

Projet de loi

portant

1° prorogation de mesures concernant

- **la tenue d'audiences publiques pendant l'état de crise devant les juridictions dans les affaires soumises à la procédure écrite,**
- **certaines adaptations de la procédure de référé exceptionnel devant le juge aux affaires familiales,**
- **la suspension des délais en matière juridictionnelle, et**
- **d'autres modalités procédurales,**

2° dérogation temporaire aux articles 74, 75, 76 et 83 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat,

3° dérogation temporaire aux articles 15 et 16 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, et

4° modification de l'article 89 de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise

Avis du Conseil d'État

(9 juin 2020)

Par dépêche du 15 mai 2020, 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.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que du texte coordonné de l'article 89 de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise que le projet de loi sous rubrique vise à modifier.

La lettre de saisine indiquait encore qu'un traitement dans les meilleurs délais était demandé, étant donné que les dispositions visées dans le projet de loi font partie des mesures prises par le Gouvernement dans le cadre de la lutte contre les effets de la pandémie de Covid-19.

Par dépêches du 5 juin 2020, les avis de la Chambre des notaires et des juridictions administratives ont été communiqués au Conseil d'État.

Considérations générales

La loi en projet vise à maintenir un certain nombre de mesures prises par voie de règlements grand-ducaux, pris au titre de l'article 32,

paragraphe 4, de la Constitution¹, pendant l'état de crise et dérogeant aux dispositions légales existantes, au-delà de la fin de l'état de crise dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19.

Les règles prévues portent sur la tenue des audiences et la prise en délibéré par les juridictions des affaires soumises à la procédure écrite, sur la procédure de référé exceptionnel devant le juge aux affaires familiales, la suspension de certains délais en matière juridictionnelle et l'adaptation de certaines autres modalités procédurales. La durée d'application est limitée au 31 décembre 2020, au motif qu'il n'est pas possible de prévoir avec exactitude la durée pour laquelle ces mesures dérogatoires s'imposeront.

Le Conseil d'État rappelle que l'adoption, pendant la période de crise, d'une loi dans une matière et sur les points visés par un règlement grand-ducal fondé sur l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution prive, à partir de l'entrée en vigueur de cette loi, les dispositions réglementaires de leur fondement constitutionnel. Afin de clarifier que les dispositions des articles 10 et 11 du règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 figurent dorénavant dans la loi en projet et ne relèvent plus des règlements grand-ducaux, le Conseil d'État demande que, concomitamment avec l'entrée en vigueur de la loi en projet, les dispositions réglementaires soient formellement abrogées. Si la loi en projet entre en vigueur le lendemain de la cessation de l'état de crise, une abrogation formelle n'est plus nécessaire dans un souci de clarification.

Le Conseil d'État constate que, à part les articles 10 à 14, les mesures prévues dans la loi en projet reprennent en substance les dispositions prévues dans les règlements grand-ducaux pris au titre de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution ou règlent l'application transitoire de ces mesures.

Pour le Conseil d'État, la loi en projet, qui est liée à la crise pandémique du Covid-19, aura un caractère à la fois exceptionnel et transitoire. Les mesures qu'elle contient ne sont pas pérennes, mais disparaîtront avec la sortie de vigueur de la loi en projet pour alors faire place au retour à la législation à laquelle ce projet entend temporairement déroger.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen permet la prise en délibéré des affaires pendantes devant les juridictions administratives soumises à la procédure écrite sans parution des mandataires des parties. Le dispositif constitue la reprise de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 17 avril 2020 relatif à la tenue d'audiences publiques pendant l'état de crise devant les juridictions dans les

¹ Règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ; règlement grand-ducal modifié du 25 mars 2020 portant suspension des délais en matière juridictionnelle et adaptation temporaire de certaines autres modalités procédurales ; règlement grand-ducal du 17 avril 2020 relatif à la tenue d'audiences publiques pendant l'état de crise devant les juridictions dans les affaires soumises à la procédure écrite et portant adaptation temporaire de la procédure de référé exceptionnel devant le juge aux affaires familiales ; règlement grand-ducal du 29 avril 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière pénale.

affaires soumises à la procédure écrite et portant adaptation temporaire de la procédure de référé exceptionnel devant le juge aux affaires familiales.

Le Conseil d'État note que si les mandataires le demandent, une audience aura lieu. Il propose, dans un souci de meilleure formulation du dispositif, d'écrire « mandataires des parties ». La même observation vaut pour les autres articles du chapitre I^{er} de la loi en projet.

Article 2

Le dispositif constitue la reprise de l'article 2 du règlement grand-ducal précité du 17 avril 2020.

Le paragraphe 1^{er} applique le régime de la prise en délibéré sans audience aux procédures devant la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation et les juridictions siégeant en matière civile et commerciale.

Au niveau de la terminologie, le Conseil d'État propose de se référer aux « juridictions judiciaires siégeant en matière civile et commerciale », étant donné que le droit luxembourgeois distingue entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire et ne connaît pas de juridictions commerciales.

Le paragraphe 2 institue des mécanismes particuliers pour la procédure de mise en état devant les tribunaux d'arrondissement et la Cour d'appel.

Au paragraphe 2, alinéa 3, le Conseil d'État propose d'omettre l'incidente « par analogie [...] ».

Article 3

Le dispositif constitue la reprise de l'article 3 du règlement grand-ducal précité du 17 avril 2020. Il prévoit des adaptations particulières pour la procédure devant la Cour de cassation.

Article 4

Les dispositions des articles 1^{er} à 3 de la loi en projet étant dérogoires au droit commun doivent cesser leurs effets le 31 décembre 2020.

Le Conseil d'État, en se référant à ses considérations générales, peut comprendre la volonté des auteurs d'étendre le régime dérogoire au droit commun au-delà de la fin de l'état de crise proprement dit, puisqu'il est à prévoir que la fin de la pandémie de Covid-19 ne coïncide pas avec la fin de l'état de crise proprement dit et qu'il importe dès lors de proroger des dérogoations aux règles de l'oralité dans les procédures devant les juridictions.

Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle que le législateur peut évidemment à tout moment mettre fin au dispositif dérogoire faisant l'objet du projet de loi sous avis et provoquer ainsi le retour au régime légal auquel ce projet entend temporairement déroger. Si certains dispositifs introduits temporairement ont fait leurs preuves, il relèvera du choix du législateur de les consacrer de façon permanente.

Article 5

L'article 4 du règlement grand-ducal du précité 17 avril 2020 prévoit, pendant la durée de l'état de crise et par dérogation à l'article 1007-11, paragraphe 1^{er}, du Nouveau Code de procédure civile, la possibilité d'introduire un référé exceptionnel en obtention de mesures provisoires en l'absence d'une requête au fond, pour les situations urgentes liées à la pandémie de Covid-19.

Le dispositif sous examen ne vise pas à maintenir ce mécanisme après la fin de l'état de crise, mais institue un régime transitoire sauvegardant les mesures provisoires ordonnées pendant l'état de crise par le juge aux affaires familiales et permettant de toiser des requêtes introduites pendant cette période selon les règles applicables à ce moment. Le Conseil d'État considère que ce régime doit également valoir en cas d'appel introduit contre une mesure de référé exceptionnel prise au titre du dispositif réglementaire. Le Conseil d'État estime qu'il serait utile d'ajouter le texte suivant :

« Il en va de même pour la procédure d'appel contre les ordonnances adoptées sur requête introduite au titre de l'article 4 du règlement grand-ducal précité du 17 avril 2020 ».

Le Conseil d'État s'interroge sur la signification de l'alinéa 2. Il lit ce dispositif en relation avec l'article 4, alinéa 3, du règlement grand-ducal précité du 17 avril 2020, qui prévoit que les mesures provisoires prennent fin deux mois après la cessation de l'état de crise. Le Conseil d'État est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'adopter une disposition légale pour assurer le maintien de ce délai de deux mois, étant donné que la mesure provisoire a été ordonnée au titre du dispositif réglementaire prévoyant ce délai. La fin de l'état de crise ne met pas en cause *ipso iure* la validité des décisions prises. S'agit-il de proroger la durée de ces mesures ? Si tel est le cas, que signifie la formule « Les mesures [...] restent soumises aux dispositions en vigueur [...] » ? Dans ces conditions, le Conseil d'État ne saisit ni la portée ni la nécessité de ce dispositif transitoire et propose dès lors son omission.

Article 6

Le règlement grand-ducal du 25 mars 2020 portant suspension des délais en matière juridictionnelle et adaptation temporaire de certaines autres modalités procédurales, pris sur la base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, opère, pour la période de l'état de crise, une suspension des délais prescrits dans les procédures devant les juridictions judiciaires, administratives, militaires et constitutionnelle. Le dispositif sous examen institue un régime transitoire opérant un report de deux mois, à compter de la fin de l'état de crise, pour les délais venus à échéance pendant l'état de crise, et un report d'un mois pour les délais venant à échéance dans le mois suivant la fin de l'état de crise. Le dispositif est repris de l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement grand-ducal précité du 25 mars 2020, tel que modifié par le règlement grand-ducal du 1^{er} avril 2020. Le Conseil d'État se pose la question de savoir si la péremption d'instance est couverte par la disposition sous examen.

La suspension signifie que le délai ne court pas et reprend son cours normal une fois que le fait ou l'acte à l'origine de la suspension disparaît. La prorogation d'office de deux mois après la fin de l'état de crise n'est pas en

ligne avec la logique même d'une suspension des délais et peut aboutir à des conséquences discutables selon le moment où le délai a été suspendu, avantageant certaines parties et lésant d'autres, selon la date à laquelle le délai est venu à échéance.

Le règlement grand-ducal précité du 25 mars 2020 vise également les délais en matière pénale, à l'exclusion du délai de détention de vingt-quatre heures, prévu aux articles 39 et 93 du Code de procédure pénale.

Si une prescription en matière pénale intervient dans le mois suivant la fin de l'état de crise, peut-elle être reportée ? En cas de réponse affirmative, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur les effets que ce régime produit sur la situation des prévenus qui ne peuvent pas invoquer la prescription extinctive de l'action publique intervenue normalement dans la période suivant immédiatement la fin de l'état de crise.

En outre, si les auteurs entendent maintenir leur texte, le Conseil d'État note que le dispositif prévu se limite à prévoir une prorogation des délais pour introduire des procédures en première instance. Il s'interroge sur les raisons pour lesquelles les auteurs n'ont pas étendu ce régime à l'ensemble des procédures devant les juridictions, qu'il s'agisse de procédures ordinaires ou extraordinaires. Qu'en est-il en particulier des délais d'appel ou d'opposition ? Dans un souci d'une plus grande cohérence du régime prévu, le Conseil d'État demande de libeller le dispositif de l'alinéa 1^{er} comme suit :

« Les délais légaux ou conventionnels qui gouvernent les procédures devant les juridictions [...] »

Si la loi en projet entre en vigueur avant la fin de l'état de crise, le dispositif réglementaire perd sa base constitutionnelle. Le régime de suspension cesse. La prorogation ne peut pas se faire par rapport à la fin de l'état de crise au risque de provoquer un vide juridique. Faute de veiller à une cohérence de l'enchaînement des dispositifs réglementaire et légal, le dispositif sous examen est source d'insécurité juridique et le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Plutôt que de viser une période d'un ou de deux mois à partir de la fin de l'état de crise, il faudrait faire courir le délai à partir de l'entrée en vigueur de la loi en projet. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec une telle adaptation.

Article 7

L'article 1^{er}, paragraphe 4, du règlement grand-ducal précité du 25 mars 2020, tel que modifié par le règlement grand-ducal du 1^{er} avril 2020, prévoit la possibilité, en cas d'urgence à décider par le tribunal saisi, de passer outre la suspension des délais prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du règlement grand-ducal précité 25 mars 2020. La suspension des délais ayant encore des effets au-delà de l'état de crise, les auteurs estiment qu'il est indiqué de maintenir ce dispositif.

Le Conseil d'État peut suivre l'intention des auteurs. Il considère toutefois qu'aucun renvoi ne peut être opéré à la suspension des délais prévue dans le règlement grand-ducal précité du 25 mars 2020, qui perd sa base constitutionnelle avec l'entrée en vigueur de la loi en projet. Se posent deux problèmes : le sort des demandes de dérogation introduites sous l'égide du

dispositif réglementaire et qui doivent être toisées sous l'égide de la loi en projet. Un régime transitoire à l'image de celui de l'article 5 est nécessaire. Pour les demandes nouvelles introduites après l'entrée en vigueur de la loi en projet, une référence doit être opérée aux prorogations des délais de l'article 6 de la loi en projet.

Le Conseil d'État propose le dispositif suivant, pour remplacer l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen :

« Dans les cas d'urgence et sauf en matière pénale, les tribunaux peuvent, à titre exceptionnel, à la demande d'une partie, déroger à la suspension des délais prévus à l'article 6, par décision d'administration judiciaire après avoir demandé la position écrite ou orale de la ou des autres parties au procès.

Les demandes de déroger à la suspension des délais introduites pendant l'état de crise, tel que prorogé par la loi précitée du 24 mars 2020, sur base de l'article 4 du règlement grand-ducal du 17 avril 2020 relatif à la tenue d'audiences publiques pendant l'état de crise qui sont pendantes après la fin de l'état de crise restent soumises aux dispositions en vigueur au moment de leur introduction. »

Article 8

L'article 8 proroge pour un mois après la fin de l'état de crise la suspension des déguerpissements intervenue au titre de l'article 5 du règlement grand-ducal modifié du 25 mars 2020 précité. Les auteurs se réfèrent à la date du 26 mars 2020, date d'entrée en vigueur du règlement, confirmant en quelque sorte par la loi la suspension opérée par le règlement.

Étant donné qu'un règlement a été pris sur la base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution pour couvrir la matière visée par le projet de loi sous avis jusqu'à son entrée en vigueur, le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de prévoir une entrée en vigueur rétroactive en l'espèce.

L'entrée en vigueur du dispositif sous examen à la même date de l'entrée en vigueur de la loi en projet permettrait également de régler la question du vide juridique soulevée par la référence à la fin de l'état de crise.

Article 9

L'article proposé reprend trois mesures de l'article 6 du règlement grand-ducal modifié du 25 mars 2020 précité, à savoir les points 1^o, 3^o et 4^o. Les auteurs se réfèrent à la date du 18 mars 2020, date d'entrée en vigueur du règlement confirmant en quelque sorte par la loi la suspension opérée par le règlement.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 8.

Si on retient la formule rétroactive, il faudrait dire « sont suspendus à partir du 18 mars 2020 et jusqu'à l'expiration du délai de [...] suivant la fin de l'état de crise [...] ».

Articles 10 et 11

Le Conseil d'État marque son accord avec l'article 10 qui reporte à l'année 2020, au mois de septembre, la date de l'assemblée générale des notaires qui doit, en vertu de l'article 83 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat avoir lieu au cours de la première quinzaine du mois de mai.

Le Conseil d'État marque également son accord avec l'article 11 qui proroge, dans la suite du report de la date de l'assemblée générale, le mandat des membres de la Chambre des notaires.

Articles 12 et 13

Le Conseil d'État marque son accord avec les articles 12 et 13 qui reportent pour l'année 2020, au mois de septembre, la date de l'assemblée générale annuelle des avocats et proroge, dans cette logique la durée du mandat des membres du Conseil de l'Ordre.

Article 14

Le Conseil d'État marque son accord avec l'article 14 qui reporte au 31 décembre 2021 la date limite pour souscrire une déclaration de recouvrement de la nationalité au titre de l'article 89 de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise.

Article 15

L'article 15, ne faisant que reprendre le droit commun, peut être omis.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'il est fait référence à l'état de crise, il y a lieu de viser « l'état de crise, tel que déclaré par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ». Par ailleurs, et au vu du nombre élevé de mentions de l'état de crise précité, le Conseil d'État suggère d'introduire une forme abrégée afférente en écrivant à la première occurrence à l'article 4 « l'état de crise, tel que déclaré par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, ci-après « état de crise », », en faisant abstraction de la citation des actes précités aux occurrences suivantes.

Lorsque pour le groupement des articles, il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci tout comme, le cas échéant, les sections afférentes, sont

numérotés en chiffres arabes. Par ailleurs, les points après les numéros des chapitres et sections sont à omettre.

Lorsqu'on se réfère au premier article ou au premier groupement d'articles, les lettres « er » ou « re » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} » ou « 1^{re} ».

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Les tirets 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. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Il y a lieu d'écrire « Nouveau Code de procédure civile » et « Code de procédure pénale ».

Intitulé

Après le terme « portant », il convient d'insérer un deux-points.

Les virgules à la fin des différents éléments énumérés sont à remplacer par des points-virgules.

Au point 1° et contrairement à l'observation générale ci-avant, les tirets sont à remplacer par des lettres alphabétiques minuscules, suivies d'une parenthèse fermante.

Au point 2°, le Conseil d'État propose d'écrire « aux articles 74 à 76 ».

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

Article 1^{er}

Il est suggéré d'insérer le terme « et » avant les termes « avec l'accord ». Cette observation vaut également pour l'article 2, paragraphe 1^{er}.

Article 2

Au paragraphe 2, point 3°, il y a lieu d'écrire « au greffe de la juridiction saisie ».

Article 3

À l'alinéa 2, il convient de faire référence à « la loi précitée du 18 février 1885 », d'écrire « Cour de cassation » et d'insérer une virgule après le terme « écrite ».

Section 3

L'intitulé du groupement d'articles n'est pas à faire suivre d'un point final.

Article 5

À l'alinéa 2, le terme « précité » doit figurer entre la nature et la date de l'acte auquel il est fait référence.

Article 7

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, il faut écrire, à l'alinéa 1^{er}, « [...] à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du règlement grand-ducal modifié du 25 mars 2020 [...]. »

Toujours à l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'insérer le terme « et » après les termes « d'administration judiciaire ».

Article 9

Au deuxième tiret, le Conseil d'État propose d'écrire « aux articles 810, 811, 814 à 816, 827 à 833, 835, 840, 841, 844 à 846, 850, 853 à 855, 865, 866, 868, 872, 873, 879 et 885 du Nouveau Code de procédure civile ».

Article 10

Il convient d'écrire « à l'article 83, alinéa 1^{er}, ».

Article 11

À l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État propose d'écrire « aux articles 74 à 76 ».

Toujours à l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'insérer une virgule avant le terme « dont ».

Article 14

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 14.** À l'article 89, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise, le nombre « 2020 » est remplacé par le nombre « 2021 ». »

Article 15

Le Conseil d'État propose de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 15.** La présente loi entre en vigueur [...]. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 9 juin 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu