

## Projet de règlement grand-ducal

### portant règlement d'ordre intérieur pour le Conseil national de la justice

---

#### Avis du Conseil d'État

(11 mars 2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 30 juillet 2024, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Justice.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, une fiche financière et une fiche d'évaluation d'impact.

Il est relevé que le commentaire des articles fait défaut au dossier soumis au Conseil d'État, contrairement aux instructions en la matière rappelées dans la circulaire de la ministre aux Relations avec le Parlement du 9 août 2011<sup>1</sup>.

#### Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de déclarer obligatoire le règlement d'ordre intérieur du Conseil national de la justice et les règles déontologiques de ses membres en vertu de l'article 38 de la loi modifiée du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice.

L'article 38 de la loi précitée du 23 janvier 2023 dispose que « [l]e Conseil arrête son règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques de ses membres, qui sont déclarés obligatoires par règlement grand-ducal. » La formulation du projet de règlement grand-ducal sous avis n'est toutefois pas conforme à la délégation au pouvoir réglementaire précitée.

Dans un premier temps, il est signalé que l'intitulé du projet de règlement grand-ducal sous avis ne reflète pas la portée réelle du texte, se contentant de préciser que le texte sous avis « port[e] règlement d'ordre intérieur pour le Conseil national de la justice », sans dire mot des règles déontologiques, qui constituent un corps de règles distinct du règlement d'ordre intérieur, devant également être « déclaré[e]s obligatoires » en vertu de l'article 38 de la loi précitée du 23 janvier 2023. Il y a lieu de s'en tenir à la terminologie exacte de l'article 38 de la loi précitée du 23 janvier 2023, et de déclarer également obligatoires les règles déontologiques. Ainsi, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis de reformuler l'intitulé de celui-ci comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoires :

---

<sup>1</sup> Circulaire 501 du 9 août 2011 de la ministre aux Relations avec le Parlement : « 2. Procédure de saisine du Conseil d'État et transposition de directives européennes », p. 4.

- 1° le règlement d'ordre intérieur du Conseil national de la justice ;
- 2° les règles déontologiques des membres du Conseil national de la justice ».

Ensuite, le Conseil d'État rappelle que les actes juridiques joints sont à annexer *in extenso* à leur acte d'approbation. En ce qui concerne le règlement d'ordre intérieur, à déclarer obligatoire par le projet de règlement grand-ducal sous avis, le Conseil d'État constate que les auteurs le reproduisent au sein de l'article 1<sup>er</sup>. Cette manière de procéder est à bannir, étant donné qu'il est déconseillé de reproduire les dispositions d'un acte juridique dans le dispositif de son acte d'approbation. Dans la mesure où le règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques sont, en vertu de l'article 38 de la loi précitée du 23 janvier 2023, deux actes distincts, ils sont tous les deux à déclarer obligatoires par le Grand-Duc. Le projet de règlement grand-ducal sous avis est donc à restructurer comme suit :

« **Art. 1<sup>er</sup>.** Le règlement d'ordre intérieur du Conseil national de la justice, figurant à l'annexe 1, est déclaré obligatoire.

**Art. 2.** Les règles déontologiques des membres du Conseil national de la justice, figurant à l'annexe 2, sont déclarées obligatoires.

**Art. 3.** Le ministre de la Justice est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

#### **ANNEXES**

#### **Annexe 1 – Règlement d'ordre intérieur du Conseil national de la justice**

[...].

#### **Annexe 2 – Règles déontologiques des membres du Conseil national de la justice**

[...]. »

Le Conseil d'État rappelle que d'après l'article 107, alinéa 2, première phrase, de la Constitution, « [l]a composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi. » En vertu de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. »

L'article 38 de la loi précitée du 23 janvier 2023 mis à part, le Conseil d'État relève que certaines autres dispositions de la loi organique du Conseil national de la justice se réfèrent au règlement d'ordre intérieur de cette institution :

1° L'article 30, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, prévoit que le bureau du Conseil national de la justice « règle les questions financières du Conseil dans les conditions déterminées par le règlement d'ordre intérieur. »

2° Selon l'article 39, paragraphe 2, « [l]es règles internes pour l'exécution du budget du Conseil sont déterminées par le règlement d'ordre intérieur. »

3° Enfin, en vertu de l'article 41, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 5, les modalités d'opérer de la commission des comptes chargée d'examiner la comptabilité des fonds du Conseil national de la justice ainsi que la désignation du réviseur d'entreprises sont déterminées par le règlement d'ordre intérieur du Conseil.

Le Conseil d'État reviendra sur les différents points lors de l'examen des articles.

## Examen des articles

### Article I

À la phrase liminaire, il y a lieu de remplacer les termes « ordre de service » par ceux de « règlement d'ordre intérieur » qui correspondent à la notion utilisée par la loi précitée du 23 janvier 2023. Le Conseil d'État renvoie également à la proposition de reformulation du projet de règlement grand-ducal.

### *Articles 1<sup>er</sup> et 2*

Sans observation.

### *Article 3*

Les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 n'appellent pas d'observation.

L'alinéa 3 introduit la faculté dans le chef d'un membre du Conseil national de la justice de demander l'inscription d'un point à l'ordre du jour d'une séance plénière. Cette possibilité ne pose pas de problème de conformité avec les dispositions de la loi précitée du 23 janvier 2023. En revanche, pour ce qui concerne l'alinéa 4, le Conseil d'État estime que l'obligation, faite au bureau, d'inscrire un point à l'ordre du jour, risque d'être contraire à cette loi. En effet, une séance plénière du Conseil national de la justice est convoquée par le président dudit conseil « soit de sa propre initiative, soit à la demande d'un vice-président ou de deux membres effectifs au moins » (article 33, paragraphe 1<sup>er</sup>), mais c'est le bureau qui fixe l'ordre du jour desdites séances plénières, une règle de compétence que la loi précitée du 23 janvier 2023 rappelle à deux reprises (article 30, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, et article 33, paragraphe 3). Ainsi, la loi précitée du 23 janvier 2023 ne prévoit pas d'obligation pour le bureau de faire droit à une demande d'inscription d'un point à l'ordre du jour émanant d'un membre du Conseil. Le Conseil d'État demande, par conséquent, aux auteurs de supprimer la disposition en question qui risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

### *Articles 4 à 6*

Sans observation.

### *Article 7*

Au sujet de l'alinéa 2, le Conseil d'État constate que l'article 34, paragraphe 2, point 1<sup>o</sup>, de la loi précitée du 23 janvier 2023, dispose que le procès-verbal indique « le nombre et le nom des membres qui ont participé au vote ». La disposition sous revue précise qu'il « renseigne l'identité des participants à la séance. » Dans la mesure où la loi ne permet pas l'abstention, les deux notions se recoupent de sorte qu'elles sont interchangeables.

L'alinéa 5 de la disposition sous examen prévoit que « [c]haque membre présent est en droit d'exiger l'anonymisation ou l'omission de tout ou partie de ses observations. » Si le Conseil d'État comprend les raisons de l'anonymisation d'une partie ou de l'intégralité des observations d'un membre d'une séance plénière, il s'étonne de la possibilité, pour un membre, d'exiger « l'omission de tout ou partie de ses observations » du procès-verbal. Cette faculté risque en effet de dénaturer le procès-verbal qui ne refléterait ainsi pas correctement les débats de la séance faisant l'objet du procès-verbal, de telle sorte que le Conseil d'État propose d'omettre cette possibilité, l'identité de l'auteur des observations visées étant suffisamment protégée par leur anonymisation.

#### *Article 8*

Sans observation.

#### *Article 9*

À l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer les termes « Secrétariat général » par ceux de « secrétariat du Conseil » qui sont ceux utilisés par la loi précitée du 23 janvier 2023. Cette observation vaut également pour les autres occurrences des termes en question, qui sont à adapter en conséquence.

À l'alinéa 5, la deuxième phrase précise que « [c]haque membre du Conseil a deux voix qui doivent être attribuées à deux candidats différents ». L'article 11, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi précitée du 23 janvier 2023, relatif à l'élection du président et des vice-présidents du Conseil national de la justice, dispose que « [c]haque électeur a une voix par poste vacant ». Bien que la formulation de la disposition sous examen soit malaisée, le Conseil d'État comprend qu'elle n'a pas pour vocation d'imposer expressément l'exercice du droit de vote pour les postes vacants, ce qui s'avérerait contraire à la loi précitée du 23 janvier 2023.

#### *Article 10*

La disposition sous examen dispose que « [l]e Conseil peut déléguer, pour une durée déterminée ou indéterminée, un ou plusieurs de ses membres à des tâches particulières et / ou aux fins d'instruire les demandes, plaintes ou doléances dont il est saisi et lui en faire rapport ». Le Conseil d'État constate qu'une telle faculté de délégation générale n'est pas prévue par la loi précitée du 23 janvier 2023. Ce n'est que dans le cadre du chapitre 2, section 4, de cette loi, relative aux enquêtes, qu'il est prévu que le Conseil national de la justice « désigne », parmi ses membres, un ou plusieurs enquêteurs s'il décide d'ordonner une enquête lorsqu'il a connaissance de faits susceptibles de mettre en cause le bon fonctionnement de la justice. Ces enquêteurs font l'objet d'une désignation par le Conseil national de la justice siégeant en séance plénière.

En prévoyant une faculté de « délégation » de certaines missions, l'article sous examen dépasse le cadre tracé par la loi précitée du 23 janvier 2023, de sorte qu'il risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Le Conseil d'État demande d'adapter la terminologie grâce à un verbe comme « charger », qui n'a pas la même connotation juridique que le verbe « déléguer ».

Le Conseil d'État s'interroge par ailleurs sur la faculté de « déléguer » certaines tâches « pour une durée déterminée ou indéterminée ». Quelles sont les situations visées par la « délégation pour une durée indéterminée » ?

#### *Article 11*

À l'alinéa 2, le délai pour l'envoi des convocations n'est plus à indiquer en jours francs et est à augmenter d'une unité en application de la loi du 30 mai 1984 portant 1) approbation de la Convention européenne sur la computation des délais signée à Bâle, le 16 mai 1975 et 2) modification de la législation sur la computation des délais.

#### *Articles 12 et 13*

Sans observation.

#### *Article 14*

La disposition sous revue est à suffisance régie par l'article 28 de la loi précitée du 23 janvier 2023, de sorte qu'il y a lieu de la supprimer.

#### *Article 15*

Les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 n'appellent pas d'observation. Quant à l'alinéa 3, ce dernier reprend les règles prévues à l'article 34, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et à l'article 39, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 23 janvier 2023, de sorte qu'il est à supprimer.

#### *Article 16*

Sans observation.

#### *Article 17*

Les matières visées aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2 sont à suffisance régies par l'article 41 de la loi précitée du 23 janvier 2023, de sorte que ces alinéas sont à supprimer.

Le fait de ne pas reprendre la totalité des dispositions de la loi peut induire en erreur sur les règles de composition de la commission des comptes. Le Conseil d'État suggère de supprimer l'article dans son intégralité.

#### *Article 18*

Sans observation.

#### *Article 19*

Les alinéas 1<sup>er</sup> et 3 n'appellent pas d'observation.

En ce qui concerne l'alinéa 2, le Conseil d'État relève qu'en prévoyant qu'un réviseur d'entreprises agréé est désigné « pour une durée de trois années », cette disposition est contraire à l'article 41, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi précitée du 23 janvier 2023, selon lequel « [l]a commission des comptes est assistée par un réviseur d'entreprises, à désigner annuellement

par le Conseil ». La disposition risque donc d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Le Conseil d'État demande de prévoir impérativement un terme d'un an pour la durée du mandat du réviseur d'entreprises.

#### *Article 20*

Sans observation.

#### *Article 21*

Le Conseil d'État demande la suppression de cette disposition, car elle est à suffisance régie par l'article 38 de la loi précitée du 23 janvier 2023.

#### Article II

Sans observation.

#### Annexe

L'annexe contient des règles déontologiques applicables aux membres du Conseil national de la justice. Elles visent, selon le préambule, « à expliciter les obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité » auxquelles ils sont soumis.

Les articles 1<sup>er</sup> à 3 n'appellent pas d'observation.

L'article 4 n'appelle pas d'observation.

En ce qui concerne l'article 5, le Conseil d'État éprouve des difficultés à saisir la signification précise de la notion d'« avis » dans la mesure où la loi organique du Conseil national de la justice ne la mentionne pas. La disposition risque ainsi d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Le Conseil d'État suggère soit de supprimer ce terme, soit de le remplacer par le terme « recommandations ».

L'article 6 n'appelle pas d'observation.

À l'article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, les auteurs du texte font appel à différentes notions qui ne prennent leur origine ni dans la loi précitée du 23 janvier 2023, ni dans le règlement d'ordre intérieur. Quels sont les « réunions de travail », « avis » et « prises de position » visés ? Dans la mesure où une méconnaissance du devoir d'exactitude peut constituer une faute disciplinaire, le Conseil d'État insiste pour que cette disposition soit reformulée en vue de mettre fin à l'insécurité juridique qui en découle, la disposition risquant, à défaut, d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Les articles 8 et 9 n'appellent pas d'observation.

## Observations d'ordre légistique

### Observations générales

En ce qui concerne la « loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice », il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Par ailleurs, pour désigner l'acte précité, il convient de se référer systématiquement à son intitulé de citation introduit par son article 55, au lieu d'écrire « loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice et modification de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État » ou encore « loi portant organisation du Conseil ».

Lorsque pour le groupement des articles il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci sont numérotés en chiffres arabes. Par ailleurs, les points entre le numéro de chapitre et l'intitulé de chapitre sont à remplacer par des traits d'union. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1<sup>er</sup> se lira comme suit :

**« Chapitre 1<sup>er</sup> – Organisation des séances du Conseil ».**

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

### Préambule

Au fondement légal, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, le terme « Justice » est à rédiger avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, il convient d'ajouter une virgule avant les termes « et notamment son article 38 ».

Le deuxième visa relatif à la fiche financière est à omettre, étant donné que le projet de règlement grand-ducal sous avis n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

À l'endroit des ministres proposant, il convient d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

### Article I<sup>er</sup>

L'indication de l'article I<sup>er</sup> et la phrase liminaire sont à supprimer.

À l'article 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État signale qu'il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses dans le dispositif. Par conséquent, il convient d'écrire « Le Conseil national de la justice, ci-après le « Conseil », ». Par analogie, cette observation vaut également pour les articles 3, alinéa 3, et 7, alinéa 2, et pour l'annexe, au préambule. En outre, il y a lieu d'écrire « à Luxembourg-~~Ville~~ ».

À l'article 7, alinéa 2, il est signalé que 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, pour écrire « l'article 34, paragraphe 2, de la loi modifiée du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice ». Par analogie, cette

observation vaut également pour l'article 21 et pour l'annexe, à l'article 3, alinéa 2.

À l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup>, pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Cette observation vaut également pour les alinéas 2 et 4, deuxième phrase, ainsi que pour les articles 19, alinéa 3, deuxième phrase, et 21.

À l'article 9, alinéa 2, il est signalé que les nombres s'écrivent en toutes lettres et qu'ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Cette observation vaut également pour l'article 12, alinéa 2, première phrase.

À l'article 9, alinéa 5, le terme « bureau » est à rédiger avec une lettre initiale majuscule.

À l'article 10, la formule « un ou plusieurs » est à écarter et il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. En outre, le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

À l'article 16, alinéa 2, le Conseil d'État signale que 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. Par ailleurs, au sein des énumérations, chaque élément commence par une minuscule. En outre, il est signalé qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable et les signes « .- » sont à omettre, pour écrire « 1 000 euros » et « 5 000 euros ».

À l'article 16, alinéa 2, deuxième tiret, le terme « Secrétaire » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

À l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, le terme « Président » est à rédiger avec une lettre initiale minuscule.

À l'intitulé du chapitre V, le terme « comité » est à rédiger avec une lettre initiale majuscule. Cette observation vaut également pour l'article 20, alinéas 1<sup>er</sup>, 4 et 5.

## Article II

Vu la stabilité de l'appellation du ministre en question, il y a lieu de viser le « ministre de la Justice ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 11 mars 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes