragraphe 3 de l'article 6 et au paragraphe 3 de l'article 10. Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 6, paragraphe 3, de la loi en projet.

#### Paragraphe 4

Le paragraphe 4 prévoit que le programme des cours et des conférences obligatoires est « établi au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier ».

Il n'est indiqué ni qui est chargé d'établir ce programme ni dans quelle forme il est établi ni encore comment il est porté à la connaissance des stagiaires, si bien que la disposition est affectée d'une imprécision qui est source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer

formellement à ce dispositif pour cette raison ainsi qu'en raison de sa contrariété avec l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), étant donné que le dispositif ne comporte aucun encadrement de la manière dont le programme des cours et conférences « est établi » et par qui. Il renvoie à ses observations et à son opposition formelle formulées à l'endroit de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2.

Le paragraphe 4 s'inscrit encore en porte-à-faux par rapport l'article 2, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi en projet, qui prévoit que « le programme à enseigner et à contrôler ainsi que les modalités que requiert le déroulement pratique des examens, contrôles des connaissances, formations et stages sont fixés par règlement grand-ducal ».

Il s'ajoute que la formule retenue par les auteurs du texte (« le programme de l'enseignement est établi ») ne rend pas compte des modalités de l'enseignement telles qu'elles résultent du projet de règlement d'exécution dont le Conseil d'État se trouve également saisi. Le projet de règlement prévoit en effet que les stagiaires peuvent composer leur propre programme d'enseignement, du moins en ce qui concerne certaines conférences que l'avocat stagiaire peut librement choisir. Il n'y a donc pas de programme fixe, identique pour tous les candidats.

Il se pourrait que les auteurs utilisent ici le terme « programme » pour désigner non pas le programme des matières sur lesquelles porte l'enseignement, mais au sens d'« horaire des cours » (dates, heures et lieux où se déroulent les enseignements et conférences). Si tel était le cas, le texte devrait être modifié en conséquence.

Le Conseil d'État fait encore observer que la référence au « 1<sup>er</sup> janvier » sans autre précision ne permet pas de fixer un événement dans le temps. Le Conseil d'État propose d'écrire le « 1<sup>er</sup> janvier de chaque année ».

#### *Article 15*

L'article 15 du projet de loi sous avis prévoit la remise d'un diplôme attestant de la délivrance par le jury du « certificat de fin de stage exigé pour se faire inscrire en tant qu'avocat inscrit à la liste I ».

Le Conseil d'État fait observer que le projet de loi ne prévoit aucune intervention d'un « jury d'examen » entre la préparation et la correction des épreuves (article 14, paragraphe 3) et la délivrance du diplôme visé à l'article 15 et que la suppression de l'« examen » de fin de stage est par ailleurs une des mesures phares du projet. Il s'impose dès lors ou bien d'adapter le libellé du diplôme ou bien de prévoir l'intervention d'un jury au moyen d'une disposition inspirée de l'article 10, paragraphes 2 et 3.

Le Conseil d'État fait encore observer qu'il découle du libellé du diplôme que le « jury » doit vérifier « la production des pièces exigées », mais qu'il n'existe aucune disposition énonçant les pièces que l'avocat stagiaire est tenu de produire à cette fin.

#### *Article 16*

##### *Paragraphes 1<sup>er</sup> et 2*

Sans observation.

##### *Paragraphe 3*

Le paragraphe 3 prévoit que les candidats intéressés à effectuer le stage notarial doivent s'inscrire auprès du ministre de la Justice au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année.

D'après l'alinéa 2, « chaque demande d'inscription fait l'objet d'une décision d'admission par le directeur des études ». Le cadrage de ce pouvoir décisionnel du directeur résulte en l'espèce à suffisance de l'article 17, qui énonce les conditions que le candidat doit remplir pour pouvoir être admis au stage. Il serait cependant indiqué de préciser, dans la loi, dans quel délai maximal le directeur des études doit statuer.

L'alinéa 3 ne donne pas lieu à observation.

#### *Article 17*

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> pose une série de conditions d'admissibilité au stage notarial.

L'alinéa 1<sup>er</sup> énonce une condition de nationalité, à savoir que pour être admis au stage notarial, le stagiaire doit avoir la nationalité luxembourgeoise ou être ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne.

Aux points 2° et 3°, le Conseil d'État se demande pourquoi le stagiaire doit présenter à la fois un « certificat à l'appui » émanant de son patron de stage et la convention qui doit obligatoirement être conclue entre le stagiaire et le patron de stage en vertu du paragraphe 3 de l'article 18.

Le point 5° prévoit que le stagiaire doit avoir réussi à une épreuve de langues organisée par la Chambre des notaires. En ce qui concerne l'encadrement de cette épreuve, le Conseil d'État renvoie aux articles 13 et 131 nouveaux que l'article 1<sup>er</sup>, point 7, du projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat<sup>37</sup> propose d'introduire dans la loi relative à l'organisation du notariat, qui prévoient un dispositif plus précis à cet égard, dont les auteurs pourraient utilement s'inspirer.

L'exigence du point 5° doit également être complétée par la précision « sinon une décision de dispense totale ou partielle de cette épreuve accordée conformément au paragraphe 2 ».

#### *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 concerne la dispense totale ou partielle des épreuves de langues. Pour l'essentiel, il reprend l'article 21-1 du règlement grand-ducal précité du 10 juin 2009. Toutefois, ce règlement prévoit que les dispenses sont accordées par une commission du stage mise en place par le règlement alors que la loi en projet attribue cette compétence au comité de pilotage.

Le paragraphe sous examen énonce les hypothèses dans lesquelles une dispense totale ou partielle de l'épreuve de maîtrise des langues peut être accordée, mais n'encadre pas autrement la procédure à suivre. Le Conseil d'État comprend que le candidat doit, en tout état de cause, effectuer les démarches en vue de l'obtention d'une dispense avant la date limite pour l'introduction des demandes d'inscription prévue à l'article 16, étant donné que la preuve de la réussite de l'épreuve de maîtrise des langues (et, en bonne logique, les éventuelles dispenses totales ou partielles de cette épreuve) figure parmi les pièces à joindre à la demande d'inscription.

#### *Paragraphe 3*

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 3 pour les mêmes raisons qui l'ont conduit à formuler une opposition formelle à l'encontre de l'article 12, paragraphe 3, alinéa 2, qui est similaire. Elles sont essentiellement liées au fait que le premier alinéa énonce plusieurs conditions, mais que le second n'en sanctionne qu'une seule, sans préciser laquelle. Il doit aussi réitérer ses interrogations quant à la proportionnalité de la sanction formulées au même endroit.

Le Conseil d'État se demande encore s'il ne serait pas indiqué de regrouper en un seul article les dispositions qui figurent au paragraphe 3 de l'article 17 (le stagiaire est guidé par son patron de stage) et au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 18 (le stage implique une présence à temps plein). Une telle approche permettrait en effet de ne pas devoir répéter à deux reprises qu'un non-respect de l'obligation est sanctionné par la non-prise en considération de la période de stage concernée (les articles 17, paragraphe 3, alinéa 2 et 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, sont de teneur identique).

### *Article 18*

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

L'alinéa 1<sup>er</sup>, qui dispose que le stage notarial s'effectue à plein temps et dans une étude notariale luxembourgeoise, est repris de l'article 23 du règlement grand-ducal modifié du 10 juin 2009. Même si l'application de ce dispositif ne semble pas avoir donné lieu à des difficultés en pratique, le Conseil d'État note que les concepts d'« étude de notaire » et de « temps plein » ne sont pas définis. Le Conseil d'État rappelle que la notion d'étude de notaire doit seulement être introduite dans la loi portant organisation du notariat par le projet de loi portant réforme du notariat (dossier parlementaire n° 7310) et il renvoie aux observations qu'il avait faites dans son avis du 7 mai 2019 sur le manque de différenciation entre les notions d'« étude de notaires » et d'« association de notaires »<sup>38</sup>.

L'alinéa 2 reprend à la lettre la teneur de l'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 17. Selon le Conseil d'État, il serait indiqué de fusionner ces deux dispositions.

<sup>37</sup> Projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

<sup>38</sup> Avis du Conseil d'État du 7 mai 2019, n° 52.880, dossier parl. n° 7310<sup>5</sup>, p. 2 et pp. 8-9

### *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 fait obligation au stagiaire de communiquer tout changement de patron de stage à la Chambre des notaires et au directeur des études dans un délai maximal d'un mois.

Dans la mesure où cette disposition est identique à l'article 12, paragraphe 3, concernant le stage judiciaire, le Conseil d'État renvoie à ses observations et, pour les raisons y énoncées, réitère sa réserve de dispense du second vote constitutionnel. Le Conseil d'État s'interroge en outre ici sur les raisons pour lesquelles les auteurs ont prévu une communication du changement de patron de stage à la Chambre des notaires. En effet, les avocats stagiaires sont inscrits au tableau des avocats et soumis à ce titre à l'autorité de leur ordre, tandis que les stagiaires effectuant le stage notarial ne relèvent en rien des attributions de la Chambre des notaires.

### *Paragraphe 3*

Le paragraphe 3 prévoit que le stagiaire peut, au choix des parties, effectuer le stage notarial en tant que salarié de son patron de stage ou en tant qu'indépendant et que, dans les deux cas, les droits et obligations réciproques sont déterminés dans une convention de stage.

Le projet de loi ne précise pas davantage le contenu de cette convention. Le Conseil d'État rappelle que, s'agissant des conventions qui sont des contrats de travail, les règles d'ordre public du Code du travail trouveront application, notamment celles relatives aux contrats de travail à durée déterminée.

### *Paragraphe 4*

La disposition introduit la règle que le stagiaire effectuant le stage notarial qui s'absente pendant une durée dépassant un mois doit demander une suspension de son stage, suspension qui ne peut pas dépasser trois ans.

Le Conseil d'État se demande pour quelle raison la suspension du stage doit être demandée auprès de la Chambre des notaires, étant donné que d'après l'article 2 du projet de loi, « [les] stages relevant du cadre de la présente loi se déroulent sous l'autorité du Ministre ayant la Justice dans ses attributions ».

Concernant la durée maximale de trois ans, il serait indiqué de préciser qu'il s'agit d'une durée totale. Le Conseil d'État s'interroge cependant aussi sur la sanction qui trouverait à s'appliquer en cas de dépassement de ce plafond. La disposition sous examen n'en prévoit aucune et – contrairement à ce qui est prévu pour le stage judiciaire – l'article 16, paragraphe 2, du projet de loi fixe seulement la durée minimale du stage notarial.

L'alinéa 2 est difficilement compréhensible, à défaut aussi de tout commentaire explicatif.

Il n'est tout d'abord pas clair à quelle « condition » les auteurs entendent se référer. Le Conseil d'État présume qu'à l'instar des explications fournies dans le commentaire de l'article 13, paragraphe 4, l'intention des auteurs est d'ancrer dans la loi que si un stagiaire effectuant le stage notarial s'absente pendant plus d'un mois, la période d'absence cesse de compter pour la durée du stage. Il ne voit cependant pas très bien en quoi le fait d'avoir effectué la démarche d'une demande de suspension du stage modifierait la situation puisque la période de suspension ne compte *a priori* pas non plus.

La non-prise en compte des « obligations » prévues à l'article 19, paragraphe 2, surprend également dans la mesure où le stagiaire n'est admis aux épreuves de l'examen de fin de stage qu'une fois qu'il a accompli au moins 18 mois de stage dans une étude notariale. Le Conseil d'État ne comprend dès lors pas très bien comment il pourrait être reproché au stagiaire qui a terminé son stage notarial d'avoir manqué d'assiduité durant le mois où il a présenté les épreuves de l'examen de fin de stage notarial.

Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement à l'alinéa 2 au motif de la sécurité juridique.

## *Article 19*

### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

#### *Alinéa 1<sup>er</sup>*

L'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit le principe que le stagiaire doit suivre des cours et rédiger un mémoire sur un sujet en rapport avec le notariat. Il résulte de l'article 3, paragraphe 2, que le sujet de ce mémoire doit être « autorisé » par le comité de pilotage.

La loi ne règle ni les matières de l'enseignement ni le volume horaire des cours. Le législateur laisse également au Grand-Duc le soin de régler intégralement les « modalités du mémoire ».

Or, comme le Conseil d'État l'a déjà relevé dans ses considérations générales et sous l'article 2 du projet de loi, les éléments relatifs à la formation des candidats à la profession d'avocat et aux fonctions de notaire ou d'huissier de justice relèvent d'une matière réservée à la loi formelle dans la mesure où ils constituent une restriction à l'exercice de la profession libérale garantie par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution (article 35 de la Constitution révisée). Il en découle, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, et notamment son arrêt n° 177 du 3 mars 2023, l'exigence que « 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 »<sup>39</sup>. Dès lors que la disposition sous examen ne satisfait pas à cette exigence, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement en raison de sa contrariété à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (article 45, paragraphe 2 de la Constitution révisée).

#### Alinéas 2 à 5

Ces dispositions sont calquées sur les alinéas 2 à 5 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 14 et le Conseil d'État doit s'y opposer formellement pour les motifs exposés à l'endroit de cet article.

À l'alinéa 4, la référence à des « conférences », qui semble provenir d'un copier-coller de la disposition de l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, est à omettre dès lors que l'organisation de conférences obligatoires n'est pas prévue au cours du stage notarial.

À l'alinéa 5, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de la sécurité juridique, que le dispositif soit reformulé pour exprimer clairement que l'exclusion de l'examen ne concerne que la session de l'examen qui suit les cours auxquels le stagiaire a manqué d'assiduité.

#### Paragraphe 2

##### Alinéas 1<sup>er</sup> et 2

Le Conseil d'État est interpellé par le nombre de notions que les auteurs des deux premiers alinéas du paragraphe 2 enchaînent aux fins de décrire le déroulement de l'examen de fin de stage du stage notarial. Celui-ci comporte en effet une « session » (entre le 15 mars et le 30 avril de chaque année), durant laquelle il y a un « contrôle des connaissances » sous forme d'une pluralité d'« épreuves écrites » puis, « dans le mois qui suit », une « épreuve orale ». Il serait indiqué de remettre cette disposition sur le métier.

Le Conseil d'État note que le législateur omet de déterminer les matières de l'examen et le nombre d'épreuves. Or, comme le Conseil d'État l'a déjà relevé de manière répétée, ces questions relèvent d'une matière réservée à la loi formelle dans la mesure où ils constituent une restriction à l'exercice de la profession libérale garantie par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution (article 35 de la Constitution révisée). Il en découle, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, et notamment son arrêt n° 177 du 3 mars 2023, l'exigence que « 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 »<sup>40</sup>. Dès lors que la disposition sous examen ne satisfait pas à cette exigence, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement en raison de sa contrariété à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (article 45, paragraphe 2 de la Constitution révisée).

À l'alinéa 2, il serait préférable d'écrire « dans les trente jours qui suivent ».

##### Alinéa 3

L'alinéa 3 prévoit que toute absence pour maladie doit être justifiée par un certificat médical et que des absences pour d'autres motifs doivent faire l'objet d'une « demande motivée à l'avance » auprès du directeur des études.

Le Conseil d'État s'interroge sur l'avantage que procure au stagiaire qui n'a pas pu participer à un contrôle des connaissances la production d'un certificat de maladie ou d'une « demande motivée ». N'ayant pas composé, il n'aura pas de note et il devra donc, tout comme le stagiaire qui ne s'est pas

<sup>39</sup> Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023.

<sup>40</sup> Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023.

manifesté, se présenter à nouveau selon les modalités de l'article 22. Contrairement à l'article 14, paragraphe 2, alinéa 7, ledit article 22 n'évoque en effet pas l'hypothèse d'une « absence dûment justifiée ».

Pour le Conseil d'État, l'alinéa 3 n'est ainsi d'aucune utilité et il peut donc être omis.

Alinéa 4

Sans observation.

### *Paragraphe 3*

L'annonce d'une publication annuelle des programmes des cours et de l'examen est en contradiction avec l'article 2, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi en projet, qui prévoit que « le programme à enseigner et à contrôler ainsi que les modalités que requiert le déroulement pratique des examens, contrôles des connaissances, formations et stages sont fixés par règlement grand-ducal ». Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à ce dispositif en raison de sa contrariété avec l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), étant donné que le dispositif ne comporte aucun encadrement de la manière dont le programme « porté à la connaissance du public » est arrêté et par qui. Il renvoie à ses observations et à son opposition formelle formulées à l'endroit de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2.

Les modalités de fixation et de publication de la date (au singulier ?) de l'examen de fin de stage du stage notarial n'ont pas non plus besoin d'être réglées par la loi. Il s'agit en effet d'une « modalité que requiert le déroulement pratique des examens » qui peut être déterminée par voie de règlement grand-ducal conformément à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2.

Ainsi le paragraphe 3 peut, selon le Conseil d'État, être intégralement omis.

### *Article 20*

L'article 20 prévoit une procédure d'inscription à l'examen de fin de stage du stage notarial débouchant sur la prise d'une décision par le directeur des études. Ce pouvoir de décision du directeur des études ne fait l'objet d'aucun encadrement. Dans la mesure où l'admission à l'examen dépend *a priori* uniquement de l'accomplissement d'un stage notarial de dix-huit mois, la compétence du directeur des études devrait être liée, mais le texte ne le précise pas, ce qui pourrait ouvrir la porte à une mise en œuvre arbitraire de ce pouvoir décisionnel. Par ailleurs, la finalité et les modalités de l'inscription ne sont pas claires.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'alinéa sous examen. Dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration.

Si l'intention des auteurs était de vérifier à nouveau que le stagiaire satisfait aux conditions d'admission au stage notarial figurant à l'article 17, il faudrait le prévoir.

Le Conseil d'État demande que les termes « au moins » soient insérés, à l'alinéa 1<sup>er</sup>, avant ceux de « 18 mois », étant donné que l'article 16, paragraphe 2, vise une « durée minimale de 18 mois » en ce qui concerne le stage notarial.

### *Article 21*

L'article sous examen est relatif aux modalités de préparation et de correction des examens dans le cadre du stage notarial. Pour cette raison, il serait judicieux d'inverser les articles 21 et 22.

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

À l'instar de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 21 semble prévoir une préparation et une correction collégiale des épreuves de l'examen de fin de stage du stage notarial par les membres du jury d'examen, ce qui interpelle le Conseil d'État pour des raisons purement pragmatiques. Il renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 6.

Le Conseil d'État sera amené à observer à l'endroit de l'article 22 que dès lors que la mission du jury concerne seulement la correction des « épreuves des examens », il n'est pas clair qui corrige le « mémoire sur un sujet en relation avec le notariat » prévu à l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>.

*Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 détermine la composition du jury, mais le mode de fonctionnement de ce jury n'est pas défini. Les décisions sont-elles prises à la majorité ? L'unanimité est-elle requise ? Quel quorum de présence faut-il appliquer ? Dans quelles conditions fait-on appel aux suppléants ?

Les questions posées étant source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

En ce qui concerne la présidence du jury d'examen par le membre le plus âgé en cas d'empêchement du directeur des études, le Conseil d'État renvoie à ses observations et son opposition formelle formulées à l'égard de l'article 6, paragraphe 2, en réitérant cette opposition formelle, de même qu'à la solution y proposée pour lever ladite opposition formelle.

*Paragraphe 3*

Le Conseil d'État renvoie à ses observations sous le paragraphe 3 de l'article 6, qui est de même facture.

*Article 22**Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoit une notation sur 20 points du « mémoire sur un sujet en relation avec le notariat » prévu à l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>. Il n'est toutefois pas indiqué qui assure la correction de ce mémoire. D'après l'article 21, paragraphe 1<sup>er</sup>, le jury a pour seule mission de corriger « les épreuves des examens ».

L'assimilation du mémoire à une épreuve d'examen que les auteurs réalisent au paragraphe sous examen en y parlant « des épreuves y compris le mémoire » devrait être faite dès l'article 19, où le mémoire est introduit, et l'article 21 pourrait, pour plus de clarté, être modifié pour que le jury soit chargé de la mission de corriger « les épreuves des examens et le mémoire visé à l'article 19 [...] ».

*Paragraphe 2*

Sans observation.

*Paragraphe 3*

Le paragraphe 3 établit une distinction entre les notions d'« échec » et d'« ajournement total », mais la seconde notion n'apparaît pas dans le dispositif jusqu'à cet endroit et le commentaire des articles ne l'explique pas.

Dès lors que le dispositif ne se réfère qu'à la seule notion d'échec, le Conseil d'État demande aux auteurs de s'en tenir à cette notion, en précisant aussi que l'exclusion de la formation intervient après avoir échoué à trois sessions, y inclus les examens d'ajournement.

Le Conseil d'État constate que le candidat qui est exclu de l'examen pour avoir manqué d'assiduité aux cours n'est pas sanctionné puisqu'il n'a ni échoué ni subi un ajournement total.

*Article 23*

Sans observation.

*Article 24**Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il convient d'écrire « Le stage professionnel pour l'admission à la fonction d'huissier de justice a pour but [...] ».

*Paragraphe 2*

Sans observation.

*Paragraphe 3*

Le paragraphe sous examen prévoit une procédure d'inscription au stage professionnel pour l'admission à la fonction d'huissier de justice débouchant sur la prise d'une décision par le directeur des études. Ce pouvoir de décision du directeur des études est en l'espèce cadré à suffisance par l'article 25,

qui énonce les conditions que le candidat doit remplir pour pouvoir être admis au stage pour l'admission à la fonction d'huissier de justice.

#### *Article 25*

Dans la mesure où l'article en projet est calqué sur l'article 17 du projet de loi, le Conseil d'État renvoie aux observations qu'il a faites à cet endroit.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, les auteurs maintiennent une stricte condition de nationalité, dont la nécessité n'est pas expliquée à l'exposé des motifs ou dans le commentaire de l'article en projet. Le Conseil d'État renvoie à ses développements relatifs à l'égard de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, ainsi qu'à la réserve de dispense du second vote constitutionnel qu'il a formulée à cet égard et qui est réitérée.

Le Conseil d'État relève que la disposition sous examen ne fait pas référence au contrôle de l'honorabilité du candidat. Il comprend toutefois que ce contrôle sera introduit par le projet de loi n° 7691<sup>41</sup>.

#### *Article 26*

L'article en projet est substantiellement identique à l'article 18 du projet de loi, relatif au stage notarial. Le Conseil d'État renvoie aux observations, réserve de dispense du second vote constitutionnel et opposition formelle qu'il a formulées à cet endroit et qui sont réitérées à l'encontre de l'article sous examen.

#### *Article 27*

L'article 27 est substantiellement identique à l'article 19 du projet de loi, relatif au stage notarial. Le Conseil d'État renvoie aux observations et oppositions formelles qu'il a formulées à cet endroit, les oppositions formelles étant réitérées.

#### *Article 28*

L'article 28 est substantiellement identique à l'article 20 du projet de loi, relatif au stage notarial. Le Conseil d'État renvoie aux observations qu'il a faites à cet endroit.

#### *Article 29*

L'article 29 est substantiellement identique à l'article 21 du projet de loi, relatif au stage notarial. Le Conseil d'État renvoie aux observations et oppositions formelles qu'il a formulées à cet endroit, les oppositions formelles étant réitérées pour autant que de besoin.

#### *Article 30*

L'article 30 est substantiellement identique à l'article 22 du projet de loi, relatif au stage notarial. Le Conseil d'État renvoie aux observations qu'il a faites à cet endroit.

---

41 Projet de loi portant modification :

1° du Code de procédure pénale ;

2° du Nouveau Code de procédure civile ;

3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes ;

4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;

5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs ;

6° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante ;

7° de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse ;

8° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ;

9° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant ;

10° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales ;

11° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

### Article 31

Le Conseil d'État relève l'incohérence terminologique des auteurs, qui se réfèrent à un « diplôme de candidat huissier de justice » à l'article sous examen, mais proposent, à l'article 34 du projet de loi, de modifier l'article 2 de la loi portant organisation du service des huissiers de justice pour y soumettre la nomination comme huissier de justice à la condition d'une détention du « certificat prévu à l'article 31 de la loi du [...] relative à l'accès et à la formation des professions d'avocat à la Cour, de notaire et d'huissier de justice et modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice et la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ». Dès lors que le diplôme délivré jusqu'ici aux candidats-huissier de justice qui ont accompli leur stage est le « Certificat de candidat-huissier de justice »<sup>42</sup>, il paraît indiqué de maintenir cette terminologie et de reformuler l'article sous examen en conséquence.

### Article 32

L'article sous examen prévoit que les candidats inscrits aux cours complémentaires et les stagiaires effectuant le stage judiciaire bénéficient d'une indemnité de stage dont le montant est arrêté par voie de règlement grand-ducal. Le Conseil d'État se doit de souligner que cette indemnisation relève d'une matière réservée à la loi en application de l'article 103 de la Constitution (futur article 117, paragraphe 5, de la Constitution révisée), et, le cas échéant, s'il s'agit d'une dépense pour plus d'un exercice, également de l'article 99 de la Constitution (futur article 117, paragraphe 4, de la Constitution révisée). Il doit donc s'opposer formellement à la disposition sous examen, au motif que le montant de l'indemnité ne fait l'objet d'aucun encadrement, ce qui contrevient à l'exigence de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (futur article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée).

Le Conseil d'État s'interroge aussi sur la signification de l'expression « durée normale des cours complémentaires ». D'après le commentaire des articles, il s'agirait d'une période de six mois, ce qui correspond peu ou prou aux cinq mois et demi visés à l'article 8, paragraphe 2 (« les cours commencent au plus tôt le 15 novembre chaque année et prennent fin au plus tard le 30 avril de l'année suivante »). Il serait préférable d'inscrire expressément dans le texte que les candidats touchent l'indemnité de stage pendant les six mois qui suivent leur première inscription aux cours complémentaires.

Il est enfin impropre de parler de « stagiaires » s'agissant des candidats inscrits aux cours complémentaires, étant donné que l'obtention du certificat de réussite de ces cours est un préalable à l'accomplissement du stage judiciaire.

### Article 33

#### Paragraphe 1<sup>er</sup>

Sans observation.

#### Paragraphe 2

Le paragraphe prévoit la conservation pendant cinquante ans des « documents » (et non « données ») visés aux points 1<sup>o</sup> à 5<sup>o</sup>.

Il n'est cependant pas clair pour le Conseil d'État en quoi la conservation de documents qui, pour l'essentiel, attestent qu'une personne a accompli la formation (les relevés de notes, les certificats de réussite, etc.) est en rapport avec les finalités du traitement visées au paragraphe 3, à savoir « la mise en œuvre et le suivi des différentes formations ».

Le paragraphe 2 semble être écrit dans une optique d'archivage, conformément à la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage, étant donné que son contenu s'apparente à un tableau de tri indiquant quels documents doivent être détruits et par conséquent ne sont pas destinés à un archivage. Cette optique n'est pas à confondre avec une optique de protection de données à caractère personnel et n'a pas sa place dans un chapitre relatif au traitement des données à caractère personnel. Si les auteurs entendent

<sup>42</sup> D'après l'article 2, 4), de la loi portant organisation du service des huissiers de justice, il faut, pour être nommé huissier de justice, « présenter le certificat de candidat-huissier de justice ». D'après l'article 8 du règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 1971 portant organisation du stage et de l'examen de fin de stage des candidats-huissiers de justice, « [l]e diplôme à délivrer au candidat reçu sera rédigé dans les termes suivants : « La commission d'examen pour le stage de candidat-huissier de justice, au vu du résultat des épreuves subies en vertu du règlement grand-ducal du....., délivre à M....., né(e) le..... à..... le certificat de candidat-huissier de justice ».

indiquer la durée de conservation des données à caractère personnel, il y a lieu de rédiger la disposition en ce sens.

Concernant la durée de conservation des données prévue, le Conseil d'État rappelle que, d'après le règlement général sur la protection des données, ci-après le « RGPD », chaque donnée collectée dans le cadre d'une mission légale ne doit être conservée qu'aussi longtemps qu'elle est nécessaire pour l'exécution de la mission voire de l'obligation légale pour laquelle elle a été collectée. Or, la durée de conservation de cinquante ans proposée par les auteurs semble n'avoir aucun rapport avec la finalité du traitement annoncée au paragraphe 3, précité. D'après le commentaire des articles, la durée de cinquante ans semble avoir été retenue pour cadrer avec la « durée de la vie professionnelle », sans qu'il résulte cependant du texte de la loi, ou même du commentaire, à quelle fin les données devraient être conservées pendant toute cette durée.

Au regard de ce qui précède, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel dans l'attente d'explications ou d'amendements de la part des auteurs justifiant la durée de conservation de cinquante ans.

À titre surabondant, le Conseil d'État fait encore observer qu'au point 1°, la référence à un « certificat de [...] non réussite » pose problème, car ni la loi en projet ni un autre texte législatif ne prévoient la délivrance d'un tel certificat. Aux points 4° et 5°, les références à une « omission du tableau » n'ont, en outre, aucun sens, car il n'existe pas de tableau des notaires ou des huissiers de justice.

#### *Paragraphe 3*

Il serait plus logique d'insérer le paragraphe sous examen, qui renseigne les finalités du traitement, avant le paragraphe 2, consacré aux durées de conservation. Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées ci-dessus.

#### *Paragraphes 4 et 5*

Les paragraphes 4 et 5 ne font que paraphraser les dispositions du RGPD. Ils sont à supprimer, étant donné que le RGPD est d'application directe.

#### *Article 34*

L'article sous examen comporte trois dispositions modificatives de la loi portant organisation du service des huissiers de justice.

##### *Point 1°*

La disposition sous examen remplace l'article 2 de la loi portant organisation du service des huissiers de justice.

En ce qui concerne la condition de nationalité reprise au point 1), le Conseil d'État renvoie à ses développements relatifs à l'égard de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, et réitère la réserve de dispense du second vote constitutionnel à l'égard de la disposition sous examen.

Au point 3), les auteurs entendent modifier l'article 2 de la loi portant organisation du service des huissiers de justice, pour y soumettre la nomination comme huissier de justice à la condition d'une détention du « certificat prévu à l'article 31 de la loi du [...] relative à l'accès et à la formation des professions d'avocat à la Cour, de notaire et d'huissier de justice et modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice et la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ». Ce renvoi spécifique au diplôme délivré sur le fondement de la loi en projet exclut de l'accès à la fonction d'huissier de justice tous ceux qui ont accompli le stage d'huissier de justice et obtenu le certificat de candidat-huissier de justice antérieurement à la nouvelle loi ainsi que ceux qui accomplissent ledit stage au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et qui ne font pas le choix, prévu au paragraphe 2 de l'article 37 en projet, de recommencer leur stage selon les nouvelles dispositions. Les droits de ces personnes sont toutefois protégés par la disposition transitoire figurant à l'alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 37.

##### *Points 2° et 3°*

Sans observation.

#### *Article 35*

L'article sous examen comporte deux dispositions modificatives de la loi sur la profession d'avocat.

*Point 1°*

Le point 1° de l'article sous examen entend remplacer l'article 8, paragraphe 3, de la loi sur la profession d'avocat.

D'après le commentaire, ce remplacement survient en vue de supprimer la référence au diplôme de l'examen de fin du stage judiciaire au motif « que l'examen de fin de stage judiciaire n'est plus maintenu dans sa forme actuelle ».

Avant d'aborder le fond, il importe au Conseil d'État d'attirer l'attention du législateur sur le fait que le paragraphe 3 de l'article 8 de la loi sur la profession d'avocat est également affecté par le projet de loi n° 8056<sup>43</sup>. Tel qu'initialement libellé, l'article II de ce projet de loi proposait également le remplacement de l'article 8 dans son intégralité, de sorte qu'il aurait pu entrer en conflit avec le projet de loi sous avis. Le projet de loi n° 8056 a cependant été récemment amendé pour ne se limiter qu'à ajouter un nouveau point 7 à la suite du point 6 du paragraphe 3 de l'article 8 de la loi sur la profession d'avocat<sup>44</sup>. Si cet amendement était retenu, le Conseil d'État recommande aux auteurs d'amender le point 1° de l'article 35 selon la même logique pour que seul le point 1 du paragraphe 3 de l'article 8 soit remplacé, et non le paragraphe entier.

Sur le fond, le Conseil d'État relève que la disposition sous examen a pour conséquence que les listes I et II des tableaux tenus par les deux ordres des avocats se confondent, puisqu'elles sont toutes deux, et *a priori* indistinctement, ouvertes aux « avocats qui remplissent les conditions des articles 5 et 6 ». Le Conseil d'État comprend que les auteurs du projet de loi entendent remédier à cette incongruité en ajoutant à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi la condition supplémentaire selon laquelle, pour obtenir l'admission à la liste I du tableau, l'avocat doit avoir « accompli avec succès le stage prévu par le chapitre 3 ». Toutefois, cette approche est source de problèmes, comme le Conseil d'État l'a relevé lors de l'examen de l'article 1<sup>er</sup>.

Le Conseil d'État préconise plutôt de donner à l'article 8, paragraphe 3, point 1, de la loi sur la profession d'avocat la teneur qui suit :

« 1. la liste I des avocats qui remplissent les conditions des articles 5 et 6 et qui sont détenteurs du diplôme de l'examen de fin de stage judiciaire ou du certificat de fin de stage judiciaire ; ».

*Point 2°*

Le point 2° vise à remplacer l'article 10 de la loi sur la profession d'avocat.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 10 de la loi sur la profession d'avocat prévoit actuellement l'omission du tableau d'un avocat stagiaire qui néglige les obligations découlant du stage pendant une année entière. Cette règle est remplacée par une disposition qui prévoit l'omission du tableau de l'avocat stagiaire qui n'a pas « accompli toutes ses obligations de stage endéans le délai prévu à l'article 13 (1) » du projet de loi, ce qui correspond peu ou prou à la règle qui figure actuellement au paragraphe 3 de l'article 10 de la loi sur la profession d'avocat.

À l'instar de ce que le Conseil d'État a déjà observé à l'endroit de l'article 13, la référence à un « accomplissement de toutes [l]es obligations de stage » est malencontreuse, car la loi ne prévoit aucun moyen clair de documenter que toutes les obligations ont bien été remplies.

La référence à « toutes les obligations du stage » manque par ailleurs de rigueur. À l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi, les auteurs énoncent en effet deux circonstances distinctes qui peuvent empêcher une « fin automatique » du stage : le fait de ne pas avoir réussi toutes les « obligations prévues pendant le stage par l'article 14 », d'une part, et l'incapacité de présenter un certificat d'assiduité du patron de stage, de l'autre. Les auteurs visent-ils ici également spécifiquement les « obligations prévues pendant le stage par l'article 14 » ou bien la notion inclut-elle ici d'autres obligations, comme par exemple celle d'avoir un patron de stage et de travailler avec assiduité sous la guidance de celui-ci ?

Le Conseil d'État s'interroge sur l'articulation de cette disposition avec le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 13 en projet, qui prévoit que le directeur des études propose l'omission du stagiaire qui n'a pas

43 Projet de loi n° 8056 portant modification :

1° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation des services des huissiers de justice ;

2° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

44 Amendements parlementaires du 24 mai 2023, Amendement n° 2, doc. parl. n° 8056<sup>10</sup>.

réussi le contrôle des connaissances ou qui n'a pas assisté à toutes les conférences dans le délai maximal prévu au paragraphe 1<sup>er</sup> du même article. L'omission est-elle conditionnée par une telle « proposition » du directeur des études ?

Au vu des problématiques qui viennent d'être exposées, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au nouveau paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 10 de la loi sur la profession d'avocat proposé par les auteurs, étant donné que sa formulation est source d'insécurité juridique.

Il serait, par ailleurs, préférable que les auteurs se réfèrent, à l'endroit de cet article également, au diplôme visé à l'article 15 du projet de loi, en s'inspirant par exemple du paragraphe 3 actuel de l'article 10 de la loi sur la profession d'avocat

Le projet de loi maintient, sans modification, le paragraphe 2 de l'article 10 de la loi sur la profession d'avocat.

Aux termes du nouveau paragraphe 3 qu'il est proposé d'insérer à l'article 10 de la loi sur la profession d'avocat, la démission de l'avocat n'interrompt ni ne suspend le cours du délai de deux ans au minimum et quatre ans au maximum prévu à l'article 13 de la loi en projet. Cette disposition ne donne pas lieu à observation, mais le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas plus cohérent de l'insérer à l'article 13 de la loi en projet, qui règle les conséquences d'une suspension de stage accordée sur le fondement de l'article 10, paragraphe 2, de la loi sur la profession d'avocat et pourrait aussi prévoir l'absence de conséquences d'une démission.

Le nouveau paragraphe 4 de l'article 10 de la loi sur la profession d'avocat substitue à la faculté du Conseil de l'ordre de prolonger les délais prévus actuellement au paragraphe 3 du même article une possibilité d'autoriser un avocat à recommencer son stage. L'impossibilité de recommencer le stage judiciaire sans une telle autorisation ne résulte pourtant pas expressément du chapitre 3 de la loi en projet, et notamment de son article 12, paragraphe 2, qui énonce les conditions à remplir au moment de l'inscription au stage.

#### *Article 36*

Sans observation.

#### *Article 37*

Concernant les dispositions relatives à l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil d'État voudrait rappeler qu'une nouvelle loi s'applique en principe à toutes les situations nées sous l'empire de la législation antérieure et que les nouvelles règles de procédure s'appliquent aussitôt aux procédures en cours. Les dispositions en projet qui ne font que réitérer ce principe sont dès lors à omettre.

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, la date d'entrée en vigueur, déjà révolue, est évidemment à revoir.

L'alinéa 2 est à omettre, car, comme le Conseil d'État vient de le rappeler, l'application immédiate de la nouvelle loi est la règle de droit commun. À titre surabondant, le Conseil d'État fait observer qu'il conviendrait de viser le « certificat de fin de stage exigé pour se faire inscrire en tant qu'avocat inscrit à la liste I visée à l'article 8, paragraphe 3, point 1, de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat », le « diplôme de candidat notaire » et le « diplôme de candidat huissier de justice ».

L'alinéa 3 est inintelligible. Les auteurs y mélangent le cas de figure d'une personne qui remplit déjà les conditions pour exercer la profession ou la fonction visée avec celui d'une personne qui a commencé la formation sous la législation antérieure et choisit de poursuivre sa formation selon ce régime, ce que permettent les paragraphes 3, 4 et 5. À cela s'ajoute que la disposition comporte vers la fin de l'alinéa une incise (« dont le stage est en cours d'acquisition au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi ») qui n'a aucun sens. Pour une meilleure lisibilité, le Conseil d'État recommande aux auteurs de consacrer l'alinéa 3 au seul cas de figure des personnes qui ont acquis leur qualification professionnelle sous l'empire d'une législation antérieure et de régler les conséquences des choix qu'autorisent les paragraphes 3 à 5 dans chacun de ces paragraphes. L'alinéa 3 pourrait ainsi prendre la teneur suivante :

« Les personnes ayant obtenu le diplôme de l'examen de fin de stage judiciaire, le diplôme de candidat-notaire ou le diplôme de candidat-huissier de justice avant l'entrée en vigueur de la présente loi pourront continuer à se prévaloir de ce diplôme pour, respectivement, accéder à la

liste I des avocats, obtenir l'admission aux fonctions de notaire ou obtenir la nomination en tant qu'huissier de justice. »

*Paragraphes 2 à 4*

Sans observation.

*Paragraphe 5*

Le Conseil d'État n'a pas d'observation quant au fond de la disposition, mais il estime toutefois que, d'un point de vue terminologique, il convient de viser le « stage professionnel pour l'admission à la fonction d'huissier de justice » et non le « stage professionnel pour devenir huissier de justice ».

\*

## OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

*Observations générales*

En ce qui concerne les intitulés des chapitres, il est signalé qu'il y a lieu de séparer le numéro de chapitre et l'intitulé par un trait d'union. De plus, il est recommandé de ne pas employer la forme latine « de + ablatif » pour le libellé des intitulés de chapitre, étant donné que cette forme est désuète en français moderne. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 6 se lira comme suit :

« **Chapitre 6 – Les indemnités de stage** ».

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses (1), (2), ... et ne sont pas rédigés en caractères gras. Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, .... Chaque élément énuméré se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence. À titre d'exemple, l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, se lira comme suit :

« **Art. 3.** (1) Le directeur des études est chargé :

1° [...] ;

2° [...] ;

[...] ;

10° [...] »

Les puces typographiques sont à remplacer par des numérotations simples 1°, 2°, 3°, ... En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, à titre d'exemple, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, phrase liminaire, se lira comme suit :

« Sans préjudice [...] prévue à l'article 8, paragraphe 3, point 1, de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat [...] : ».

Lors des références, les différents éléments du dispositif sont à séparer par des virgules pour écrire, à titre d'exemple, à l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, « l'article 10, paragraphe 2, de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ».

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement, pour écrire par exemple, « Ministère de la justice », « Comité de pilotage », « Chambre des notaires », « Chambre des huissiers de justice », « Conseil de l'ordre ».

Lorsque les termes génériques sont visés, tous les substantifs s'écrivent en lettres minuscules, pour écrire par exemple « les barreaux ».

Les qualificatifs des fonctions gouvernementales et d'autres charges publiques prennent la minuscule, pour écrire par exemple « le président » et « le bâtonnier ».

Pour désigner un membre du gouvernement, il convient d'avoir recours aux termes suivants : « ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions ».

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Partant, il y a lieu d'écrire « neuf points indiciaires », « dix copies », « troisième degré », « quinze jours », « vingt-quatre mois », « quinze jours », « cinq membres effectifs ».

S'écrivent en toutes lettres les termes « pour cent ». À titre d'exemple, il faut écrire à l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 4, « 20 pour cent ».

Dans le cadre de renvois à des articles, paragraphes ou alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « qui précède » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'article, du paragraphe ou alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Partant, il convient d'adapter le dispositif aux endroits pertinents. Par analogie, cette observation vaut également pour les renvois à des paragraphes ou alinéas où il est fait emploi d'une tournure telle que « au paragraphe suivant » ou « aux alinéas suivants ».

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

#### *Intitulé*

À l'intitulé du projet de loi sous examen, il y a lieu d'écrire « de notaire et d'huissier de justice ».

Pour l'énumération des actes à modifier, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Au point 1) le terme « et » est à remplacer par un point-virgule.

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Compte tenu des observations qui précèdent, l'intitulé du projet de loi sous avis est à reformuler comme suit :

« 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 ;

2° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ».

#### *Article 1<sup>er</sup>*

À l'indication du numéro d'article, le point après les lettres « er » n'est pas à faire figurer en exposant.

Au paragraphe 2, phrase liminaire, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il y a lieu de remplacer le terme « sur » par les termes « relative à ».

#### *Article 2*

Au paragraphe 2, alinéa 4, le Conseil d'État recommande d'écrire « aux Conseils de l'Ordre du barreau de Luxembourg et du barreau de Diekirch ».

Au paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>, la formule « le ou les » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. Cette observation vaut également pour le paragraphe 4, alinéa 9.

Au paragraphe 4, alinéa 10, il est recommandé d'écrire :

« Les indemnités sont payables hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et sont non pensionnables. »

Le Conseil d'État propose de reformuler le paragraphe 5, alinéa 1<sup>er</sup>, première puce typographique comme suit :

« 1° les deux représentants respectivement du barreau de Luxembourg et du barreau de Diekirch sont proposés par le bâtonnier du barreau de Luxembourg ; ».

Au paragraphe 5, alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième puce typographique, il convient d'écrire :

« 2° le représentant de la Conférence du jeune barreau de Luxembourg est proposé par son président° ».

### Article 3

Au paragraphe 2, huitième puce typographique, le terme « et » entre les termes « aux articles 19, paragraphe 1<sup>er</sup> » et « 27, paragraphe 1<sup>er</sup> » est à remplacer par une virgule.

### Chapitre 2, section 1<sup>re</sup>

Lorsqu'on se réfère à une première section, les lettres « re » sont à insérer en exposant après le numéro pour écrire « Section 1<sup>re</sup> ».

### Article 4

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il est indiqué d'écrire « [...], ci-après « examen d'entrée », [...] », étant donné que l'article éliminé « l' » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Au paragraphe 2, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte auquel il est fait référence, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

### Article 5

Au paragraphe 2, alinéa 2, point 2<sup>o</sup>, le terme « prévus » s'écrit au genre féminin singulier. Par ailleurs, il est signalé que les auteurs ont erronément visé le paragraphe 1<sup>er</sup> au lieu du paragraphe 2 de l'article 4 du projet de loi. De plus, il y a lieu de viser l'« article 4 » et non pas l'« article précédent », étant donné que l'insertion d'un nouvel article à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

### Article 8

Le paragraphe 3 est à terminer par un point final.

### Article 10

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État suggère de scinder la première phrase en deux phrases distinctes, pour écrire :

« Les enseignants préparent et corrigent les épreuves des examens. Le jury d'examen délibère sur les résultats à la fin des épreuves. »

### Article 12

Au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, le terme « et » *in fine* est à remplacer par un point-virgule, le terme « et » étant à omettre car superfétatoire. Cette observation vaut également pour les articles 17, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup>, 25, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup>.

Au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, le Conseil d'État recommande de remplacer les termes « à l'un des barreaux » par les termes « soit au Barreau de Luxembourg, soit au Barreau de Diekirch ». Par analogie, cette observation vaut également pour le paragraphe 2, alinéa 2.

Au paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, il est indiqué d'insérer le terme « précitée » entre la nature et la date de l'acte dont l'intitulé complet a déjà été mentionné. Dans cette hypothèse, il y a lieu d'omettre le terme « modifiée » même si l'acte a déjà fait l'objet de modifications. Partant, il convient de remplacer les termes « l'article 8, paragraphe 3, point 1 de la loi modifiée du 10 août 1991 précitée » par les termes « l'article 8, paragraphe 3, point 1, de la loi précitée du 10 août 1991 ». Cette observation vaut également pour l'article 14, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>.

### Article 13

Au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, il faut écrire « paragraphe 1<sup>er</sup> » avec les lettres « er » en exposant.

Au paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, il convient d'écrire « du tableau des avocats ».

### Article 14

Au paragraphe 2, le Conseil d'État propose de reformuler l'alinéa 5 comme suit :

« Seuls sont admissibles à composer lors des contrôles des connaissances des sessions ordinaires et de rattrapage ou à faire valoir une participation à une conférence les stagiaires inscrits

au tableau des avocats d'un des deux ordres des avocats le jour de l'épreuve ou de la conférence. »

#### *Article 15*

Le Conseil d'État recommande d'insérer trois points consécutifs entre les termes « Maître » et « né(e) le ».

#### *Article 25*

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup>, il convient d'accorder l'adjectif « valable » au pluriel, étant donné que la carte d'identité et le passeport doivent être en cours de validité, l'un quelconque des documents pouvant être utilisé.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, il convient d'omettre les espaces aux termes « B 2 » et « B 1 ».

#### *Article 31*

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, le point après les termes « Madame/Monsieur » est à supprimer.

#### *Article 33*

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, le règlement européen visé ayant déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les termes « , tel que modifié » après son intitulé.

Au paragraphe 5, phrase liminaire, il est signalé qu'une forme abrégée relative au terme « Ministre » fait défaut, de sorte qu'il faut écrire « ministre ayant la Justice dans ses attributions ».

#### *Article 34*

Au point 1<sup>o</sup>, à l'article 2, à remplacer, il est signalé qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné. Cette observation vaut également pour l'article 35, point 2<sup>o</sup>, à l'article 10.

Au point 1<sup>o</sup>, à l'article 2, point 1, le terme « luxembourgeois » est à rédiger avec une lettre « l » majuscule.

Les points 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> peuvent être regroupés sous un même point à libeller comme suit :

« 2<sup>o</sup> Les articles 3 et 4 sont abrogés. »

#### *Article 35*

En ce qui concerne le point 1<sup>o</sup>, le Conseil d'État signale qu'il est surfait de remplacer un paragraphe dans son intégralité, s'il est envisagé de ne modifier qu'un seul mot ou qu'une seule phrase. Ce n'est que si plusieurs mots dans une phrase, voire plusieurs passages de texte à travers un paragraphe sont à remplacer ou à ajouter qu'il est indiqué de remplacer ce paragraphe dans son ensemble.

Au point 1<sup>o</sup>, à l'article 8, paragraphe 3, le chiffre « 3 ) » est à faire précéder par une parenthèse ouvrante.

#### *Article 36*

Les termes « est abrogée sous réserve des dispositions transitoires prévues à l'article 37 de la présente loi » sont à supprimer car superfétatoires.

#### *Chapitre 9*

Au vu des observations relatives aux articles 37, 38 et 39 ci-après, il est proposé d'intituler le chapitre sous revue comme suit :

« **Chapitre 9 – Dispositions transitoires et finales** ».

#### *Article 37*

Le numéro d'article est à faire suivre d'un point.

L'article sous revue contient à la fois des dispositions relatives à la mise en vigueur et des dispositions transitoires qui sont à faire figurer sous des articles distincts. Les paragraphes 1<sup>er</sup>, alinéas 2 et 3, 2 à 5, sont dès lors à ériger en article 37 nouveau, et le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, est à reprendre en tant qu'article 39 nouveau.

*Article 38 (selon le Conseil d'État)*

Afin d'éviter que la citation de l'intitulé du projet de loi sous revue soit trop longue, il est recommandé d'introduire un intitulé de citation. Pour l'introduction de cet intitulé de citation, est inséré un article 38 nouveau de la teneur suivante :

« **Art. 38.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] relative à l'accès et à la formation des professions d'avocat à la Cour, de notaire et d'huissier de justice ».

*Article 39 (selon le Conseil d'État)*

La loi en projet comporte une mise en vigueur rétroactive de sorte qu'il faut libeller l'article sous revue de la manière suivante :

« **Art. 39.** La présente loi produit ses effets au 15 juillet 2022. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 6 juin 2023.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Christophe SCHILTZ



