

Projet de loi

portant modification de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle

Avis du Conseil d'État

(24 septembre 2019)

Par dépêche du 21 août 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Justice.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que du texte coordonné de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle, tenant compte des modifications en projet sous avis.

Les avis des autorités judiciaires et du président de la Cour administrative, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis, proposant la modification de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation la Cour Constitutionnelle, s'inscrit dans le cadre de la proposition de révision de l'article 95^{ter} de la Constitution (doc. parl. n° 7414A). Cette proposition de révision a fait l'objet du premier vote constitutionnel par la Chambre des députés le 10 juillet 2019. L'objectif est de garantir l'entrée en vigueur simultanée de la révision constitutionnelle et de la loi en projet sous examen.

La proposition de révision vise, dans un souci de garantir le fonctionnement régulier de la Cour constitutionnelle et de lui permettre de se composer utilement, à créer des conseillers suppléants. Le projet de loi sous examen modifie la loi organique de la Cour constitutionnelle en vue de tenir compte de la création de cette catégorie de conseillers suppléants. Est ainsi précisée la composition de la Cour constitutionnelle, la procédure de désignation des suppléants, l'unicité du statut de tous les membres de la Cour ou encore le régime de recours aux suppléants. Sont encore modifiées les règles sur la formation dans laquelle la Cour va siéger.

Examen des articles

Article 1^{er}

Point 1

Le point 1 modifie l'article 3 de la loi précitée du 27 juillet 1997 pour prévoir sept conseillers suppléants.

La formulation du nouveau dispositif du paragraphe 1^{er} reprend la distinction entre membres effectifs et membres suppléants de la Cour figurant dans la proposition de révision constitutionnelle (doc. parl. n° 7414A).

Les adaptations des paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 3 de la loi précitée du 27 juillet 1997 n'appellent pas d'observation.

L'ajout proposé au paragraphe 6 peut être omis, étant donné que la composition de la Cour englobe les conseillers suppléants.

Points 2 et 3

Les points 2 et 3 modifient les articles 4 et 5 de la loi précitée du 27 juillet 1997 relatifs à la formation dans laquelle la Cour siège.

Le Conseil d'État est encore d'avis qu'il n'y a pas lieu d'ajouter la précision que les membres englobent les membres effectifs et suppléants.

En ce qui concerne le second alinéa de l'article 4, le Conseil d'État peut marquer son accord avec la possibilité pour la Cour de siéger en formation plénière de neuf membres, lorsque l'affaire dont elle est saisie revêt une importance particulière. Il comprend le mécanisme en ce sens qu'il appartient à la Cour elle-même, et non pas au président, ni à une chambre de cinq membres déjà saisie, de prendre cette décision et que les parties dans le litige au principal ne peuvent pas formuler une demande en ce sens. Le Conseil d'État estime que la procédure devra être précisée dans le règlement d'ordre intérieur de la Cour.

Le Conseil d'État note encore que la formulation de l'article 4 est différente de celle de l'article 5. Alors que l'article 4 dispose que la Cour « siège, délibère et rend ses arrêts », l'article 5 dit, à l'alinéa 1^{er}, que les membres « ne peuvent délibérer, siéger ou décider » avant d'utiliser à l'alinéa 2 la formulation « ne peuvent siéger, décider ou prendre part aux délibérations ». Une uniformisation des libellés s'impose. Le Conseil d'État s'interroge encore sur la nécessité de faire une référence aux trois concepts de siéger, délibérer et rendre un arrêt, étant donné qu'il s'agit de trois étapes d'une même fonction juridictionnelle. Il note finalement que l'article 9, de même que l'article 29, de la loi précitée du 27 juillet 1997, telle qu'elle doit être modifiée par le projet de loi sous examen, utilisent exclusivement l'expression « siéger », à l'instar de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Aussi propose-t-il d'utiliser uniquement ce concept et d'omettre les expressions « délibérer », « prendre part aux délibérations », et « décider ».

Le Conseil d'État profite de l'occasion pour suggérer d'étendre, à l'article 5, alinéa 1^{er}, la restriction aux conjoints et aux partenaires, ceci à l'instar d'autres formulations utilisées dans des lois récentes¹, en écrivant :

« Les membres ~~effectifs et suppléants~~ de la Cour constitutionnelle ne peuvent siéger dans aucune affaire dans laquelle soit eux-mêmes, soit leur conjoint ou partenaire au titre de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, soit leurs parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclus ont un intérêt personnel. »

Point 4

Sans observation.

Point 5

Le Conseil d'État ne peut pas marquer son accord à voir supprimer, à l'article 7, la nécessité de notifier la question préjudicielle aux parties par voie de lettre recommandée, étant donné que cette procédure est la seule à pouvoir déterminer, sans contestation aucune, le point de départ du délai dans lequel les parties en litige devant le juge de renvoi peuvent présenter des conclusions devant la Cour constitutionnelle. Par contre, il approuve l'institution d'une notification à l'État si ce dernier est partie dans le procès devant la juridiction à l'origine de la question préjudicielle. Plutôt que de prévoir une notification au ministre de la Justice, il préconise une notification au président du Gouvernement, c'est-à-dire au Premier ministre.

Point 6

Le point 6 modifie l'article 9 de la loi précitée du 27 juillet 1997 pour réglementer le régime de la suppléance. La suppléance se fait en fonction de la liste de rang visée à l'article 19, tout comme la désignation des membres effectifs se fait en application de cette liste. Le Conseil d'État s'interroge sur la possibilité de désigner un conseiller suppléant comme rapporteur. Dans la logique de l'institution de conseillers suppléants, la réponse devrait être affirmative. Il note toutefois que l'article 9, alinéa 3, vise expressément la désignation du conseiller-rapporteur et ceci uniquement en relation avec les membres effectifs, tandis que le nouvel alinéa 4 omet toute référence aux fonctions du rapporteur.

Le Conseil d'État propose, pour éviter toute discussion, de reprendre la première phrase de l'alinéa 4 en tant que nouvel alinéa 3 et, à l'alinéa 3 ancien, de viser également les conseillers suppléants et de supprimer le terme « effectifs » en fin de phrase. Tenant compte de ce qui précède, l'article 9 pourra se lire comme suit :

¹ Loi du 1^{er} août 2019 portant modification 1^o de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ; 2^o de la loi modifiée du 10 juin 1980 portant planification des besoins en personnel enseignant de l'enseignement secondaire ; 3^o de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 4^o de la loi modifiée du 26 février 2016 portant création d'une école internationale publique à Differdange ; 5^o de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'une réserve nationale des employés enseignants des lycées ;

Loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg ;

Loi du 21 mai 2015 portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice.

« **Art. 9.** Le président de la Cour Constitutionnelle arrête la composition de la Cour pour chaque affaire et désigne un conseiller-rapporteur.

Le président et le vice-président peuvent, à leur demande, siéger dans chaque affaire.

Lorsque la Cour Constitutionnelle ne peut se composer utilement dans une affaire au moyen de ses membres effectifs, le président désigne les conseillers suppléants qui y siègent.

Lors de la désignation des conseillers, des conseillers suppléants et du conseiller-rapporteur pour les affaires successives, le président procède suivant la liste de rang arrêtée à l'article 19, de manière à garantir une rotation régulière entre les différents membres ~~effectifs~~ de la Cour Constitutionnelle. »

Point 7

Le point 7 entend modifier l'article 14 de la loi précitée du 27 juillet 1997 en vue de remplacer, entre autres, la référence au « Mémorial, Recueil de législation » par celle au « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ». Or, il semble qu'une erreur s'est glissée dans le texte du projet de loi, étant donné que le dispositif du nouvel article 14 ne correspond pas à l'intention des auteurs telle que mentionnée dans le commentaire des articles. Seule la version coordonnée de la loi précitée du 27 juillet 1997, telle qu'annexée à la loi en projet, reproduit le dispositif voulu par les auteurs.

Le Conseil d'État profite du présent avis pour suggérer aux auteurs de modifier également l'article 14, alinéa 3, afin de consacrer la pratique actuelle selon laquelle il est toujours fait abstraction des données à caractère personnel des parties en cause lors de la publication des arrêts. Par conséquent, l'article 14, alinéa 3, peut se lire comme suit :

« Lors de la publication, la Cour Constitutionnelle fait abstraction des données à caractère personnel des parties en cause. »

Points 8 et 9

Les points 8 et 9 modifient les articles 17 et 18 de la loi précitée du 27 juillet 1997 sur la réception des membres. Le Conseil d'État renvoie à ses observations antérieures quant à l'omission de la précision qu'il s'agit des membres effectifs et suppléants.

Point 10

Le point 10 complète l'article 19 de la loi précitée du 27 juillet 1997 sur la liste de rang des membres de la Cour constitutionnelle pour tenir compte de la création des conseillers suppléants.

Point 11

Le point 11 modifie l'article 21 de la loi précitée du 27 juillet 1997 en vue d'appliquer aux membres suppléants les mêmes obligations et le même régime disciplinaire que ceux s'appliquant aux membres effectifs. Le Conseil

d'État renvoie, une nouvelle fois, à ses considérations précédentes relatives à l'absence de nécessité d'opérer une distinction entre les deux catégories de membres qui composent la Cour constitutionnelle et qui sont soumis au même régime.

Point 12

Sans observation.

Point 13

Le point 13 complète l'article 29 de la loi précitée du 27 juillet 1997 en vue de prévoir une indemnité de vacation au profit des membres suppléants de la Cour constitutionnelle.

Article 2

L'article 2 détermine la date de l'entrée en vigueur de la loi en projet qui doit correspondre à la date d'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Le Conseil d'État signale qu'il est surfait de remplacer un article ou un paragraphe dans son intégralité, s'il est envisagé de ne modifier qu'un seul mot ou qu'une seule phrase. Ce n'est que si plusieurs mots dans une phrase, voire plusieurs passages de texte à travers un article ou un paragraphe sont à remplacer ou à ajouter qu'il est indiqué de remplacer cette phrase, cet article ou ce paragraphe dans son ensemble.

Observations générales

Lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte, il y a lieu de consacrer à chaque article à modifier un article distinct, comportant un chiffre arabe. Les modifications qu'il s'agit d'apporter à un même article sont à reprendre sous un numéro « 1^o », « 2^o », « 3^o », ...

L'article est indiqué en introduction du texte sous la forme abrégée « **Art.** ».

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.

Tenant compte de ce qui précède, le projet de loi sous examen pourra être restructuré comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 3 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle est modifié comme suit :

1^o Le paragraphe 1^{er} est remplacé comme suit :

« (1) [...] »

2° Le paragraphe 2 est remplacé comme suit :

« (2) [...] »

3° Au paragraphe 3, les termes « les plus anciens en rang » sont insérés entre les termes « Cour de cassation » et les termes « sont de droit membres ».

[...].

Art. 2. L'article 4 de la même loi est remplacé comme suit :

« Art. 4. La Cour Constitutionnelle [...] »

Art. 3. L'article 5 de la même loi est modifié comme suit :

1° À l'alinéa 1^{er}, les termes « effectifs et suppléants » sont insérés après les termes « Les membres » et le terme « Constitutionnelle » est inséré après le terme « Cour ».

2° À l'alinéa 3, le terme « Nouveau » est inséré après les termes « aux dispositions afférentes du ».

[...] ».

Article 1^{er}

Au point 5, à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient de remplacer les termes « au paragraphe qui précède » par les termes « au paragraphe 1^{er} ».

Au point 5, à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 2, dans sa nouvelle teneur proposée, il peut, à titre exceptionnel, être fait référence au « ministre de la Justice » au lieu de se référer au « ministre ayant la Justice dans ses attributions », ceci au vu de la stabilité de l'appellation de ce ministre.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 24 septembre 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu