

Dossier suivi par Christophe Li
Service des commissions
Tel. : 466 966 333
Courriel : chli@chd.lu

Monsieur le Président
du Conseil d'État
5, rue Sigefroi
L-2536 Luxembourg

Luxembourg, le 3 février 2025

Objet : 8433 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de réviser les conditions d'accès à la magistrature

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre ci-après une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la Justice (ci-après « Commission ») lors de sa réunion du 30 janvier 2025.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi sous rubrique reprenant les amendements parlementaires effectués (**figurant en caractères gras et soulignés**).

*

I. Scission du projet de loi initial

Il est proposé de scinder le projet de loi n°8433 en deux projets de loi, à savoir :

- le projet de loi n°8433A portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de déterminer les conditions de diplôme et d'expérience professionnelle dans le domaine du droit ;
- le projet de loi n°8433B portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de réviser le recrutement, la formation professionnelle et le service provisoire.

Il importe de préciser que le projet de loi n°8433B reprend l'ensemble des dispositions du projet de loi initial et que le projet de loi n°8433A est dorénavant composé de trois articles nouveaux.

Considérant les très nombreuses vacances de poste au sein de la magistrature et l'évaluation du Groupe d'action financière (GAFI), il convient d'élargir l'accès à la magistrature d'ores et déjà pour la session de recrutement qui sera lancée au cours du mois de mai 2025. À noter que la scission du projet de loi est recommandée tant par le Conseil national de la justice que par la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice.

En limitant les dispositions du projet de loi n°8433A aux conditions de diplôme et d'expérience professionnelle dans le domaine du droit, il s'agit de mettre le Conseil d'État en mesure d'aviser plus rapidement le texte proposé et d'accélérer ainsi le processus législatif. Pour pouvoir appliquer le dispositif proposé à la prochaine session de recrutement des attachés de justice, la modification législative devrait entrer en vigueur pour la fin du mois d'avril 2025 ou le début du mois de mai 2025.

Dans une deuxième étape, le projet de loi n° 8433B sera finalisé. Des réflexions supplémentaires s'imposent pour la détermination des exigences linguistiques à remplir par les futurs magistrats, le développement de la formation professionnelle ainsi que l'augmentation de la durée du service provisoire d'attaché de justice à deux ans et les cas de réduction de la durée de ce service.

II. Amendements

Amendement 1

Il est inséré un article 1^{er} nouveau au projet de loi n°8433A qui prend la teneur suivante :

« Art. 1^{er}. L'article 2, paragraphe 3, de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, est modifié comme suit :

1° Le point 3) prend la teneur suivante :

« 3) être titulaire du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois ; ».

2° Le point 5) prend la teneur suivante :

« 5) avoir acquis, pendant au moins deux ans, une expérience professionnelle dans le domaine du droit sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, de la Confédération suisse ou du Royaume-Uni. L'expérience professionnelle est réputée acquise dans le domaine du droit :

- a) si le candidat a exercé la profession d'avocat, la fonction de notaire ou la fonction d'huissier de justice ; la durée d'accomplissement du stage judiciaire, du stage notarial et du stage d'huissier de justice est prise en considération pour calculer la durée d'expérience professionnelle dans le domaine du droit ;**
- b) si le candidat a exercé une fonction juridique au sein du secteur public luxembourgeois ou du secteur public non-luxembourgeois ;**
- c) si le candidat a exercé une fonction juridique au sein du secteur privé luxembourgeois ou du secteur privé non-luxembourgeois ; ».**

Commentaire :

Dans le cadre de la procédure de recrutement sur examen-concours des attachés de justice, la modification proposée vise à adapter les conditions de diplôme et d'expérience professionnelle dans le domaine du droit. Il s'agit de deux conditions d'admission au recrutement sur examen-concours. Lorsque le candidat remplit les conditions d'admission du

recrutement sur examen-concours, il est autorisé à participer à l'examen-concours. Toutefois, le fait de remplir les conditions d'admission ne confère aucun droit à une nomination à la fonction d'attaché de justice à titre provisoire. Il faut encore réussir l'examen-concours et se classer en rang utile pour bénéficier d'une telle nomination.

À noter que la condition linguistique sera adaptée dans le cadre du projet de loi n°8433B. Au vu des avis des instances consultées, des réflexions supplémentaires s'imposent, non seulement pour arrêter le niveau à atteindre dans les langues française, allemande et luxembourgeoise, mais également pour régler les modalités d'appréciation des exigences linguistiques.

- La condition de diplôme :

L'exigence d'être détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois sera inscrite dans la future loi. Vu que la possession d'un master en droit ou de son équivalent et que l'homologation d'un diplôme final étranger en droit sont des conditions d'inscription aux cours complémentaires en droit luxembourgeois (CCDL), il n'est pas nécessaire de mentionner explicitement ces conditions d'inscription au niveau de la législation sur les attachés de justice. Sur recommandation du Conseil national de la justice, de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice ainsi que du Barreau de Luxembourg, aucune dispense de production du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois ne sera possible. Le projet initial est donc modifié sur ce point.

À noter que la procédure d'homologation actuelle se focalise sur le diplôme final, sans égard au cursus universitaire suivi par le candidat, sous réserve de la vérification que ce cursus comportait un enseignement minimal dans certaines matières. Or, en fonction des pratiques des universités et du jeu des équivalences (après un bachelor en sciences économiques ou en sciences politiques), on peut se trouver confronté à un candidat qui n'a pas suivi un cursus complet de cinq années de droit, tout en remplissant les conditions de l'homologation.

Considérant la volonté politique d'élargir le réservoir de recrutement de la magistrature et à l'instar de la législation actuellement en vigueur, le candidat titulaire d'un master en droit et du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois, sans être titulaire d'un bachelor en droit, conserve le droit de postuler à la fonction d'attaché de justice à titre provisoire. Il s'agit de conserver le parallélisme avec les professions du droit (avocats, notaires et huissiers de justice) pour lesquelles l'absence d'accomplissement d'un cycle complet d'études universitaires en droit ne constitue pas un motif d'irrecevabilité de la candidature.

Lorsque le candidat n'a pas accompli un cycle complet d'études universitaires en droit, mais qu'il a réussi l'examen-concours, il possède les compétences nécessaires en droit civil, droit pénal et en droit administratif pour exercer des fonctions juridictionnelles. En cas de classement en rang utile, ce candidat doit être admis au service provisoire d'attaché de justice.

Prenons l'hypothèse dans laquelle le candidat est admissible au recrutement sur dossier, tout en n'ayant pas accompli un cycle complet d'études universitaires en droit. La Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice conserve le pouvoir de refuser la nomination de ce candidat lorsque ses membres estiment que le candidat ne possède pas les compétences juridiques nécessaires en raison de l'absence d'accomplissement d'un cycle complet d'études universitaires en droit. Tout dépendra des circonstances de l'espèce.

La Commission voudrait insister sur le fait que le marché du travail des juristes ayant la nationalité luxembourgeoise et maîtrisant les trois langues administratives est extrêmement compétitif. Ceux-ci estiment que, dans un contexte de pénurie de magistrats, il est hautement inopportun de refuser l'accès à la magistrature aux juristes n'ayant pas accompli un cycle

complet d'études universitaires en droit. La Commission estime que la possession d'un bachelor en sciences économiques ou en sciences politiques constitue une plus-value dans l'exercice de certaines fonctions juridictionnelles. En tout état de cause, l'exigence d'accomplissement avec succès des cours complémentaires en droit luxembourgeoise constitue un gage de qualité des candidats au niveau des compétences juridiques.

- La condition d'expérience professionnelle dans le domaine du droit :

L'amendement vise à consacrer législativement l'exigence d'une expérience professionnelle acquise dans le domaine du droit. À l'instar de ce qui était prévu par le projet de loi initial, la durée minimale d'expérience professionnelle sera augmentée pour être fixée à deux ans. Le champ d'application territorial de la condition d'expérience professionnelle sera l'Union européenne, l'Espace économique européen (incluant la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein) ainsi que la Suisse et le Royaume-Uni. Dans un souci de garantir la sécurité juridique et la transparence législative, le texte amendé précise la notion d'expérience professionnelle acquise dans le domaine du droit.

Seront éligibles pour la fonction d'attaché de justice les membres des professions du droit, à savoir les avocats, les notaires et les huissiers de justice. La période d'accomplissement du stage judiciaire, du stage notarial et du stage d'huissier de justice sera intégralement reconnue comme expérience professionnelle dans le domaine du droit.

La principale innovation réside dans l'ouverture de la magistrature à d'autres catégories de juristes titulaires d'une certaine expérience professionnelle dans le domaine du droit. Il est proposé de consacrer législativement la notion de « fonction juridique », qui donne une large marge d'appréciation à la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice. À titre de rappel, la future législation a pour ambition de remédier au problème de la pénurie de magistrats, qui affecte le bon fonctionnement de la Justice, par un élargissement du réservoir de recrutement de la magistrature. Une interprétation extensive de la notion de « fonction juridique » est hautement souhaitable tant pour les juristes du secteur public que ceux du secteur privé. Il n'est pas nécessaire que les candidats portent officiellement des titres, par exemple directeur des affaires juridiques, conseiller juridique ou expert en sciences juridiques.

L'expérience professionnelle dans le domaine du droit pourra être acquise au sein du secteur public. Les référendaires de justice, les analystes financiers auprès de la Cellule de renseignement financier (CRF) et les délégués du Gouvernement auprès des juridictions de l'ordre administratif ont la qualité d'auxiliaire de justice et exercent de ce fait une « fonction juridique ». Il en est de même pour les juristes affectés au Ministère de la Justice, les juristes chargés de l'élaboration de projets de loi ou de règlements grand-ducaux pour le compte d'autres services étatiques ainsi que les agents affectés à un département juridique ou un département du contentieux. Dans le cadre de l'enseignement supérieur, l'exercice d'une activité d'enseignement et de recherche dans le domaine est assimilable à l'exercice d'une « fonction juridique ». En outre, les membres issus de la fonction publique de l'Union européenne, d'une autre organisation internationale ou d'un pays étranger pourront postuler à la fonction d'attaché de justice, à condition de justifier l'exercice d'une « fonction juridique ».

Finalement, la magistrature sera accessible aux juristes issus du secteur privé et possédant une expérience professionnelle dans le domaine du droit. Cette expérience professionnelle peut être acquise par exemple au sein d'une entreprise privée, d'une banque, d'une compagnie d'assurances ou d'une fiduciaire. Ici, la justification de l'exercice d'une « fonction juridique » est également nécessaire.

Amendement 2

Il est inséré un article 2 nouveau au projet de loi n°8433A qui prend la teneur suivante :

« **Art. 2. L'article 4-1, paragraphe 3, de la même loi, prend la teneur suivante :**

- « **(3) Pour pouvoir présenter une candidature lors du recrutement sur dossier, il faut :**
- 1) remplir les conditions prescrites par l'article 2, paragraphe 3, points 1) à 4) et 6) ;**
 - 2) avoir acquis, pendant au moins cinq ans, une expérience professionnelle dans le domaine du droit sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, de la Confédération suisse ou du Royaume-Uni. L'expérience professionnelle est réputée acquise dans le domaine du droit dans les cas déterminés par l'article 2, paragraphe 3, point 5). ».**

Commentaire :

Dans le cadre de la procédure de recrutement sur dossier des attachés de justice, l'amendement précise la condition d'expérience professionnelle dans le domaine du droit. Il s'agit d'une condition d'admission au recrutement sur dossier. À l'instar de ce qui est prévu par la législation actuellement en vigueur, la durée d'expérience professionnelle reste fixée à cinq ans. Toutefois, la condition de la possession du diplôme de fin de stage judiciaire et l'exigence d'avoir exercé la profession d'avocat pendant au moins cinq ans seront supprimées. Bien entendu, le candidat devra être titulaire du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois.

Si le candidat remplit les conditions d'admission au recrutement sur dossier, il est autorisé à participer au processus de sélection. Dans ce contexte, le candidat est convoqué à un entretien individuel avec les membres de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice. Toutefois, le fait de remplir les conditions d'admission ne confère aucun droit à la nomination à la fonction d'attaché de justice à titre provisoire. Il faut encore être sélectionné par cette commission, qui dispose d'une large marge d'appréciation et d'un pouvoir discrétionnaire pour proposer les nominations au pouvoir exécutif. Lorsque le candidat possède un master en droit, et non pas un bachelor en droit, la commission peut refuser la nomination de ce candidat à la fonction d'attaché de justice à titre provisoire lorsqu'elle arrive à la conclusion que celui-ci ne possède pas les compétences juridiques nécessaires en raison de l'absence d'accomplissement d'un cycle complet d'études universitaires en droit.

Amendement n°3

Il est inséré un article 3 nouveau au projet de loi n°8433A qui prend la teneur suivante :

« **Art. 3. Peuvent participer aux sessions d'examen-concours des exercices 2025 et 2026, les candidats ayant accompli, pendant au moins un an, le stage judiciaire ou le stage notarial au jour où la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice délibère sur les résultats de ces sessions d'examen-concours, sous réserve de remplir les conditions déterminées par l'article 2, paragraphe 3, points 1) à 4) et 6). ».**

Commentaire :

L'amendement prévoit une disposition transitoire en faveur des candidats ayant accompli le stage judiciaire ou le stage notarial pendant une durée d'au moins un an dans le sens que ceux-ci seront admissibles aux examens-concours, à organiser pendant les années 2025 et 2026 dans le cadre du recrutement des attachés de justice. Toutefois, l'application de ce régime transitoire sera conditionnée par la possession de la nationalité luxembourgeoise, par la justification d'une connaissance adéquate des langues française, allemande et luxembourgeoise ainsi que par la capacité physique et psychique à exercer des fonctions juridictionnelles.

La condition de la durée d'accomplissement du stage judiciaire ou du stage notarial devra être remplie au moment des délibérations de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice sur les résultats de l'examen-concours. Cette précision sera nécessaire pour atteindre dans son intégralité l'objectif poursuivi par la disposition transitoire. L'entrée en vigueur de la future législation est prévue pour la fin du mois d'avril 2025 ou le début du mois de mai 2025. Tandis que le stage notarial commence chaque année le 1^{er} mai et se termine le 30 avril de l'année suivante, ce n'est pas le cas du stage judiciaire. Le début du stage judiciaire se situe à la date de l'assermentation du stagiaire, qui a lieu le plus souvent au cours du mois de mai ou au début du mois de juin.

À noter que l'amendement se justifie par des considérations d'équité et de prévisibilité. En effet, il serait non seulement injuste, mais également contraire à la philosophie générale de l'initiative législative, de refuser l'accès à la magistrature aux candidats qui remplissent les conditions prescrites par la législation actuellement en vigueur. Le but recherché est l'extension du réservoir de recrutement des attachés de justice afin de résorber la pénurie de magistrats, qui nuit au bon fonctionnement de la justice.

* * *

Au nom de la Commission, je vous saurais gré de bien vouloir faire aviser par le Conseil d'État les amendements exposés ci-dessus.

J'envoie copie de la présente à la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement, avec prière de transmettre les amendements aux instances à consulter.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

(s.) Claude Wiseler
Président de la Chambre des Députés

Annexe : Texte coordonné du projet de loi n°8433A proposé par la Commission

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice en vue de déterminer les conditions de diplôme et d'expérience professionnelle dans le domaine du droit

Art. 1^{er}. L'article 2, paragraphe 3, de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, est modifié comme suit :

1° Le point 3) prend la teneur suivante :

« 3) être titulaire du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois ; ».

2° Le point 5) prend la teneur suivante :

« 5) avoir acquis, pendant au moins deux ans, une expérience professionnelle dans le domaine du droit sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, de la Confédération suisse ou du Royaume-Uni. L'expérience professionnelle est réputée acquise dans le domaine du droit :

- a) si le candidat a exercé la profession d'avocat, la fonction de notaire ou la fonction d'huissier de justice ; la durée d'accomplissement du stage judiciaire, du stage notarial et du stage d'huissier de justice est prise en considération pour calculer la durée d'expérience professionnelle dans le domaine du droit ;
- b) si le candidat a exercé une fonction juridique au sein du secteur public luxembourgeois ou du secteur public non-luxembourgeois ;
- c) si le candidat a exercé une fonction juridique au sein du secteur privé luxembourgeois ou du secteur privé non-luxembourgeois ; ».

Art. 2. L'article 4-1, paragraphe 3, de la même loi, prend la teneur suivante :

- « (3) Pour pouvoir présenter une candidature lors du recrutement sur dossier, il faut :
- 1) remplir les conditions prescrites par l'article 2, paragraphe 3, points 1) à 4) et 6) ;
 - 2) avoir acquis, pendant au moins cinq ans, une expérience professionnelle dans le domaine du droit sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, de la Confédération suisse ou du Royaume-Uni. L'expérience professionnelle est réputée acquise dans le domaine du droit dans les cas déterminés par l'article 2, paragraphe 3, point 5). ».

Art. 3. Peuvent participer aux sessions d'examen-concours des exercices 2025 et 2026, les candidats ayant accompli, pendant au moins un an, le stage judiciaire ou le stage notarial au jour où la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice délibère sur les résultats de ces sessions d'examen-concours, sous réserve de remplir les conditions déterminées par l'article 2, paragraphe 3, points 1) à 4) et 6).