

Projet de règlement grand-ducal

sur le recrutement et le stage des attachés de justice.

Avis du Conseil d'Etat

(6 mars 2012)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 29 juin 2011, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de règlement grand-ducal sous rubrique qui a été élaboré par le ministre de la Justice.

Au texte du projet de règlement étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics visé dans les considérants du projet de règlement a été communiqué au Conseil d'Etat en date du 29 novembre 2011.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal a été transmis au Conseil d'Etat avec le projet de loi (doc. parl. n° 6304) sur les attachés de justice. Ce projet de loi a fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat en date du 15 novembre 2011. Le 27 janvier 2012, le Gouvernement a saisi le Conseil d'Etat d'amendements au projet de loi qui constituent en substance une version profondément remaniée du projet initial. Ces modifications tiennent compte de certaines observations faites par le Conseil d'Etat dans son avis du 15 novembre 2011. Selon les auteurs des amendements, certaines dispositions du projet de règlement sont intégrées dans la version amendée du projet de loi. Selon le Conseil d'Etat, il aurait été indiqué que le Gouvernement modifiât le projet de règlement pour le mettre en conformité avec les amendements au projet de loi. Compte tenu des contraintes de calendrier dont les auteurs des amendements au projet de loi ont fait état et du souhait exprimé de voir le nouveau régime de recrutement en vigueur au printemps 2012, le Conseil d'Etat se propose d'aviser le projet de règlement grand-ducal dans sa version actuelle et d'adopter l'avis sur le projet de règlement ensemble avec l'avis sur les amendements au projet de loi. Dans la logique de cette démarche, le Conseil d'Etat va se limiter à relever les points sur lesquels le projet de règlement doit être adapté par rapport au projet de loi amendé et à signaler les points qui, à son avis, posent problème, indépendamment des amendements au projet de loi. Le Conseil d'Etat relève encore que le projet de loi amendé fait référence, dans plusieurs articles, à la possibilité d'adopter des règlements grand-ducaux et que, dans son avis de ce jour sur lesdits amendements, il s'est interrogé sur la nécessité de mesures d'exécution.

L'intitulé du règlement est à adapter dans la suite de l'abandon de la logique du stage dans le projet de loi. La même observation vaut pour l'ensemble des dispositions qui visent le stage.

Le projet de règlement grand-ducal sous examen ne comporte pas moins de vingt-quatre articles regroupés en trois chapitres relatifs respectivement au recrutement des attachés de justice, au stage (terme à remplacer par celui de formation) et à la commission du recrutement et du stage. Les chapitres sont à leur tour séparés en sections. Dans la logique de la nouvelle structure simplifiée retenue pour le projet de loi amendé, le Conseil d'Etat invite les auteurs du projet de règlement à modifier la présentation du projet de règlement en supprimant, en particulier, l'articulation en sections et les intitulés des différents articles.

Le Conseil d'Etat relève que le projet de règlement est plus précis que le règlement grand-ducal du 30 janvier 2004 déterminant les conditions générales et les modalités de recrutement et de sélection applicables à tous les examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'Etat. Le système de recrutement et la procédure de formation sont plus complexes, ce qui peut se justifier par les particularités de la fonction d'attaché de justice destinée à préparer aux fonctions judiciaires.

Examen des articles

Chapitre 1^{er}.- Recrutement des attachés de justice

Section 1^{re}.- Phases préliminaires

Article 1^{er}.- Publication

L'article 1^{er} porte sur les informations à publier en vue du recrutement. Le Conseil d'Etat a proposé ci-dessus de supprimer les intitulés.

Les amendements gouvernementaux au projet de loi ont modifié l'intitulé de la commission et supprimé la structure de la commission en deux sections. Il y a lieu d'en tenir compte dans une version revue du règlement sous examen. Le Conseil d'Etat s'interroge sur le terme « notamment » qui introduit la liste des informations à publier. Au-delà des réserves du Conseil d'Etat, en relation avec la sécurité juridique, par rapport à des énumérations non limitatives, on peut se demander quelles autres informations devraient être publiées. En ce qui concerne la publication au Mémorial, il y a lieu de préciser qu'il s'agit du Recueil administratif et économique.

Article 2.- Inscription

Le paragraphe 1^{er} est superflu au regard de l'article 2 du projet de loi amendé.

Le Conseil d'Etat se demande si l'énumération de ces pièces n'aurait pas utilement pu figurer à l'article 1^{er} qui prévoit la publication de la liste des pièces à fournir. Il pose encore la question de la production d'un certificat de nationalité alors que la condition de nationalité est maintenue pour l'accès aux fonctions d'attaché de justice. La référence à une formule mise à disposition par la section compétente de la commission est à supprimer.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la base légale de la sanction de l'exclusion en cas de déclarations fausses. Il a repris cette considération dans son avis sur les amendements au projet de loi.

Article 3.- Instruction et information

Sans observation.

Article 4.- Vérification de l'honorabilité

Compte tenu des amendements apportés à la loi en projet, l'article 4 sur la vérification de l'honorabilité devient superflu. Si un réexamen de l'honorabilité s'impose en cours de formation, il faut le prévoir dans la loi. La même observation vaut pour l'examen de l'aptitude physique et psychologique. Quelles seraient, par ailleurs, les conséquences d'un réexamen qui serait négatif pour le fonctionnaire en service provisoire? La loi en projet ne prévoit pas qu'il s'agit d'une cause de licenciement. Le Conseil d'Etat propose d'abandonner cette réserve de réexamen qui n'a pas d'équivalent dans le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Article 5.- Vérification des connaissances linguistiques

L'article sous examen reprend les dispositions du règlement grand-ducal du 13 mars 2002 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives et judiciaires pour le recrutement des attachés de justice qui est appelé à être abrogé.

Même si le Conseil d'Etat conçoit qu'au regard de la référence à la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues l'accent soit mis sur les langues allemande, française et luxembourgeoise, il pose la question de connaissances suffisantes de la langue anglaise compte tenu de l'importance croissante de cette langue au niveau de la vie des affaires et de la coopération judiciaire internationale.

A toutes fins utiles, le Conseil d'Etat rappelle la nécessité de veiller aux adaptations terminologiques imposées par les amendements au projet de loi.

Article 6.- Examen médical

Le Conseil d'Etat note que l'examen médical porte sur les aptitudes physiques alors que l'examen psychologique porte sur l'aptitude psychique.

Dans la mesure où l'engagement se fait comme fonctionnaire en service provisoire ayant le titre d'attaché de justice, on ne saurait viser l'aptitude physique pour l'exercice des fonctions de magistrat. Tout au plus pourrait-on écrire « ... pour l'exercice de la fonction d'attaché de justice et de magistrat ».

En ce qui concerne le médecin appelé à opérer l'examen, le Conseil d'Etat note une différence avec le règlement du 30 janvier 2004, précité, dont l'article 6 se réfère au médecin du travail dans la Fonction publique.

Pour ce qui est du réexamen de l'aptitude physique au cours du stage, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 4.

Article 7.- Examen psychologique

L'examen psychologique est assurément l'innovation la plus importante en la matière par comparaison avec le droit commun de la fonction publique.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat ne dispose pas des compétences scientifiques suffisantes pour apprécier la différence entre les concepts d'aptitude « psychologique », « psychique » et « personnelle ». Il se borne à s'interroger sur le cumul de ces notions. Dans la suite des observations à l'endroit de l'article 5, le Conseil d'Etat propose d'écrire « ... pour l'exercice de la fonction d'attaché de justice et de magistrat ». La faculté de réexamen soulève les mêmes interrogations que celles formulées ci-dessus.

Dans le paragraphe 2, le Conseil d'Etat s'interroge sur la formulation « ... peut comporter ». S'il s'impose, pour des raisons de sécurité juridique, de déterminer les instruments d'examen auxquels peut recourir le psychologue, il faut omettre le terme « peut ». Si la liste des méthodes n'a qu'une valeur indicative, il est difficile d'en voir l'utilité.

La composition de la commission est prévue dans la loi en projet qui réserve même la position d'observateurs. La participation du psychologue aux délibérations, fût-ce avec voix consultative, n'a pas de base légale. Plutôt que de prévoir que le psychologue, qui a de toute façon déjà formulé un avis, participe d'office aux travaux de la commission, il serait plus opportun d'investir la commission du droit de l'appeler à donner des explications sur l'avis écrit.

Section 2.- Examen-concours

Article 8.- Forme et contenu

Sans observation.

Article 9.- Déroulement

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat formule les deux observations suivantes: les exclusions pour des raisons de parenté ou d'alliance devraient valoir pour toutes les étapes de la procédure et non seulement pour l'examen proprement dit. Si la question doit être réglée formellement, il faut le faire dans la loi. L'exclusion formelle de l'observateur est dépourvue de sens alors qu'il n'est pas membre de la commission au sens de la loi. Dans son avis complémentaire de ce jour sur le projet de loi, le Conseil d'Etat a d'ailleurs proposé de supprimer la référence aux observateurs. Les termes du paragraphe 1^{er} sont encore à adapter.

Le paragraphe 2 fait référence aux examinateurs, fonction particulière au sein de la commission que le Conseil a mise en cause dans son avis de ce jour sur le projet de loi. Le terme de section compétente est à remplacer par

celui de commission du recrutement et de la formation des attachés de justice. La référence au secret est superfétatoire, alors que les membres de la commission sont assujettis au secret pour tous les travaux de la commission. La référence au secret est de toute façon inappropriée dans le règlement. D'une façon générale, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité de déterminer dans le règlement les détails de la procédure d'examen. Cette observation vaut également pour les paragraphes 3 et 4.

Au paragraphe 4, il y a lieu de lire « toute communication » et non pas « toutes communication ». Il y a lieu de supprimer la référence aux sections de la commission. L'exclusion du candidat fautif ou fraudeur doit être prévue dans la loi. Le Conseil d'Etat a relevé cette question dans son avis de ce jour sur les amendements au projet de loi.

Article 10.- Notation et classement

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat renvoie à ses interrogations relatives au statut particulier réservé aux examinateurs au sein de la commission qui, en tant que collègue, assume seule la responsabilité de l'évaluation des épreuves et de la notation.

Le paragraphe 2 requiert des adaptations d'ordre terminologique.

Le Conseil d'Etat considère que les paragraphes 3, 4 et 5 sont superflus au regard du texte de l'article 3 du projet de loi, tel que résultant des amendements.

Chapitre 2.- Stage d'attaché de justice

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation fondamentale à faire par rapport à ce chapitre. Il note toutefois la grande complexité de l'organisation du stage qui fait intervenir une série d'acteurs, la commission, les patrons de stage, requalifiés dans le projet de loi amendé magistrats référents, les chefs de corps ou leurs délégués, les instituts de formation, les chargés de cours, les examinateurs.

Article 11.- Enseignement

L'article 6 du projet de loi, tel que modifié par les amendements, prévoit une formation pour tous les attachés portant sur huit modules. L'article 11 du projet de règlement sous examen doit être adapté à cette logique. Il y a encore lieu d'éliminer le terme « essentiellement » figurant au paragraphe 1^{er}.

Au regard du paragraphe 2 de l'article 5 du projet loi tel que modifié par les amendements, le paragraphe 4 de l'article 11 du projet de règlement est à omettre.

Article 12.- Visites d'étude

Le paragraphe 4 de l'article 6 du projet de loi tel qu'amendé détermine en détail le régime des visites, de sorte que l'article 12 devient superflu. Le texte de la loi en projet renvoie à un règlement sur le seul point de la durée des visites. Le Conseil d'Etat rappelle que, dans son avis de ce jour sur les

amendements au projet de loi, il a considéré que la fixation d'une durée par voie de règlement grand-ducal est parfaitement superflue.

Article 13.- Epreuves

Conformément à l'article 6 du projet de loi tel qu'amendé, le paragraphe 1^{er} (alinéa unique selon le Conseil d'Etat) devrait viser les « épreuves écrites et orales organisées à l'issue de la première partie de la formation ».

L'article sous examen ne comporte pas de paragraphe 2.

Le paragraphe 3 est superflu au regard de la disposition de l'article 5 du projet de loi tel qu'amendé. Le Conseil d'Etat relève encore qu'en vertu de la loi en projet telle qu'amendée, c'est la commission en tant que jury qui assume la responsabilité de la notation.

Article 14.- Patron de stage

Au-delà des questions de terminologie, le Conseil d'Etat s'interroge sur la plus-value, comme mesure d'exécution, de l'article sous examen par rapport au paragraphe 5 de l'article 7 du projet de loi tel qu'amendé.

Article 15.- Evaluation des compétences professionnelles et sociales

Le Gouvernement a repris, à l'article 9 du projet de loi, tel qu'amendé, l'essentiel des dispositions figurant à l'article 15 du projet de règlement, de sorte que cet article peut être omis.

Article 16.- Notation et classement

L'article 16 est à reformuler au regard de l'article 10 de la loi en projet telle qu'amendée. Le seul point utile est l'évaluation par rapport à l'échelle de soixante points.

Le paragraphe 3 prévoit la délivrance d'un certificat de fin de stage. Dès lors que le projet de loi tel qu'amendé a abandonné la logique du stage, ce certificat est à omettre.

Chapitre 3.- Commission du recrutement et du stage des attachés de justice

Article 17.- Composition

L'article peut être omis au regard de l'article 14 du projet de loi tel qu'amendé.

Article 18.- Fonctionnement

Le paragraphe 1^{er} est à reconsidérer, voire à supprimer, au regard du paragraphe 5 de l'article 14 du projet de loi tel qu'amendé. Les règles sur le vote prépondérant du président et sur l'interdiction de l'abstention pourraient être considérées comme ajoutant à la loi.

Le paragraphe 2 qui prévoit qu'un membre de la commission ne peut pas siéger s'il est parent ou allié d'un attaché soulève un problème général valant pour toutes les étapes du recrutement et de la formation et qui devrait faire l'objet d'une disposition légale globale dans la loi. Dans l'avis de ce jour sur le projet de loi amendé, le Conseil d'Etat a proposé des textes sur ce point.

Article 19.- Statistiques

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la pertinence de cet article. La communication au ministre de la Justice du nombre des attachés recrutés, nombre, par la force des choses, relativement limité, relève du bon sens et ne nécessite sûrement pas une disposition particulière. Le concept de statistiques est par ailleurs tout à fait inapproprié.

Le droit de la commission de saisir le ministre de la Justice des problèmes dans l'application du régime est également une évidence et n'a d'ailleurs pas sa place dans un article relatif aux statistiques.

Le Conseil d'Etat propose l'abandon de cet article dans un règlement déjà particulièrement long.

Article 20.- Observateurs

L'article sous examen est à analyser en rapport avec le paragraphe 4 de l'article 14 du projet de loi tel qu'amendé. Dans son avis de ce jour sur les amendements au projet de loi, le Conseil d'Etat s'est prononcé contre l'institution d'observateurs. Si la présence des observateurs est retenue dans le projet de loi, l'article du projet de règlement sous examen doit être adapté pour éviter des redites. De même peuvent être omises des dispositions qui sont répétitives à l'intérieur même de l'article sous examen ou qui rappellent des évidences. Il en va ainsi de l'affirmation que la commission peut valablement délibérer si l'observateur ne se présente pas malgré convocation; il en va de même du constat que les observateurs peuvent prendre la parole alors que la loi en projet leur reconnaît le droit de participer aux délibérations avec voix consultative. L'interdiction d'une immixtion dans le choix des questions est difficilement compréhensible dès lors qu'ils peuvent exprimer leur position sans pouvoir décider.

La présence et le rôle des observateurs lors des épreuves prévues au paragraphe 4 ne trouvent pas leur correspondant à l'article 14 de la loi en projet, tel qu'amendé.

Tous les problèmes pratiques nés de l'existence d'observateurs auxquels les auteurs du projet de règlement entendent parer sont autant d'arguments contre l'institution des observateurs.

Article 21.- Indemnisation

L'article sous examen peut être omis, la question des indemnités étant réglée à l'article 15 du projet de loi, tel qu'amendé.

Chapitre 4.- Entrée en vigueur et dispositions abrogatoire et finale

Article 22.- Entrée en vigueur

Pour les considérations déjà développées à l'endroit de la disposition correspondante du projet de loi dans sa version initiale, le Conseil d'Etat propose la suppression de l'article sous examen. Le règlement doit entrer en vigueur avec la loi.

Articles 23.- Disposition abrogatoire; 24.- Disposition finale

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 mars 2012.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
La Vice-Présidente,

s. Viviane Ecker