

Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 1979 concernant la procédure des saisies-arrêts et cessions sur les rémunérations de travail et les pensions et rentes

Avis du Conseil d'État

(19 décembre 2020)

Par dépêche du 10 septembre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Le projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'un texte coordonné par extraits du règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 1979 concernant la procédure des saisies-arrêts et cessions sur les rémunérations de travail et les pensions et rentes que le projet de règlement grand-ducal sous rubrique tend à modifier.

Par dépêche du 20 octobre 2020, l'avis conjoint de la Justice de paix de Luxembourg, de la Justice de paix de Diekirch et de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette a été communiqué au Conseil d'État.

Les avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch ainsi que du procureur général d'État, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État à la date d'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 1979 concernant la procédure des saisies-arrêts et cessions sur les rémunérations de travail et les pensions et rentes permet au créancier de procéder au recouvrement de sa créance lorsque son débiteur refuse de s'exécuter volontairement. Cette procédure relève de la compétence exclusive du juge de paix. Elle prévoit la tenue obligatoire d'une audience de validation devant le juge de paix, afin que le créancier saisissant, si la saisie-arrêt est validée, puisse toucher les retenues opérées par le tiers saisi.

Afin d'accélérer les procédures et de désengorger le prétoire, le projet de règlement grand-ducal sous avis instaure une procédure de validation de la saisie-arrêt sur requête dans les cas où l'autorisation de saisir-arrêter a été délivrée par le juge de paix sur base d'un titre exécutoire coulé en force de chose jugée.

Dans le préambule du règlement grand-ducal en projet, est visée comme base légale « la loi du 23 décembre 1978 modifiant la législation en matière d'aliments et en matière de cessions et saisies sur les rémunérations de travail,

pensions et rentes ». Cette loi ne contient que des dispositions modificatives portant, entre autres, sur la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes. Ces modifications prennent corps avec les dispositions légales modifiées et ce sont ces dernières qui constituent la base légale de tout règlement d'exécution. Il y a dès lors lieu, dans le préambule, de viser la « loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes ».

Le Conseil d'État constate ensuite que l'article 4 du règlement précité du 9 janvier 1979, que le projet sous avis se propose de modifier, est issu d'une modification par voie législative, à savoir l'article X, point 43), de la loi du 11 août 1996 sur la mise en état en matière de procédure civile contentieuse et portant introduction et modification de certaines dispositions du code de procédure civile, ainsi que d'autres dispositions légales.¹ Dans son avis du 19 mai 1995, le Conseil d'État avait proposé de supprimer ce point 43).²

Se pose la question de savoir si le projet de règlement grand-ducal sous examen peut modifier l'article 4 précité.

On peut considérer que le législateur, en 1996, n'a pas modifié la nature réglementaire du dispositif en cause. Le règlement grand-ducal précité du 9 janvier 1979 a été adopté au titre de l'article 36 de la Constitution et non pas sur la base d'une habilitation législative. L'intervention du législateur ne s'inscrit pas dans une démarche de ratification d'un règlement grand-ducal par la loi ou de substitution du règlement par la loi. La loi du 11 août 1996 ayant modifié le seul article 4, cette analyse conduirait d'ailleurs à reconnaître à l'acte un caractère hybride en ce qu'il revêtirait, en partie, une nature légale et gardant, pour le surplus, une nature réglementaire. Son contrôle de conformité avec la norme supérieure se ferait tantôt au titre de l'article 95, tantôt au titre de l'article 95^{ter} de la Constitution. Les effets négatifs d'une telle analyse sur la sécurité juridique et les droits des justiciables sont évidents.

Dans cette logique, une modification de l'article 4 par le projet de règlement grand-ducal sous avis ne soulève aucun problème.

On peut toutefois également défendre le point de vue que toute intervention du législateur par rapport à un règlement, quelles que soient les circonstances, en modifie la nature juridique, la forme de l'instrument modificatif déterminant la nature de la disposition modifiée.

Toutefois, même dans cette seconde lecture du règlement grand-ducal précité du 9 janvier 1979, le Conseil d'État considère qu'il peut être modifié par un règlement grand-ducal.

En effet, s'il revient au législateur de déterminer les attributions concédées à l'exécutif et s'il peut, en conséquence, à tout moment, ressaisir une attribution en adoptant une loi qui règle elle-même la matière, il ne saurait procéder à la modification d'un règlement d'exécution de la loi pris en vertu des articles 36 et 37, paragraphe 4, de la Constitution, au risque sinon d'empiéter sur les compétences constitutionnelles de l'exécutif. En effet, la

¹ Mém. A-n° 53 du 20 août 1996, p. 1660.

² Doc. parl. n° 3771/5, p. 56.

Constitution consacre implicitement, mais nécessairement le principe de la séparation des pouvoirs qui implique « telle qu'organisée par la Constitution, [...] que chacun des organes étatiques exerçant respectivement les pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel est souverain dans son existence et son fonctionnement et qu'aucun ne saurait exercer les pouvoirs dévolus par la Constitution aux autres organes [...] »³.

Or, le règlement grand-ducal ayant un double fondement - quant à la compétence, il est fondé sur la Constitution, quant à la matière, il est fondé sur la loi⁴, le projet de règlement grand-ducal sous avis n'est que l'expression du pouvoir réglementaire du Grand-Duc qui procède à la modification de son acte réglementaire.

Examen des articles

Article unique (1^{er} selon le Conseil d'État)

L'article unique remplace l'article 4 du règlement modifié du 9 janvier 1979 par un dispositif nouveau.

Ad paragraphe 1^{er}

L'alinéa 1^{er} permet au créancier saisissant de demander, par requête, la validation de la saisie-arrêt autorisée si le débiteur saisi n'introduit pas de recours à l'encontre de celle-ci dans le délai d'un mois à partir de la notification au débiteur de cette autorisation. Si le débiteur n'introduit pas de recours pour contester la saisie-arrêt, le jugement de validation sera rendu par défaut et pourra être attaqué par les voies de recours prévues à l'article 5.

L'alinéa 2 précise les formalités relatives à l'information du débiteur et le régime du recours.

D'après l'alinéa 3, en cas de recours par le débiteur saisi, les parties sont convoquées devant le juge de paix qui devra statuer sur le bien-fondé des contestations émises.

L'alinéa 4 renvoie pour les formalités de la convocation à l'article 80 du Code de procédure civile.

Le Conseil d'État marque son accord avec le principe de la réforme envisagée et avec les modalités procédurales prévues.

Ad paragraphe 2

Le paragraphe 2 rend applicable la procédure organisée au paragraphe 1^{er} au cas de figure où c'est le débiteur saisi, le tiers saisi ou d'autres

³ Cour constitutionnelle, arrêt n° 57/10 du 1^{er} octobre 2010, Mém. A-n° 180 du 11 octobre 2010, p. 3004.

⁴ P. PESCATORE, *Introduction à la science du droit*, 2^e réimpr. de l'ouvrage édité en 1960, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 151, n° 95. En ce sens, voir aussi le Conseil d'État, avis n° 45.246 du 13 mars 2001 sur le projet de règlement grand-ducal fixant le montant du droit d'inscription à payer lors de l'admission à un cours d'éducation des adultes organisé par le Service de la Formation des Adultes, p. 1 ; avis du 24 novembre 1998 sur le projet de règlement grand-ducal imposant des sanctions à l'égard du gouvernement de la République de Serbie, doc. parl. n° 4481¹, p. 1.

créanciers saisissants du même débiteur qui demandent la convocation à l'audience.

Ad paragraphe 3

Le paragraphe 3 prévoit l'hypothèse où le créancier saisissant ne disposait pas, lors de la saisie, d'un titre exécutoire passé en force de chose jugée. Le régime prévu est celui actuellement organisé à l'article 4.

Ad paragraphe 4

Le paragraphe 4 renvoie aux règles de compétence définies à l'article 9 de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes.

Ad paragraphe 5

Le paragraphe 5 reprend, avec des adaptations, les alinéas 3 et 4 de l'article 4 actuel.

Les paragraphes 2 à 5 n'appellent pas d'observation particulière.

Article 2 (selon le Conseil d'État)

La formule exécutoire fait défaut au projet de règlement grand-ducal sous revue. Partant, il y a lieu d'ajouter un article 2 nouveau qui se lira comme suit :

« **Art. 2.** Notre ministre de la Justice est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Observations d'ordre légistique

Préambule

Le visa relatif au Conseil d'État fait défaut.

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu d'écrire :

« Sur le rapport de Notre Ministre de la Justice et après délibération du Gouvernement en conseil ; ».

Article unique (1^{er} selon le Conseil d'État)

À la phrase liminaire, le terme « règlement » s'écrit avec une lettre initiale minuscule.

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au

« paragraphe 1^{er} » ou au « paragraphe 3 » et non pas au « paragraphe (1) » ou au « paragraphe (3) ».

À l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, qu'il s'agit de remplacer, le verbe « être » est à conjuguer au présent de l'indicatif.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 19 décembre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu