

N° 6760²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012
sur les attachés de justice**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE

(22.4.2015)

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

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi élargé a été déposé à la Chambre des Députés le 6 janvier 2015 par le Ministre de la Justice.

Le texte du projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles. Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 10 mars 2015.

La Commission juridique a, lors de sa réunion du 18 mars 2015, désigné Monsieur Guy ARENDT, rapporteur du projet de loi. Elle a encore examiné lors de cette même réunion le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 22 avril 2015.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de réformer le recrutement des attachés de justice en modifiant la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice modifiée en dernier lieu par une loi du 26 juin 2014. Une réforme du système de recrutement des attachés de justice s'avère nécessaire à cause de grandes difficultés actuellement connues par les autorités judiciaires à recruter un nombre suffisant d'attachés de justice et à former des magistrats. Il faut en effet noter qu'au cours des trois dernières années le nombre de postes inoccupés au sein de la magistrature était à chaque fois supérieur au nombre de candidatures retenues.

Compte tenu du nombre considérable de magistrats susceptibles de partir à la retraite, le problème précité risque de s'aggraver davantage, d'autant plus qu'un renforcement des effectifs de la magistrature s'impose à cause du développement quantitatif et qualitatif de certains contentieux. Il est ainsi primordial de résoudre ce problème afin de garantir le bon fonctionnement de la magistrature et ce en vue du respect du principe du délai raisonnable du procès.

La raison du manque de candidatures pour la magistrature est double: premièrement, seuls les détenteurs du diplôme de l'examen de fin de stage judiciaire sont admis à l'examen d'entrée dans la magistrature, qui porte sur toutes les matières juridiques importantes au métier de magistrat. Une candidature pour la magistrature nécessite donc la présentation à deux examens successifs dans un délai d'environ un mois, ce qui peut décourager certains candidats potentiels.

Deuxièmement, le nombre de juristes luxembourgeois qui ont suivi les cours complémentaires en droit luxembourgeois et qui sont attirés par la fonction de magistrat est trop limité. En effet, la rémunération proposée par certaines études d'avocats est souvent plus élevée que celle perçue par les attachés de justice.

La Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice a proposé une série de recommandations qui ont été reprises dans le projet de loi sous rubrique, afin de remédier à ces difficultés de recrutement imminentes. Il est ainsi proposé de créer une deuxième voie d'accès à la magistrature adressée à des avocats qui ont exercé pendant au moins cinq ans comme avocats et qui sont choisis subsidiairement sous forme de recrutement sur dossier dans le cas où l'examen-concours ne permet pas d'atteindre le nombre d'attachés de justice déterminé par arrêté grand-ducal.

Encore sur recommandation de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice, il est proposé de supprimer l'exigence de l'examen de fin de stage judiciaire.

Le Gouvernement s'est abstenu de vouloir organiser l'examen-concours pour le recrutement des attachés de justice immédiatement après la fin des cours complémentaires en droit luxembourgeois et de sanctionner le stage des attachés de justice par un examen d'entrée dans la magistrature. En effet, une telle mesure aurait le désavantage qu'un grand nombre de nouveaux magistrats ne disposerait pas de l'expérience professionnelle nécessaire pour exercer leur fonction.

Le projet de loi propose encore une série d'adaptions de la formation professionnelle et du stage des attachés de justice dans le but de confronter les attachés de justice plus rapidement aux réalités du terrain et au travail de magistrat. Il est ainsi proposé de réduire la durée du stage des attachés de justice de dix-huit mois à douze mois et de réduire la période minimale de stage, à partir de laquelle les attachés de justice pourront recevoir une délégation pour remplacer un magistrat absent ou empêché, de six mois à quatre mois.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 10 mars 2015, le Conseil d'Etat a émis quelques observations et propositions de texte pour le détail duquel il est renvoyé au point IV. Commentaire des articles ci-après.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

La Commission juridique a repris la suggestion du Conseil d'Etat de prévoir pour chaque modification législative proposée un article distinct, de même que pour la disposition transitoire.

Intitulé

Le Conseil d'Etat propose de modifier l'intitulé du projet de loi étant donné que le libellé initial donne l'impression que le projet de loi „serait un acte de droit autonome visant par ailleurs à modifier la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice.“

Les membres de la Commission juridique leur font la proposition de modification telle que suggérée par le Conseil d'Etat.

Article 1er (point 1 de l'article 1er initial) – modification de l'article 1er, paragraphe (3) de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice

Le Conseil d'Etat propose de compléter la phrase introductive de l'article 1er en y ajoutant la référence à la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice.

Les membres de la commission y réservent une suite favorable.

Article 2 (point 2 de l'article 1er initial) – modification des articles 2, 3, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14 et 16 de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice

A l'instar de l'article 1er précédent, la Commission juridique décide de compléter la phrase introductive telle que proposée par le Conseil d'Etat.

Les membres de la commission décident, dans un souci de garder un parallélisme des formes, de compléter les phrases introductives des articles subséquents par l'ajout d'une référence à la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice.

Article 3 (point 3 de l'article 1er initial) – modification de l'article 2 de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice

Quant à la forme

Le Conseil d'Etat fait observer que „les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexactes et nécessitent, partant, une modification expresse du dispositif aux fins de remplacer chaque renvoi devenu incorrect. Une modification de la numérotation antérieure ne se justifie que dans le cadre d'une coordination. L'insertion de nouveaux articles, paragraphes, énumérations ou groupements d'articles se fait dès lors en utilisant des numéros indexés ou suivis du qualificatif bis, ter, etc., tandis que la numérotation des dispositions abrogées est à maintenir, même s'il s'agit de dispositions figurant in fine du dispositif ou d'un article. Cette observation vaut également pour l'article 1er, point 5) (article 5 selon le Conseil d'Etat).“

Les membres de la Commission juridique, tout en reconnaissant la pertinence et la justesse des observations du Conseil d'Etat, font observer que la renumérotation afférente des paragraphes actuels de l'article 2 de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, à savoir le paragraphe (2) en tant que nouveau paragraphe (2bis), le paragraphe 3 en tant que paragraphe (3bis) et le paragraphe (4) en tant que paragraphe (4bis) aurait pour conséquence de devoir revoir partant, par voie d'amendement, dans l'ensemble du texte de loi modifiée précitée les renvois afférents.

A raison du caractère urgent que présente l'adoption du présent projet de loi, les membres de la commission décident de maintenir le texte tel que proposé par l'auteur du projet de loi.

Quant au fond

Le Conseil d'Etat s'interroge, après avoir constaté que le stage notarial est mis au même niveau que le stage judiciaire, sur la portée exacte du nouveau libellé du point 5) du paragraphe 2bis. Il déclare comprendre le libellé „en ce sens qu'il ne sera plus exigé d'avoir passé l'examen de fin de stage.“

A ce sujet, il convient de souligner que l'accomplissement d'une année du stage judiciaire ou du stage notarial et la suppression de la condition d'avoir réussi le stage judiciaire font partie des assouplissements proposés dans le cadre de la réforme du recrutement des attachés de justice.

La Commission juridique tient à préciser que le point 5) doit bien s'interpréter dans le sens que le candidat doit avoir suivi pendant au moins un an les cours du stage judiciaire ou du stage notarial.

Le Conseil d'Etat fait observer que ledit assouplissement „marque une nouvelle césure entre la formation des avocats et celle des futurs magistrats qui met un terme au parallélisme de ces formations et qui a constitué jusqu'à présent un des atouts du système judiciaire luxembourgeois“.

A cet égard, il échet de noter que l'inclusion du stage notarial fait suite à une demande afférente exprimée par la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice.

Article 4 (point 4 de l'article 1er initial) – modification de l'article 3, paragraphe (2), alinéa 2 et paragraphe (4), alinéa 4 de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice

Le libellé modifié de l'article 3 modifie l'objet des épreuves et adapte les causes d'incompatibilité avec la fonction de membre du jury qui sont désormais en ligne avec les modifications législatives récentes en la matière.

Article 5 (point 5 de l'article 1er initial) – modification de l'article 4 de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice

A l'instar de l'article 3, la Commission juridique décide de maintenir le libellé de l'article 5 tel que proposé par l'auteur du projet de loi.

Article 6 (point 6 de l'article 1er initial) – insertion d'un article 4-1 nouveau dans la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice

Le nouvel article 4-1 introduit une deuxième voie d'accès à la magistrature.

Il s'agit d'une voie de recrutement subsidiaire par rapport à la voie principale, le recrutement par voie d'un examen-concours.

Le Conseil d'Etat propose, en ce qui concerne l'avis motivé requis d'un expert psychologique (paragraphe (4) de l'article 4-1 nouveau), de reprendre les conditions telles que figurant actuellement à l'endroit de l'article 2, paragraphe (2), point 6 de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice. Ce libellé précise les conditions devant être remplies dans le chef de l'expert psychologique appelé à établir un avis motivé.

Il convient de noter que le paragraphe (2) actuel de l'article 2 est renuméroté, de par l'article 3 ci-avant (modification de l'article 2 de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice), en un nouveau paragraphe (3).

Les membres de la Commission juridique décident partant, comme l'article 6 sous examen comporte un renvoi exprès à l'article 2, nouveau paragraphe (3), qui reprend l'actuel paragraphe (2), points 1) à 6), de maintenir le libellé tel que proposé par l'auteur du projet de loi.

Article 7 (point 7 de l'article 1er initial) – modification de l'article 5, paragraphes (1er) et (4) de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice

La durée du service provisoire est réduite de dix-huit mois à douze mois. Cette période de douze mois est susceptible d'être prorogée de douze mois sous certaines conditions.

Ainsi, la durée totale du service provisoire ne pourra en aucun cas dépasser une période de vingt-quatre mois.

La Commission juridique fait sienne la suggestion du Conseil d'Etat d'utiliser les termes „12 mois“ en lieu et place de ceux d'„une année“, tout en écrivant „12“ en toutes lettres.

Article 8 (point 8 de l'article 1er initial) – modification de l'article 7 de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice

Le Conseil d'Etat soulève „un problème juridique en relation avec la suppression du renvoi à l'adoption d'un règlement grand-ducal.“. Il conclut que le nouveau libellé tel que proposé „omet de renvoyer à une compétence de la commission, solution qui, ainsi qu'il sera développé par la suite, soulèverait également des problèmes juridiques. [...] La modification envisagée soulève un problème d'insécurité juridique.“.

De même, il soulève, au sujet des modalités d'épreuves, un problème juridique en ce que la détermination, sur une base annuelle, du nombre et du contenu des épreuves „poserait encore un sérieux problème de sécurité juridique et d'égalité.“

Il fait observer que si „la commission se voit attribuer par la loi un pouvoir de nature réglementaire, le texte proposé contrevient à l'article 36 de la Constitution qui, selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, interdit de renvoyer, pour l'exécution de la loi, à une autorité autre que le Grand-Duc.“

Le Conseil d'Etat émet une opposition formelle et demande de maintenir le libellé respectif du dernier alinéa des paragraphes (2) et (3), tout en omettant toute référence à la commission.

Les membres de la Commission juridique décident de suivre le Conseil d'Etat dans son raisonnement et de modifier le libellé de l'article 7, paragraphes (2) et (3) *in fine*.

Article 9 (point 9 de l'article 1er initial) – modification de l'article 9, paragraphe (1er) de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice

Le régime de la délégation dans le chef de l'attaché de justice nommé à titre provisoire est modifié en ce qu'il peut désormais être délégué pour remplacer un magistrat du tribunal d'arrondissement ou du tribunal administratif à partir non plus de six mois mais à partir de quatre mois de service provisoire.

Il convient de préciser qu'aucun attaché de justice nommé à titre provisoire ne pourra assurer de manière temporaire les fonctions de juge unique, à savoir le juge de paix, le juge d'instruction, le juge de la jeunesse, le juge des tutelles et le juge des référés.

Article 10 (point 10 de l'article 1er initial) – modification de l'article 10 de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice

Le dispositif d'appréciation des qualités professionnelles et humaines requises dans le chef de l'attaché de justice fait l'objet d'un allègement.

Ainsi, la liste des points faisant l'objet d'une appréciation est réduite; on passe de dix points à cinq points.

Le Conseil d'Etat, tout en se demandant „*si le maintien de la phrase se référant aux compétences professionnelles et aux qualités humaines s'impose*“, marque son accord avec les modifications telles que proposées.

Article 11 (point 11 de l'article 1er initial) – modification de l'article 11, paragraphe (1er) de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice

La modification d'ordre terminologique ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat, sauf qu'il réitère son observation quant à l'opportunité de remplacer le concept relatif aux „compétences personnelles“ par celui de „qualités humaines“.

Article 12 (point 12 de l'article 1er initial) – modification de l'article 13, paragraphe (2) de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice

Un attaché de justice nommé à titre définitif peut être délégué à remplacer de manière temporaire un juge de paix.

Le Conseil d'Etat fait observer que „*la perspective de pouvoir décider la délégation d'attachés de justice fraîchement nommés à des justices de paix ne constitue pas un progrès en matière d'indépendance des juges.*“

Article 13 (Article II initial) – disposition transitoire

La disposition transitoire ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

L'attaché de justice recruté en 2013 et 2014 (par définition par voie d'un examen-concours) voit la durée de son service provisoire réduite de dix-huit à douze mois.

Cette disposition vise à prévenir, au moment de la nomination de l'attaché de justice à la fonction de juge ou de substitut, des difficultés au niveau de la détermination de l'ordre de nomination et du rang.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission juridique recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 6760 dans la teneur qui suit:

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice

Art. 1er. A l'article 1er, paragraphe (3), de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, les mots „ , dénommée ci-après „la commission“ “ sont ajoutés après ceux de „la commission visée à l'article 15“.

Art. 2. Aux articles 2, 3, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, et 16 de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, les mots „visée à l'article 15“ sont supprimés.

Art. 3. L'article 2 de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice est modifié comme suit:

Le paragraphe (1er) est rédigé comme suit:

„(1) Sous réserve des dispositions de l'article 4-1, les attachés de justice sont recrutés par la voie d'un examen-concours.“

Le paragraphe (2) prend la teneur suivante:

„(2) Un appel de candidatures est publié par la commission.“

L'actuel paragraphe (2) devient le paragraphe 3. Le point 5) de ce paragraphe est libellé comme suit:

„5) avoir accompli le stage judiciaire ou notarial pendant au moins une année; la durée du stage est certifiée respectivement par le bâtonnier compétent et le président de la Chambre des notaires;“

L'actuel paragraphe (3) devient le paragraphe 4.

L'actuel paragraphe (4) devient le paragraphe 5.

Art. 4. L'article 3 de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice est modifié comme suit:

Au paragraphe (2), l'alinéa 2 prend la teneur suivante:

„Les preuves consistent dans la rédaction de projets de décision de justice ou d'acte de procédure.“

Au paragraphe (4), l'alinéa 4 est libellé comme suit:

„Nul ne peut prendre part au jury:

- 1) s'il est conjoint ou partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ou s'il forme un ménage de fait avec un candidat; ou
- 2) s'il est parent ou allié avec un candidat jusqu'au quatrième degré inclusivement.“

Art. 5. L'article 4 est subdivisé en deux paragraphes.

La première phrase devient le paragraphe (1).

Les deuxième et troisième phrases deviennent le paragraphe (2) qui est subdivisé en deux alinéas.

Art. 6. A la suite de l'article 4 de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, il est ajouté un nouvel article 4-1 qui prend la teneur suivante:

„**Art. 4-1.** (1) Lorsque le nombre d'attachés de justice, fixé annuellement par le ministre de la Justice, n'est pas atteint à la suite de l'examen-concours, il est procédé au recrutement sur dossier dans les conditions déterminées par les paragraphes qui suivent.

(2) Un deuxième appel de candidature est publié par la commission.

(3) Pour pouvoir présenter une candidature, il faut:

- 1) remplir les conditions prescrites par l'article 2, paragraphe 3;
- 2) être titulaire du diplôme de fin de stage judiciaire;
- 3) avoir exercé la profession d'avocat pendant une durée totale d'au moins cinq années.

(4) La commission convoque les candidats à un entretien individuel.

Un expert psychologique participe à l'entretien individuel et rend un avis motivé pour chaque candidat.

(5) Les critères de sélection des candidats sont:

- 1) les résultats des examens sanctionnant les cours complémentaires en droit luxembourgeois et de l'examen de fin de stage judiciaire;
- 2) l'expérience professionnelle;
- 3) les éventuelles qualifications complémentaires;
- 4) les éventuelles publications.

(6) La commission procède à la sélection des candidats.

Elle adresse une proposition motivée au ministre de la Justice en vue de la nomination à titre provisoire des candidats sélectionnés dans les conditions déterminées par l'article 5.“

Art. 7. A l'article 5, paragraphes (1er) et (4), de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, les mots „de dix-huit mois“ sont remplacés par ceux de „douze mois“

Art. 8. L'article 7 prend la teneur suivante:

„**Art. 7.** (1) La première partie de la formation professionnelle porte sur une durée d'au moins quatre mois.

Cette partie comprend un enseignement, des épreuves et des visites d'études.

(2) L'enseignement destiné aux attachés de justice porte sur:

- 1) le processus de décision du juge et la rédaction des décisions de justice;
- 2) la prise de décision et le libellé des actes de procédure au niveau d'un parquet; et
- 3) le statut et la déontologie des magistrats.

Un règlement grand-ducal détermine les modalités de cet enseignement.

(3) Sont organisées:

- 1) au moins une épreuve écrite qui consiste dans la rédaction d'un projet de décision de justice ou d'acte de procédure; et
- 2) au moins une épreuve orale qui consiste dans la simulation d'une audience publique ou d'un entretien judiciaire.

Ces épreuves font l'objet d'une notation.

Un règlement grand-ducal détermine les modalités des épreuves.

(4) Les attachés de justice effectuent des visites d'études auprès des services judiciaires, pénitentiaires, policiers et sociaux.

Le programme des visites d'études est annuellement déterminé par la commission, après concertation avec les services accueillant des attachés de justice."

Art. 9. L'article 9, paragraphe (1er) est modifié comme suit:

A l'alinéa 1er, le mot „six“ est remplacé par celui de „quatre“.

Les alinéas 2 et 3 sont supprimés.

Art. 10. L'article 10 de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice est libellé comme suit:

„**Art. 10.** (1) L'appréciation des compétences professionnelles et qualités humaines des attachés de justice est faite à l'issue du service pratique.

Cette appréciation porte sur:

- 1) l'étendue des connaissances juridiques et la capacité d'utiliser ces connaissances;
- 2) la disponibilité et le dévouement au service;
- 3) l'assiduité ainsi que la puissance et le sens de l'organisation du travail;
- 4) la capacité de travailler en équipe et les relations avec les collègues du travail;
- 5) le comportement à l'égard des tiers.

(2) La commission délègue un ou plusieurs de ses membres à la surveillance des attachés de justice.

Les délégués peuvent, à tout moment, effectuer des visites sur les lieux de travail des attachés de justice, consulter les dossiers traités par ceux-ci, se faire communiquer tous documents et entendre toute personne.

(3) Les chefs de corps, ou leurs délégués, et les magistrats référents rendent des avis motivés relatifs aux compétences et qualités des attachés de justice.

Les notes sont arrêtées par la commission."

Art. 11. A l'article 11, paragraphe (1er), de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, le mot „personnelles“ est remplacé par les mots „qualités humaines“.

Art. 12. L'article 13, paragraphe (2), de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice prend la teneur suivante:

„(2) *Les attachés de justice nommés à titre définitif peuvent être délégués pour exercer les fonctions de juge de paix, de juge d'instruction, de juge de la jeunesse, de juge des tutelles ou de juge des référés.*

Aucun attaché de justice ne peut exercer la fonction visée à l'article 179, paragraphe 2 du Code d'instruction criminelle et les fonctions visées aux articles 11 et 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Art. 13. La durée du service provisoire est fixée à une année pour les attachés de justice qui ont une nomination provisoire au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Luxembourg, le 22 avril 2015

Le Rapporteur,
Guy ARENDT

La Présidente,
Viviane LOSCHETTER