

Avis du Conseil national de la justice sur le projet de loi 8599 relatif 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

Le Conseil national de la justice (ci-après « le Conseil ») accueille favorablement l'initiative du Gouvernement visant à réformer le cadre juridique relatif à la formation et à l'accès aux professions judiciaires, estimant qu'une telle réforme répond à un besoin réel d'actualisation et d'amélioration de la qualité des formations.

Observation préalable

Le Conseil constate que l'ensemble des formations professionnelles visées par le projet de loi — notamment celles menant aux professions d'avocat, de notaire et d'huissier — relèvent de l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions, en application de l'article 2, paragraphe 2 du projet. Ce dernier précise explicitement que l'organisation pratique des formations et l'appréciation de l'accomplissement des conditions relatives aux stages sont soumises à l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions.

Par ailleurs, le ministre est également investi du pouvoir de valider les diplômes finaux en droit, tels que définis au Titre 2, chapitre 1^{er}, article 15 du projet.

Il en découle que tant l'accès aux cours complémentaires en droit luxembourgeois (ci-après « CCDL ») et aux stages que la reconnaissance de la réussite des formations professionnelles sont conditionnés à une décision du pouvoir exécutif.

Il convient de souligner que la validation des CCDL représente actuellement une condition préalable d'accès à la magistrature.

Créé dans le cadre de la réforme constitutionnelle entrée en vigueur le 1er juillet 2023, le Conseil a pour mission de veiller à l'indépendance de la Justice, dans le but de renforcer l'État de droit au Luxembourg.

Or, dans le système actuel — confirmé par le texte proposé — l'accès à la magistrature demeure soumis à l'approbation du pouvoir exécutif, par l'intermédiaire du ministre ayant la Justice dans ses attributions.

Cette configuration entretient une dépendance structurelle qui peut susciter des interrogations sur l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Afin de remédier à cette situation et de garantir une séparation effective des pouvoirs, le Conseil recommande la création d'un *Institut de formation des professions judiciaires* indépendant. Cet institut serait chargé de l'organisation et de la validation de l'accès et des formations professionnelles, y compris des CCDL.

Le Conseil tient à préciser que son avis se limitera exclusivement aux conditions d'accès aux CCDL, ainsi qu'à l'organisation et au contenu de cette formation. Cette délimitation s'impose dans la mesure où les CCDL constituent, à ce jour, la seule formation préalable requise pour accéder à la profession de magistrat.

L'article 11 prévoit que tout diplôme étranger en droit, quelle que soit son origine, peut faire l'objet d'une validation. Le Conseil propose de restreindre cette possibilité aux diplômes délivrés par un État membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen, ainsi qu'à ceux émis par la Confédération suisse et le Royaume-Uni.

Cette restriction géographique s'inscrit dans la logique de l'article 2, paragraphe 3, point 5 de la loi modifiée du 7 juin 2012 relative aux attachés de justice, lequel exige, pour l'admission à l'examen-concours, une expérience professionnelle d'au moins deux ans dans le domaine juridique acquise sur le territoire d'un ou plusieurs États membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen, de la Confédération suisse ou du Royaume-Uni.

Il y a lieu de préciser qu'il n'existe aucun fondement objectif permettant de justifier le champ d'application aux diplômes délivrés hors de ces zones.

Cette restriction apparaît d'autant plus nécessaire que la condition actuellement prévue dans le cadre de l'homologation des diplômes — à savoir que l'enseignement du droit doit correspondre, dans ses conceptions fondamentales, aux principes généraux du système juridique luxembourgeois — n'est plus reprise dans le nouveau dispositif. Il convient donc d'éviter que soient validés des diplômes sanctionnant des cursus universitaires fondés sur des systèmes juridiques dont les principes fondamentaux diffèrent sensiblement de ceux du Luxembourg, notamment en matière de droits de la défense, de séparation des pouvoirs ou de garanties procédurales.

En l'absence de cette exigence, la limitation géographique des diplômes éligibles à la validation constitue une mesure de prudence indispensable pour préserver la cohérence et la qualité du système juridique national.

Le Conseil rappelle une observation formulée à ce sujet dans son avis émis dans le cadre du projet de loi n°8433A portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice :

« Le cadre législatif de l'homologation n'exige qu'un diplôme universitaire final en droit, sans que soit imposé un parcours complet d'études universitaires en droit. En effet, les universités jouissant d'une certaine liberté d'admission à leurs programmes de master, il en découle que l'homologation peut être accordée à des étudiants ayant, le cas échéant, suivi seulement deux années d'études universitaires en droit.

Le Conseil n'ignore pas qu'une réforme est en cours, visant à modifier l'accès aux professions d'avocat, de notaire et d'huissier de justice, et il souhaite que, dans le texte à venir, soit explicitement précisée l'exigence d'un cycle complet d'études universitaires en droit. »

Le Conseil constate que cette demande de précision n'a pas été intégrée dans le texte proposé.

Or, il est cependant proposé d'introduire une procédure analogue à celle de l'homologation des diplômes actuellement en vigueur, à savoir la « validation des études en droit ».

Le Conseil considère que cette nouvelle procédure est dénuée de pertinence et d'utilité, d'autant plus que les semestres dans les différentes matières énumérées à l'article 13, paragraphe 1er, ne doivent pas être validés par l'obtention d'une note suffisante.

En conséquence, le Conseil estime que l'exigence d'un cycle universitaire complet en droit constitue une condition bien plus pertinente et objective pour encadrer l'accès aux professions judiciaires. L'introduction d'une telle exigence rendrait par ailleurs inutile le contrôle détaillé des matières, comme prévu par la procédure de validation proposée.

Le Conseil souhaite attirer l'attention sur la procédure de validation des diplômes prévue dans le projet de loi, notamment en ce qui concerne les matières obligatoires énumérées à l'article 13, paragraphe 1er.

Il s'interroge sur les critères précis d'acceptation des enseignements dans les différentes matières visées.

A titre illustratif, plusieurs interrogations demeurent, sans que cette liste soit exhaustive :

- Est-il suffisant que l'intitulé d'un cours corresponde formellement à la matière exigée pour qu'il soit accepté dans le cadre de la validation ou faut-il en plus apprécier le programme enseigné ?
- Qu'en est-il des cours à contenu mixte, par exemple un enseignement partagé entre le droit commercial et le droit des sûretés ? Ce type de cours peut-il être considéré comme

satisfaisant pour valider l'une et/ou l'autre matière ou éventuellement aucune des matières ?

- Concernant les semestres de droit international privé, un cours qui aborde principalement une matière de fond mais inclut quelques notions de droit international privé peut-il être retenu ?

Ces interrogations illustrent l'absence de critères clairs et objectifs. La large marge d'appréciation laissée à la Commission de validation des études en droit, ainsi qu'au ministre ayant la Justice dans ses attributions, engendre une insécurité juridique pour les étudiants concernés.

Le Conseil estime que cette incertitude nuit à la transparence des conditions d'accès aux professions judiciaires.

Le Conseil souhaite ensuite attirer l'attention sur les implications de l'article 12 du projet de loi, qui prévoit la possibilité de valider des diplômes délivrés par des établissements universitaires privés, non reconnus officiellement dans leurs pays d'origine, tout comme leurs programmes de formation, mais qui confèrent l'accès à la profession d'avocat dans son pays d'origine.

Cette disposition ne vise en réalité qu'un nombre très restreint d'écoles privées de droit et le Conseil estime que l'intégrité et la qualité de la formation juridique au niveau universitaire doivent être garanties par une reconnaissance formelle.

S'agissant de l'examen d'entrée, le Conseil a pris connaissance avec attention du commentaire relatif à l'article 22, paragraphe 3, et de l'idée sous-jacente visant à placer tous les étudiants sur un pied d'égalité. Il ne partage cependant pas entièrement cette conception. En effet, la présentation d'un programme plus détaillé ne remet pas en cause l'égalité entre les candidats. Au contraire, elle permet aux étudiants motivés de se préparer, au moins dans les grandes lignes, ce qui est difficilement envisageable avec une annonce trop vague du contenu de l'examen.

Le Conseil regrette également l'exclusion du droit public du programme. Il ne s'agit pas d'évaluer en profondeur les connaissances dans cette matière, qui peut varier considérablement d'un pays à l'autre, y compris chez nos voisins. Il conviendrait néanmoins de vérifier que les candidats maîtrisent les grands principes du droit public, comme les conditions de l'État de droit.

Le Conseil déplore ensuite que le contentieux relatif au statut des étrangers ne soit plus proposé comme matière d'enseignement dans le cadre des CCDL. Il souligne que ce type de contentieux représente à lui seul près de la moitié du contentieux administratif en nombre d'affaires. Ceci justifie pleinement son intégration au programme de formation.

En dernier lieu, le Conseil s'interroge sur l'opportunité de maintenir le caractère facultatif des CCDL dans le projet de loi sous avis.

Il donne à considérer que la raison d'être des CCDL est de garantir l'apprentissage d'un minimum de particularités du droit luxembourgeois, non seulement dans l'intérêt des candidats, mais aussi dans l'intérêt général.

D'autre part, le CNJ considère qu'il n'est guère cohérent de conférer un caractère facultatif à la présence aux CCDL, et un caractère obligatoire à la présence aux cours et conférences organisés pendant le stage judiciaire, d'autant que le régime des absences y relative relève d'un cadre normatif très strict.

Enfin, la portée du projet de loi sous avis et certaines évolutions récentes érodent encore davantage la justification de cette différence de régime.

En effet avec l'instauration de l'examen d'accès aux CCDL, le nombre de candidats admis sera sensiblement réduit. Cette diminution ouvre la possibilité de rétablir l'obligation de présence.

En outre l'évolution des pratiques universitaires démontre que l'enseignement hybride (présentiel et distanciel) est désormais largement intégré dans les habitudes des étudiants et a fait ses preuves. L'assistance aux cours à distance peut également être facilement vérifiée.

Enfin la différence de traitement apparaît d'autant moins justifiable que les candidats perçoivent une indemnité mensuelle de 150 euros, aussi bien pour leur inscription aux CCDL que durant le stage judiciaire (article 50). Le rétablissement de l'obligation de présence permettrait d'éviter des inscriptions purement formelles, motivées uniquement par la volonté de bénéficier de cette indemnité, sans réelle intention de suivre sérieusement les enseignements des CCDL.