

Projet de loi

portant modification du Nouveau Code de procédure civile

Avis complémentaire du Conseil d'État

(10 juillet 2026)

Par dépêche du 29 septembre 2025, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de douze amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la justice lors de sa réunion du 25 septembre 2025.

Le texte des amendements parlementaires était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements, d'une fiche financière, d'une fiche de proportionnalité ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, figurant respectivement en caractères gras et soulignés, ainsi que les propositions de texte formulées par le Conseil d'État dans son avis du 25 juin 2024 que la commission parlementaire a faites siennes, figurant en caractères soulignés.

Les avis de l'Association luxembourgeoise de la médiation et des médiateurs agréés, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, de la Justice de Paix de Luxembourg, de la Justice de Paix de Diekirch et du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg ont été communiqués au Conseil d'État en date des 8 décembre 2025 ainsi que 7 janvier et 4 février 2026.

Considérations générales

Le Conseil d'État prend acte des observations préliminaires de la commission parlementaire. Il constate, par ailleurs, que les amendements parlementaires ont principalement pour objet de répondre aux oppositions formelles formulées dans son avis du 25 juin 2024 et d'insérer dans le projet de loi sous avis plusieurs éléments qui, dans sa version initiale, étaient relégués au pouvoir réglementaire.

Examen des amendements

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

L'amendement sous examen vise à remplacer l'article 4 du projet de loi initial et procède à une refonte de l'article 1251-3 du Nouveau Code de procédure civile en intégrant dans le projet de loi les éléments essentiels

contenus initialement dans le projet de règlement grand-ducal, qui a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État en date du 25 juin 2024.

Dans son avis du 25 juin 2024 sur le projet de loi initial, le Conseil d'État s'était formellement opposé à la condition de « disposer d'une expérience en médiation civile et commerciale » préalable telle que formulée dans le projet de loi initial.

Les auteurs des amendements ont reformulé cette condition en prévoyant une « expérience professionnelle de cinq ans », de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

Toutefois, le Conseil d'État s'interroge, tout d'abord, sur la plus-value d'une disposition qui prévoit qu'une expérience professionnelle de cinq ans dans un domaine quelconque et sur le bien-fondé ainsi que sur la proportionnalité de cette restriction. Les auteurs des amendements expliquent que cela permettrait de garantir que les « futurs médiateurs possèdent une certaine maturité et expertise qui leur permettraient de mieux comprendre les différentes situations conflictuelles complexes ». Or, si leur expérience professionnelle est étrangère à toute gestion de situation de conflit, il est infondé d'affirmer que cette expérience garantira une quelconque expertise des futurs médiateurs. De même, le simple fait d'avoir cinq ans d'expérience professionnelle ne garantit pas forcément une maturité.

Ensuite, il importe de souligner que, selon le commentaire de la disposition sous revue, « une expérience professionnelle désigne une occupation professionnelle rémunérée qui entraîne une affiliation auprès des organismes de la sécurité sociale ». Or, il y a lieu de constater que, contrairement aux explications des auteurs, ces conditions de rémunération et d'affiliation ne s'appliquent pas, puisqu'elles ne sont pas prévues dans le texte de la disposition de loi sous revue. Le Conseil d'État demande aux auteurs de reformuler la condition de l'expérience professionnelle en veillant à sa pertinence, compte tenu de la restriction instaurée et au but légitime poursuivi.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que l'amendement sous rubrique propose d'insérer les éléments essentiels relatifs à la formation spécifique en médiation, à l'agrément, à son renouvellement et à son retrait dans la loi en projet. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec la nouvelle disposition proposée, ce qui lui permet de lever son opposition formelle à ce sujet.

Le paragraphe 2, point 2, alinéa 2 actuel, de l'article 1251-3, qui avait trait à la définition de la « formation spécifique en médiation » se trouve remplacé. Les dispositions relatives à la signification de la notion de « formation spécifique en médiation » sont transférées dans un nouveau paragraphe 3. Le Conseil d'État note que les auteurs ont supprimé, entre autres, la formation en médiation reconnue dans un État membre de l'Union européenne pour être désigné comme médiateur en matière civile et commerciale dans cet État membre en tant que formation équivalente. Ils expliquent cette suppression par le fait que cette équivalence est incluse à l'article 1251-3, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, qui concerne la dispense de l'agrément. Or, il s'agit d'hypothèses différentes. La dispense est accordée lorsque le prestataire de services de médiation remplit l'ensemble des exigences équivalentes à celles du paragraphe 2. Le Conseil d'État considère que le fait que la formation n'ait pas été effectuée au Luxembourg, mais dans

un autre État membre de l'Union européenne, ne saurait exclure du bénéfice de l'agrément la personne souhaitant obtenir cet agrément.

La suppression de la formation équivalente pour obtenir l'agrément risque d'être interprétée comme une limitation injustifiée de la libre circulation des personnes et des services prévue par le droit de l'Union européenne.

En effet, il convient de relever que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, si des restrictions à la liberté sont concevables, est cependant interdite toute restriction injustifiée qui découlerait du droit national et restreindrait la liberté d'établissement ou la libre prestation des services, notamment toute discrimination pour des raisons de nationalité ou de résidence.

Les auteurs ne se sont pas expliqués sur la nécessité de cette restriction et sa justification, de sorte qu'en l'absence de telles explications, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Au point 3°, à l'article 1251-3, paragraphe 3 nouveau, ni les modalités du stage, ni la notion de « jeux de rôles », ni les modalités de preuve et de contrôle de ces « exercices pratiques » de cinquante heures au moins ne sont définies. Le Conseil d'État demande de préciser les conditions de formation sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique.

Concernant les conditions du renouvellement de l'agrément prévues au point 3°, à l'article 1251-3, paragraphe 5, à insérer, le Conseil d'État s'interroge sur la manière dont seront comptabilisées et sur les modalités de preuve et de contrôle des cinquante heures de « participation », en tant que médiateur ou co-médiateur, à des méditations. S'agit-il des heures de réunions avec les parties ou des heures concernant le traitement de dossier et comment la preuve de ces heures sera-t-elle établie et contrôlée ?

En outre, le Conseil d'État demande de préciser le statut de « co-médiateur » qui n'est pas défini dans la loi en projet. De plus, les notions telles que « analyses de pratique » et « supervisions de médiation » ne sont pas définies. La disposition sous revue ne précise pas non plus si les conditions de renouvellement sont cumulatives. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, aux auteurs de préciser les conditions du renouvellement de l'agrément.

Amendement 3

L'amendement modifie l'article 1251-5, paragraphe 2, du Nouveau Code de procédure civile.

Dans son avis du 25 juin 2024, le Conseil d'État s'était opposé formellement à la disposition initiale au motif qu'elle permettait à une partie de bloquer indéfiniment la poursuite de l'instance en refusant de se rendre à une première réunion devant le médiateur, ce qui constituerait une violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'amendement prévoit désormais que la première réunion d'information sur la médiation devant le médiateur doit avoir lieu dans un délai de deux mois à compter de la suspension de l'examen de la cause. Il prévoit encore que les parties doivent notifier au greffe et aux autres parties leur décision de poursuivre ou non la résolution du conflit par voie de médiation dans un délai de trois mois à compter de la suspension de l'examen de la cause. En l'absence de notification, l'examen de la cause est poursuivi.

Enfin, si une partie ne participe pas à une première réunion d'information sur la médiation dans le délai de deux mois, elle peut désormais être condamnée à une amende civile de 250 euros.

Le Conseil d'État constate que le risque de blocage indéfini de la procédure judiciaire est ainsi écarté. Il est dès lors en mesure de lever son opposition formelle.

Le Conseil d'État relève toutefois qu'il avait demandé la suppression de la disposition sous revue.

L'article 1251-5, paragraphe 2, du Nouveau Code de procédure civile vise en effet l'hypothèse dans laquelle les parties se sont contractuellement engagées à soumettre leur différend à une médiation. Dans ce contexte, le Conseil d'État s'interroge sur la plus-value d'une réunion d'information sur la médiation, dès lors que les parties ont déjà accepté le principe du recours à ce mode de règlement des différends.

Par ailleurs, le Conseil d'État relève que le refus de participer à la première réunion d'information est susceptible de constituer l'inexécution d'un engagement contractuel.

La disposition sous revue ne précise ni l'autorité compétente pour prononcer ladite amende civile, ni la procédure applicable, ni les critères permettant de tenir compte d'un éventuel motif légitime d'absence. Étant donné que l'amende civile constitue une sanction, les conditions de son prononcé doivent être déterminées avec une précision suffisante dans la loi.

Dans ces conditions, le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition concernant le prononcé d'une amende pour cause d'insécurité juridique.

Il recommande plus généralement de supprimer la disposition sous revue qui semble dépourvue de plus-value dans le contexte d'un accord contractuel de médiation.

Amendements 4 à 6

Sans observation.

Amendements 7 et 8

Les amendements sous examen visent à supprimer les articles 13 et 14 initiaux du projet de loi.

Dans son avis du 25 juin 2024, le Conseil d'État s'était opposé formellement à l'article 13, paragraphe 2, initial, en raison de l'insécurité

juridique résultant des notions d'« urgence manifeste » et de « circonstances de l'espèce ». Au regard des suppressions des articles précités, l'opposition formelle à ce sujet devient sans objet.

Le Conseil d'État s'était également opposé formellement à plusieurs dispositions de l'article 14 initial, notamment au paragraphe 1^{er} et au dispositif de réunion d'information obligatoire. Les auteurs entendent supprimer cette disposition, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever ses oppositions formelles. Par ailleurs, le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant le nouveau dispositif introduit par l'amendement 10.

Amendement 9

L'amendement sous examen tend à insérer, à la suite de l'article 9 du projet de loi sous rubrique, un article 10 nouveau visant à remplacer la disposition de l'article 1251-17 du Nouveau Code de procédure civile.

Dans son avis du 25 juin 2024, le Conseil d'État s'était opposé formellement au renvoi au pouvoir réglementaire pour les éléments essentiels en ce qui concerne la rémunération du médiateur. Il est relevé que l'amendement sous avis fixe désormais, dans la loi en projet, l'indemnité de 114 euros allouée au médiateur ayant tenu la réunion d'information, de sorte que l'opposition formelle en question peut être levée.

Le Conseil d'État relève encore que les mots « demande en remboursement » sont inappropriés, étant donné qu'il ne s'agit pas de rembourser des frais exposés par le médiateur, mais de lui allouer une indemnité. Il conviendrait de viser une demande en paiement de l'indemnité. Le Conseil d'État demande de reformuler le texte sous revue en ce sens.

Amendement 10

L'amendement sous examen tend à insérer une section III nouvelle comportant un article 1251-20-1 relatif à la médiation de bail à loyer et à la médiation de voisinage.

Le Conseil d'État avait formulé, dans son avis du 25 juin 2024, des oppositions formelles au dispositif initial relatif à la réunion d'information obligatoire, au motif que le texte ne précisait ni le contenu, ni les modalités d'organisation, ni les conséquences en cas de défaillance, et ne prévoyait pas de délais.

Le nouveau texte proposé par les auteurs de la Commission précise le délai dans lequel la réunion doit avoir lieu, les modalités d'organisation, la durée et le contenu de la réunion, l'attestation de participation, les conséquences procédurales en cas de non-participation ainsi que l'indemnisation du médiateur. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever ses oppositions formelles formulées à l'égard du dispositif initial.

Le nouvel article 1251-20-1 appelle toutefois de nouvelles observations.

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État s'interroge sur l'inclusion des affaires en matière de bail à loyer, qui serait désormais soumise à l'obligation de tenue d'une réunion d'information sur la médiation et non plus à la

proposition facultative d'une médiation soumise à l'appréciation du juge. Comme le soulève, à juste titre, le tribunal d'arrondissement de Diekirch, dans son avis du 2 janvier 2026, de nombreux litiges locatifs, notamment ceux portant sur des arriérés de loyers, le déguerpissement ou l'expiration du bail, appellent une décision juridictionnelle rapide pour lesquels le processus de la médiation est inapproprié et inefficace.

À cet égard, le Conseil d'État demande de limiter l'obligation de participer à une réunion de médiation obligatoire aux litiges de voisinage afin d'éviter une prolongation inutile des délais de procédure dans les affaires qui ne se prêtent pas à une telle réunion obligatoire.

Le Conseil d'État demande aux auteurs des amendements de préciser, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, le commencement du délai de deux mois ainsi que si le dispositif de réunion obligatoire s'applique en cas de défaut d'une partie et en instance d'appel.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État relève que les conditions de tenue des réunions d'information sur la médiation ne sont pas définies avec précision. En effet, le texte prévoit qu'une réunion d'information est tenue chaque semaine par un moyen de communication électronique permettant une communication audiovisuelle et chaque deuxième semaine au Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, sans préciser si lesdites réunions sont organisées séparément pour chaque litige ou si elles peuvent prendre la forme de réunions collectives regroupant des parties à plusieurs litiges distincts.

Le Conseil d'État relève encore que le texte vise uniquement le médiateur agréé, sans mentionner le médiateur dispensé de l'agrément conformément à l'article 1251-3, paragraphe 1^{er}, alinéa 3. Cette différence de rédaction n'est pas commentée par les auteurs des amendements et le Conseil d'État s'interroge sur le sort réservé aux médiateurs dispensés de l'agrément.

Le paragraphe 6, alinéa 1^{er}, prévoit une amende civile de 250 euros en cas de non-participation à la réunion obligatoire d'information sur la médiation.

Le Conseil d'État relève tout d'abord que le mécanisme de l'amende civile doit être apprécié au regard de la nature même de la médiation, qui repose sur l'adhésion volontaire des parties au processus. Si le projet de loi n'impose pas la médiation elle-même, mais uniquement une réunion d'information sur celle-ci, il n'en demeure pas moins que la sanction attachée à la non-participation à cette réunion est susceptible de brouiller la distinction entre information obligatoire et processus volontaire de médiation. À l'instar de l'avis du 2 janvier 2026 du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, le Conseil d'État suggère de réexaminer l'opportunité d'une sanction pécuniaire, de surcroît automatique. Le Conseil d'État suggère encore aux auteurs de s'inspirer de l'article 9, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 2025 portant réforme du brevet de maîtrise et de prévoir des motifs légitimes d'absence dans le texte.

Au paragraphe 7, le Conseil d'État relève que les indemnités de 114 et 171 euros sont fixées dans la loi en projet. L'opposition formelle y relative peut dès lors être levée. En ce qui concerne les mots « demande en remboursement », le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'amendement 9 et demande de reformuler la disposition sous examen.

Amendement 11

L'amendement sous examen propose de modifier l'article 1251-22 du Nouveau Code de procédure civile.

Dans son avis du 25 juin 2024, le Conseil d'État s'était formellement opposé à la référence à l'« accord en vue de la médiation », en raison de l'insécurité juridique entourant cette notion. Au regard des explications des auteurs dans leur commentaire, l'opposition formelle y relative peut être levée.

Amendement 12

L'amendement sous avis vise à modifier l'article 13 nouveau relatif à la disposition transitoire.

Dans son avis du 25 juin 2024, le Conseil d'État s'était formellement opposé à l'article 17 initial, en raison de l'absence de disposition transitoire permettant aux médiateurs non agréés de régulariser leur situation et de mener à terme les médiations en cours.

L'amendement sous examen tend à régler le sort des médiations entamées avant l'entrée en vigueur de la loi en projet, même par les médiateurs non agréés. Il ne prévoit toutefois aucune disposition transitoire permettant aux médiateurs non agréés de régulariser leur situation.

Le Conseil d'État doit dès lors maintenir son opposition formelle sur ce point et demande aux auteurs de prévoir un délai raisonnable endéans lequel les médiateurs non agréés pourront remplir les conditions légales pour obtenir l'agrément.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

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 ».

Amendement 2

Au point 1°, à l'article 1251-3, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le mot « Ministère » est à rédiger avec une lettre initiale minuscule.

Au point 3°, au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 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, pour écrire « au sens du paragraphe (2), point 2, alinéa 1^{er}, lettre d), ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 6.

Amendement 4

À l'article 8, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'insérer les mots « du même code, » après ceux de « point 3, ».

Amendement 5

À l'article 9, le deux-points suivant la première occurrence des mots « les termes » est à supprimer.

Amendement 10

L'article 11 dans sa teneur amendée est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 11.** À la suite de l'article 1251-20 du même code, il est inséré une section III nouvelle, comprenant un article 1251-20-1 nouveau, libellés comme suit :

« Section III. – Dispositions relatives à la médiation de bail à loyer et à la médiation de voisinage »

Art. 1251-20-1. [...]. » »

À l'article 1251-20-1, paragraphe 5, alinéa 2, première et deuxième phrases, il est conseillé d'écrire « les parties sont d'accord pour entamer une médiation ». À la deuxième phrase, il convient d'écrire « et ~~d'~~inviter les parties ». À la troisième phrase, il est conseillé d'écrire « une des parties n'est pas d'accord pour entamer une médiation ».

Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné joint aux amendements parlementaires sous examen, le Conseil d'État s'est rendu compte de divergences entre ledit texte coordonné et le texte des amendements proprement dit. À titre d'exemple, à l'article 5, point 2°, du texte coordonné, les mots « ceux de » suivant les mots « sont remplacés par » font défaut.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 10 juillet 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes