

Proposition de loi

instituant un dialogue citoyen permanent au Grand-Duché de Luxembourg

Avis du Conseil d'État

(23 février 2021)

Par dépêche du 23 octobre 2019, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le 9 octobre 2019 par le député Sven Clement, et déclarée recevable par la Chambre des députés le 23 octobre 2019.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche financière.

La prise de position du Gouvernement a été transmise au Conseil d'État par dépêche du 6 août 2020.

Considérations générales

D'après l'article 51, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. Même si la Constitution permet aux citoyens de s'exprimer directement et en dehors des élections, par diverses voies, et notamment par celle du référendum, il demeure que notre démocratie reste, dans son essence, de type représentatif. Le Conseil d'État note au passage que, d'après le texte de l'article 51, paragraphe 7, de la Constitution, ce ne sont pas les « citoyens » qui sont consultés dans le cadre du référendum, mais bien les « électeurs ».

Le Conseil d'État rappelle encore dans ce contexte que la législation luxembourgeoise comporte déjà à l'heure actuelle, en dehors du référendum, un certain nombre d'autres dispositifs permettant au citoyen de peser sur la façon dont les décisions se prennent dans le cadre des institutions. Tel est le cas du droit de pétition ou encore de l'Assemblée nationale des jeunes (Parlement des jeunes) créée en 2016 (article 14 de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse), assemblée qui élabore des avis et des résolutions qui sont transmis à la Chambre des députés. Le Conseil d'État note enfin, toujours dans la même perspective, que la révision de la Constitution actuellement en cours prévoit l'introduction d'un droit d'initiative citoyenne.

Ceci ne change cependant rien au fait que l'exercice du droit de vote constitue le moment privilégié pour le citoyen en vue de s'exprimer dans le cadre de notre démocratie.

La proposition de loi sous revue entend ajouter au dispositif en place, et ce à travers l'instauration d'un conseil citoyen et d'une assemblée citoyenne, un nouveau mécanisme de participation citoyenne.

La démarche proposée par l'auteur de la proposition de loi est doublement novatrice en ce que, premièrement, elle introduit un élément supplémentaire de démocratie participative dans les rouages de nos institutions et en ce que, deuxièmement, elle prévoit pour les acteurs-citoyens de ce dispositif un mode de désignation original, à savoir le tirage au sort. Par ailleurs, la proposition de loi enrichit l'élément participatif du dispositif par une dimension délibérative, les acteurs du dialogue citoyen n'étant pas seulement appelés à entériner le résultat d'un processus mené à un autre niveau, mais à participer à l'élaboration de ce résultat dans le cadre d'un processus délibératif.

La proposition de loi en question est directement inspirée du décret belge du 25 février 2019 instituant un dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone. L'exposé des motifs précise en outre que le « [...] conseil citoyen est à considérer comme « complémentaire » au Parlement et renforce son statut en tant qu'instance de représentation légitime des intérêts citoyens ».

Si le dispositif mis en avant à travers la proposition de loi est sans aucun doute novateur, tant en ce qui concerne l'implication du citoyen dans le processus d'élaboration des politiques que pour ce qui est du mode de désignation des citoyens qui participeront au processus, l'histoire et certains des textes fondateurs de nos démocraties amènent à nuancer ce constat.

Tant le principe de la démocratie représentative que celui de la démocratie participative se retrouvent ainsi dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies. L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 prévoit en effet que « [l]a loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. » D'après l'article 21, paragraphe 1^{er}, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, « [t]oute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. »

Ensuite, en ce qui concerne la désignation par le sort de ceux qui seront appelés à participer aux processus de délibération et de décision mis en place, Aristote affirmait déjà qu'il « est considéré comme démocratique que les magistratures soient attribuées par le sort et comme oligarchique qu'elles soient électives »¹. Montesquieu, quant à lui, estimait dans *L'esprit des lois* que le tirage au sort « est de la nature de la démocratie ; le suffrage par le choix est celle de l'aristocratie »². Il est vrai que dans nos sociétés qui considèrent pour ainsi dire les élections et la démocratie comme inséparables, l'idée du tirage au sort peut surprendre. Comme le Conseil d'État aura l'occasion de le montrer ci-après, il s'agit toutefois d'une idée qui a récemment connu un certain nombre d'avancées.

¹ Aristote, *Les Politiques*, IV,9, 1294-b, Paris, Flammarion, 1990.

² Montesquieu, *De l'esprit des lois*, [1748], livre II, chap. 2.

Enfin, pour ce qui est des éléments de démocratie délibérative que comporte le dispositif proposé, le Conseil d'État note qu'ici encore il s'agit d'un concept qui a été largement thématisé ces trente dernières années à travers les écrits de philosophie politique de John Rawls³ et Jürgen Habermas⁴.

La démocratie délibérative – à savoir « l'ensemble des théories et pratiques qui placent au cœur de la légitimité démocratique l'échange raisonné entre citoyens libres et égaux »⁵ – a pu faire récemment l'objet d'expérimentations plus ou moins étendues dans certains pays européens. En France, on a ainsi assisté à la création de la Convention citoyenne sur le climat qui a rassemblé 150 citoyens français tirés au sort et chargés de réfléchir aux voies et moyens pour réduire de 40 pour cent par rapport à leur niveau de 1990 les émissions de gaz à effet de serre de la France d'ici à 2030 dans un esprit de justice sociale. Dans le cadre ainsi mis en place, les citoyens désignés par le sort ont débattu pour préparer un catalogue de mesures pour l'ensemble des questions qui leur étaient soumises, le Président de la République s'engageant à soumettre les propositions formulées soit au référendum, soit au vote du Parlement, soit à une application réglementaire directe.

Au Royaume-Uni, une assemblée citoyenne sur le climat a vu le jour en janvier 2020, et l'Espagne a annoncé la tenue d'une convention sur le modèle français.

Allant plus loin, et partant, entre autres, du constat qu'une forme de défiance vis-à-vis de l'idée même de représentation s'était développée et qu'il était indiqué de mettre en place de nouveaux modes d'expression directe, le gouvernement français a soumis à l'Assemblée nationale, au nom du Président de la République, le 29 août 2019, un projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique.

Le projet de loi constitutionnelle, qui prévoit la création d'un Conseil de la participation citoyenne, qualifié à l'exposé des motifs de « nouvelle assemblée constitutionnelle », introduit dans la Constitution de la V^e République un article 70-1 aux termes duquel « Le Conseil de la participation citoyenne organise la consultation du public afin de lui permettre d'éclairer le Gouvernement et le Parlement sur les enjeux, en particulier économiques, sociaux et environnementaux, des décisions des pouvoirs publics et sur leurs conséquences à long terme. À cette fin, sur son initiative ou celle du Gouvernement, il peut réunir des conventions de citoyens tirés au sort, dans les conditions fixées par la loi organique. » D'après l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, cette nouvelle institution, qui viendra remplacer le Conseil économique, social et environnemental, constitue « une institution démocratique d'une forme inédite [qui] sera un lieu de rencontre entre la société civile organisée et les citoyens ».

³ John Rawls, "The Idea of Public Reason", in John Rawls, *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 212-254.

⁴ Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1992.

⁵ Hélène Landemore, *La Convention citoyenne pour le climat pourrait préfigurer une nouvelle forme de démocratie*, tribune publiée dans *Le Monde* du 10 février 2020 et mise à jour le 11 février 2020 (version électronique www.lemonde.fr).

Si la proposition de loi semble dès lors s'inscrire dans un mouvement plus large, elle soulève toutefois un certain nombre de questions plus fondamentales.

Le Conseil d'État constate tout d'abord que la proposition de loi va plus loin que le projet de loi constitutionnelle du gouvernement français qui établit, d'après ses auteurs, un dispositif à la croisée de la société civile organisée et des citoyens, tandis que la proposition de loi sous revue met en place un dispositif qui comporte de nombreuses interférences avec le fonctionnement de la Chambre des députés, aux rouages de laquelle il est pour ainsi dire intégré : recours possible auprès du bureau de la Chambre des députés en cas d'exclusion d'un citoyen tiré au sort, désignation du secrétaire permanent du conseil citoyen par le secrétaire général de la Chambre des députés parmi le personnel de l'administration de la Chambre des députés, désignation des membres du premier conseil citoyen par les groupes représentés à la Chambre des députés, droit du secrétaire permanent de recourir aux services de l'administration parlementaire, approbation de la proposition de budget du conseil citoyen par le bureau de la Chambre des députés. Or, aux termes de l'article 70 de la Constitution, la Chambre des députés détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. Au regard du principe de la séparation des pouvoirs, la Constitution réserve en effet à la Chambre des députés le droit de déterminer de façon totalement autonome, sans intervention du Grand-Duc ou du Conseil d'État, ses règles de fonctionnement, de sorte que toute tentative d'y intervenir par la voie de la loi formelle serait inconstitutionnelle. Seules les questions d'organisation de la Chambre des députés qui impliquent des relations externes échappent au principe que le Conseil d'État vient de rappeler et feront l'objet d'une loi formelle. Le Conseil d'État sera dès lors amené, lors de son examen des articles, à s'opposer formellement à un certain nombre de dispositions de la proposition de loi, et notamment à celles qui font intervenir le secrétaire général de la Chambre des députés dans l'organisation du dialogue citoyen.

Tout en reconnaissant ensuite, au vu des développements qui précèdent, que la proposition de loi participe d'un mouvement général vers une plus grande implication des citoyens dans les processus d'élaboration de normes juridiques et les processus de décision y relatifs, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu, ici encore, de s'interroger sur la manière dont le nouveau dispositif s'insérera dans l'environnement institutionnel luxembourgeois. Le Conseil d'État note que le nouveau dispositif est de nature à modifier de façon profonde la façon dont les institutions interagissent, les instances du dialogue citoyen fonctionnant en étroite symbiose avec la Chambre des députés et plus précisément avec les commissions parlementaires compétentes pour les sujets traités par les assemblées citoyennes, ainsi qu'avec les ministères concernés. Ainsi, les recommandations qui formeront le produit du dialogue citoyen seront soumises à la commission compétente de la Chambre des députés qui établira un avis sur les différentes recommandations « en collaboration avec les ministres compétents » (article 9 de la proposition de loi). Aux termes de l'article 10 de la proposition de loi, le conseil citoyen assurera le suivi des recommandations qui devront être mises en œuvre. Par ailleurs, et aux termes de l'article 6 de la proposition de loi, « la Chambre des Députés définit les conditions-cadres pour l'organisation du dialogue citoyen », cette façon de procéder devant constituer, toujours d'après les termes de la même disposition, une garantie pour le suivi des recommandations formulées par les assemblées citoyennes. La façon dont ce suivi est organisé fera qu'en fait le conseil citoyen et l'assemblée citoyenne seront étroitement associés à la

Chambre des députés dans un processus qui s'apparente à un contrôle du Gouvernement. Or, ce dernier rôle est réservé par la Constitution à la Chambre des députés.

Le Conseil d'État constate encore que notre démocratie représentative est fondée sur l'élection de députés qui, en formant la Chambre des députés, représentent le pays. Dans cette perspective, ils « votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché » (article 50 de la Constitution). Le processus de désignation par le sort des membres de l'assemblée citoyenne, et plus précisément ses aménagements destinés à « obtenir une composition aussi représentative que possible de la population concernée » (article 3, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, dernière phrase de la proposition de loi), ne cadrent, quant à eux, guère avec le système de la démocratie représentative. Or, les membres de la commission parlementaire compétente travailleront en étroite symbiose avec l'assemblée citoyenne notamment en vue de la formulation de recommandations dont le conseil citoyen assurera ensuite le suivi, ce qui revient à réunir, dans un seul dispositif, des acteurs obéissant à des logiques différentes. Le Conseil d'État reviendra à cette question lors de son examen de l'article 3, paragraphe 2, de la proposition de loi.

En conclusion à ce qui précède, le Conseil d'État note, qu'en définitive, le positionnement du dialogue citoyen par rapport aux institutions existantes donne lieu à de nombreux questionnements concernant sa constitutionnalité et sa compatibilité avec la façon dont fonctionnent, à l'heure actuelle, les institutions.

Le Conseil d'État estime en définitive que la proposition de loi constitue un ensemble insuffisamment mûri et n'est conforme ni au texte de notre Constitution ni à son esprit. Avant de s'engager dans la voie proposée par l'auteur de la proposition de loi, il conviendrait dès lors de mener une réflexion d'ensemble sur les mécanismes de la démocratie participative et de clarifier le rôle qui sera réservé au dialogue citoyen dans le cadre de nos institutions, avec à la clé une éventuelle révision de la Constitution.

Ce n'est dès lors qu'à titre tout à fait subsidiaire que le Conseil d'État procédera ci-après à un examen des articles de la proposition de loi. Il se bornera, par ailleurs, à relever, à cette occasion, les problèmes les plus substantiels rencontrés en relation avec le texte proposé.

Le Conseil d'État voudrait clore ses considérations générales par une observation concernant la structuration de la proposition de loi. Elle gagnerait à être introduite par une définition générale des principaux rouages du dispositif du dialogue citoyen et de leur mission, pour enchaîner avec les questions touchant à la composition et au fonctionnement de ces rouages dans le contexte du dialogue citoyen.

Examen des articles

Intitulé

Le Conseil d'État note que l'intitulé de la proposition de loi se réfère à un dialogue citoyen « permanent », ce qualificatif ne revenant pas dans la suite du texte pour qualifier le nouveau dispositif. Le Conseil d'État, pour sa

part, estime que ce qualificatif peut être omis sans nuire à la substance du texte, cela d'autant plus que ce dialogue est appelé à être exercé essentiellement au travers d'assemblées citoyennes non-pérennes.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet de définir les organes et les instances qui interviennent, à des titres divers, dans le dialogue citoyen.

D'une façon générale, il convient de relever que les définitions figurant en introduction à une loi servent à clarifier les mots qui, dans le texte de la loi, peuvent prêter à confusion. Le recours à une définition est dès lors indiqué lorsqu'un terme présente plusieurs sens, mais doit être compris dans un seul, ou si on désire restreindre ou élargir le sens par rapport à celui qui est normalement attribué au terme en question.

En ce qui concerne le point 2, il est à noter que le terme « secrétaire » n'est pas utilisé tel quel dans la suite de la proposition de loi sous avis. Celle-ci se réfère en effet au « secrétaire général de la Chambre des députés ». Par conséquent, il y aurait lieu d'adapter la définition sur ce point. La définition est superflue au regard du caractère non ambigu de la référence à l'instance visée qui est faite en l'occurrence. Tel est d'ailleurs également le cas du bureau de la Chambre des députés qui est visé sous le point 1.

Au point 3, et comme la législation luxembourgeoise connaît plusieurs types de médiateurs, il y aurait lieu de se référer au « médiateur institué par la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un Médiateur ».

Les définitions figurant sous les points 4 à 6 se limitent en fait à définir les organes et les instances qui y sont visés par rapport à la disposition où ils apparaissent à titre principal. Cette façon de procéder n'ajoute évidemment rien à la clarification des termes utilisés.

En ce qui concerne la formulation du texte, le Conseil d'État constate qu'il y a évidemment lieu de se référer non à la proposition de loi mais bien à la loi. Par ailleurs, le terme de « décrit(e) » utilisé au niveau de chacune des définitions devrait être remplacé par celui de « visé(e) ».

Article 2

La disposition, qui prévoit que dans la future loi « les qualifications s'appliquent à tous les sexes », a été reprise mot pour mot du décret belge précité du 25 février 2019. Or, en droit luxembourgeois, le dispositif des actes législatifs et réglementaires vise, de manière générale, indistinctement toute personne indépendamment de son sexe, de sorte que la précision mise en avant en l'occurrence est inutile. La disposition est partant à omettre.

Ici encore, il y aurait lieu de remplacer la référence à la proposition de loi par une référence à la loi.

Article 3

L'article 3 a trait aux attributions et au fonctionnement de l'assemblée citoyenne qui constitue l'instance délibérative du dispositif proposé.

Le Conseil d'État note d'abord le caractère laconique de la définition des attributions de l'assemblée citoyenne. Au paragraphe 1^{er}, l'auteur de la proposition de loi se limite ainsi à indiquer que les assemblées citoyennes élaborent « des recommandations sur un sujet particulier ». Aux yeux du Conseil d'État, la définition en question manque manifestement de la précision et de la clarté requises. Quels seront les sujets qui pourront être abordés par l'assemblée citoyenne ? Sous réserve de la précision figurant à l'article 7, paragraphe 1^{er}, et aux termes de laquelle il sera « interdit de proposer des thèmes en contradiction avec les Droits de l'Homme, les libertés publiques et des droits fondamentaux qui figurent au titre 2 de la Constitution ainsi que dans les traités internationaux ratifiés par le Grand-Duché », la proposition de loi reste muette sur le champ couvert par le dialogue citoyen.

L'assemblée citoyenne pourra-t-elle intervenir dans le processus d'adoption de la loi en émettant par exemple des recommandations sur un projet de loi qui est en cours de discussion à la Chambre des députés ? Pourra-t-elle formuler des recommandations en relation avec le fonctionnement des institutions touchant par exemple à la façon dont la Chambre des députés exerce son contrôle sur le Gouvernement ? Le texte proposé, même lorsqu'on le lit en relation avec les dispositions consacrées au déroulement du dialogue citoyen (chapitre 3 de la proposition de loi) qui malheureusement pâtissent du même défaut d'imprécision, ne fournit pas de réponse à ces questions. Le Conseil d'État aura l'occasion d'étayer ce constat lorsqu'il formulera ses observations concernant les articles 7 à 10 de la proposition de loi.

La précision selon laquelle les assemblées citoyennes sont convoquées « ponctuellement » peut quant à elle être omise, vu qu'elle n'ajoute rien à la substance du dispositif. En ce qui concerne la limitation du nombre d'assemblées citoyennes qui peuvent être convoquées par année, le Conseil d'État la comprend comme destinée à préserver la qualité du dispositif. Le Conseil d'État n'estime pourtant pas nécessaire de prévoir qu'au moins une assemblée citoyenne doit se réunir par année. Il propose par voie de conséquence de reformuler la phrase afférente comme suit :

« Jusqu'à trois assemblées citoyennes peuvent être convoquées par année. »

ou alternativement :

« Au maximum, trois assemblées citoyennes peuvent être convoquées par année ».

En dépit de cette précision, le dispositif proposé risque toutefois, en raison de l'absence notamment d'une limitation de la durée sur laquelle fonctionneront les assemblées citoyennes qui pourront ainsi se dérouler à cheval sur plusieurs législatures, de déboucher sur une multiplication des assemblées citoyennes qui travailleront en parallèle. Par ailleurs, il devrait être veillé à éviter un chevauchement des thématiques pour garantir l'efficacité et la qualité du processus mis en place.

Toujours concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État estime que la dernière phrase ne devrait pas se référer à la convocation des assemblées citoyennes pendant les six mois précédant les élections à la Chambre des députés – le Conseil d'État note au passage que le commentaire des articles se réfère à la tenue des assemblées citoyennes –, mais bien préciser qu'aucune assemblée citoyenne ne peut siéger pendant la période en question, et ceci afin d'éviter toute interférence avec le déroulement des élections. Le paragraphe 2 traite de la composition des assemblées citoyennes. L'alinéa 1^{er}

constitue une disposition clé du dispositif en ce qu'il introduit le tirage au sort, dont les modalités seront fixées par le conseil citoyen, pour la désignation des citoyens qui seront amenés à participer aux assemblées citoyennes.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État propose de faire abstraction de la précision selon laquelle le tirage au sort se fait « dans le respect des conditions mentionnées aux articles 3 et 4 ». Hormis le fait qu'il y a lieu de viser non pas les articles 3 et 4 – l'article 4 ne détermine en effet aucune condition pour le tirage au sort des citoyens de l'assemblée citoyenne –, mais les paragraphes 3 et 4 de l'article 3, la précision en question semble en effet superfétatoire au Conseil d'État. Se posent ensuite, en relation avec la configuration du dispositif du tirage au sort, un certain nombre de questions : les modalités de tirage au sort seront-elles fixées à l'occasion de chaque nouvelle sélection de citoyens, quelle sera la nature de l'acte pris par le conseil citoyen pour fixer les modalités en question et quelle sera la procédure à suivre par le Conseil pour adopter cet acte ? Sur ces différents points, la proposition de loi manque en effet cruellement de précision et devra impérativement être complétée.

Lors de la définition des modalités du tirage au sort, le conseil citoyen devra en outre tenir compte d'un certain nombre de critères. Parmi les critères énumérés figure notamment celui de la « mixité socio-économique ». À cet égard, il y a lieu de noter que le terme de « mixité socio-économique » n'est pas défini en droit luxembourgeois, contrairement à la notion de « mixité sociale », celle-ci étant cependant principalement utilisée en matière de politique du logement⁶. Dans le cadre de son avis du 27 novembre 2007 relatif au projet de loi promouvant l'habitat, créant un « pacte logement » avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil, le Conseil d'État a d'ailleurs noté que « [l]e second ajout qui précise qu'il y a lieu d'assurer une certaine mixité sociale de la population relève plutôt d'un commentaire de l'article que d'un texte légal. En plus faudrait-il définir au juste la mixité sociale, concept tellement vague qu'il ne saurait être apprécié concrètement. [...] Il faudrait plutôt axer l'orientation vers le logement social »⁷. Dans son avis complémentaire plus récent du 24 octobre 2017 relatif au projet de loi n° 7065, le Conseil d'État a encore souligné que « [m]ême si le Conseil d'État comprend ce que les auteurs entendent par « quartiers à mixité sociale », il y a lieu de le définir clairement dans le texte sinon de supprimer cette formulation »⁸. En l'occurrence, il serait dès lors également indiqué de mieux cerner la notion de mixité socio-économique.

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, prévoit enfin que, « compte tenu de la spécificité d'un thème », le conseil citoyen « peut fixer des critères supplémentaires en vue d'obtenir une composition aussi représentative que possible de la population concernée ». Le Conseil d'État s'interroge sur la compatibilité de cette approche avec les principes qui sont à la base de la

⁶ Voir notamment la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ainsi que la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ».

⁷ Avis du Conseil d'État n° 47.559 du 27 novembre 2007 relatif au projet de loi promouvant l'habitat, créant un « pacte logement » avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil.

⁸ Avis du Conseil d'État n° 51.935 du 24 octobre 2017 relatif au projet de loi concernant l'aménagement du territoire et modifiant : 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds de route; 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique; 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

démocratie délibérative et du tirage au sort et avec la conception du bien commun que ces processus sont censés refléter. Le Conseil d'État note encore que d'après le paragraphe 4, alinéa 2, le conseil citoyen peut exclure de la participation à une assemblée citoyenne une personne qui aura été tirée au sort, mais qui a un « très grand intérêt personnel » (c'est le Conseil d'État qui souligne) par rapport au thème discuté. Or, le citoyen qui s'exprimera au sein d'une assemblée citoyenne, ne devra-t-il pas se laisser guider, dans la formulation de ses opinions, par ce qui constitue le bien commun par rapport au thème proposé, tout intérêt particulier étant dès lors à écarter ? Le Conseil d'État estime en fin de compte que ces précisions soulignent en fait une certaine ambiguïté qui est inhérente au dispositif tel qu'il est proposé, ambiguïté qui devient d'autant plus apparente que le dispositif en question est étroitement imbriqué avec le fonctionnement de la Chambre des députés, fonctionnement qui répond à des principes et critères tout à fait différents. Le Conseil d'État renvoie encore à ses considérations générales en relation avec la compatibilité du dispositif proposé avec la Constitution en vigueur et à ses observations visant l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la proposition de loi et la nécessité de définir de façon plus précise les thèmes qui pourront être discutés au sein des assemblées citoyennes.

Au paragraphe 2, alinéa 2, il est précisé que le secrétaire permanent est autorisé à demander aux communes une liste des personnes inscrites sur les listes électorales pour les élections européennes. Le Conseil d'État part de l'hypothèse qu'il est dans les intentions de l'auteur de la proposition de loi de donner au secrétaire permanent un accès direct, sinon du moins indirect, aux listes électorales. La nécessité d'un tel accès aux listes en question découle du fait que seules les personnes inscrites sur les listes électorales pour les élections européennes peuvent participer à une assemblée citoyenne (paragraphe 4, point 1). Or, cette approche soulève plusieurs problèmes au regard de la protection des données à caractère personnel.

Il convient tout d'abord de noter que l'article 7 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 prévoit notamment que « [i]l y a dans chaque commune trois listes électorales : 1. une liste des citoyens luxembourgeois, électeurs aux élections législatives, européennes et communales; 2. une liste des ressortissants étrangers, électeurs aux élections communales; 3. une liste des ressortissants des autres États membres de l'Union européenne, électeurs aux élections européennes ».

Au vu de ce qui précède, le secrétaire permanent devra donc avoir accès tant à la liste prévue au point 1 qu'à celle prévue au point 3 de l'article 7 de la loi électorale précitée du 18 février 2003.

Ensuite, l'article 20, alinéa 3, de la loi électorale précitée du 18 février 2003 prévoit que « [...] Les données des citoyens contenues dans les listes ne peuvent pas être utilisées à des fins autres qu'électorales ». Or, l'article 5 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) érige la finalité d'un traitement de données en un principe essentiel dans le domaine de la protection des données, en ce que les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. Le traitement ultérieur de données à caractère personnel pour d'autres finalités que celles pour lesquelles ces données ont

été collectées initialement n'est autorisé que si ce traitement ultérieur est compatible avec les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées initialement, compte tenu du lien entre les finalités pour lesquelles elles ont été collectées et les finalités du traitement ultérieur envisagé. La loi électorale précitée du 18 février 2003 détermine la finalité du traitement au sens de l'article 5 du règlement (UE) 2016/679 précité en ce que les listes électorales ne peuvent être utilisées qu'à des fins électorales, c'est-à-dire en premier lieu la constatation de la qualité d'électeur des personnes physiques remplissant les conditions reprises dans le Titre I de la loi électorale. La Commission nationale pour la protection des données souligne que les données issues des listes électorales ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins, en dehors du cadre des élections pour lesquelles ces listes sont établies.⁹

Ceci dit, ce sera en l'occurrence le législateur qui dérogera au principe général formulé à l'article 20, alinéa 3, de la loi électorale précitée du 18 février 2003, en introduisant une finalité supplémentaire pour les listes électorales visées. Au vu de la façon dont la disposition en question est formulée, le Conseil d'État insiste toutefois à ce que l'article 20, alinéa 3, de la loi électorale soit modifié.

Le Conseil d'État attire encore l'attention sur le fait que, même si, aux termes de la loi électorale, les listes électorales sont mises à jour de façon continue¹⁰, elles ne sont arrêtées qu'à l'occasion des élections et que le recours à cet instrument pour composer des assemblées citoyennes risque d'être à l'origine d'un écart plus ou moins important entre la population des personnes qui, d'après la philosophie inhérente au dispositif, devraient théoriquement pouvoir participer au processus et les listes qui seront à la base de leur désignation par le sort. Le Conseil d'État aura l'occasion de revenir à cette question ci-après.

Le Conseil d'État note au passage que la disposition correspondante du décret belge précise quant à elle que « pour accomplir les tâches liées à la sélection des citoyens, le secrétaire permanent est autorisé à demander aux communes de la région de langue allemande une liste de personnes inscrites dans les registres de la population. »

Toujours au paragraphe 2, alinéa 2, la dernière phrase est à omettre. Les règles en matière de protection de données sont définies au niveau européen par le règlement (UE) 2016/679 précité qui met à charge du responsable du traitement le devoir de veiller au respect du prescrit du règlement (UE) 2016/679 précité¹¹.

⁹ <https://cnpd.public.lu/fr/actualites/national/2018/08/communication-administres.html>
<https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/dossiers-thematiques/campagnes-electorales/Lignes-directrices-Campagnes-electorales-protection-des-donnees-personnelles.pdf>

Voir également <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/professionnel/themes/elections/obligations-du-candidat->

« Les listes des électeurs étant établies en vue d'élections bien déterminées, elles ne peuvent être utilisées que dans le cadre de celles-ci. »

¹⁰ Article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi électorale précitée du 18 février 2003 :

« (1) Le collège des bourgmestre et échevins procède de façon continue aux mises à jour des listes électorales, en y apportant les inscriptions et radiations d'électeurs, ainsi qu'aux modifications d'inscriptions d'électeurs, le tout conformément aux dispositions de la présente loi. »

¹¹ Article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

Au paragraphe 3, plutôt que de dire que « la participation à une assemblée citoyenne est volontaire », le Conseil d'État propose de prévoir que le citoyen tiré au sort peut renoncer à siéger à l'assemblée citoyenne.

Au niveau de la deuxième phrase, il convient de relever que la référence à « l'article 4, point 4 » est erronée. Il y a lieu de se référer au « paragraphe 4, point 4 ».

Le paragraphe 3 prévoit en outre que des membres suppléants peuvent être tirés au sort. Dans les textes concernant l'octroi de droits ou l'imposition d'obligations, le verbe « pouvoir » est à utiliser avec circonspection. Son utilisation est en effet susceptible de faire naître dans certains cas une insécurité juridique, voire l'arbitraire, étant donné que ce verbe pourrait laisser entendre que l'autorité puisse agir ou compléter le texte législatif ou réglementaire à sa guise. Le Conseil d'État recommande dès lors de prévoir qu'un nombre précis de membres suppléants doivent être tirés au sort. Quels sont enfin « les autres cas » mentionnés à la dernière phrase du paragraphe 3 dans lesquels « les citoyens sortants ou absents ne seront pas remplacés » ? Il y aurait lieu de préciser les cas qui sont visés en l'occurrence.

En ce qui concerne le paragraphe 4, point 1, aux termes duquel il faut être inscrit sur les listes électorales pour les élections européennes dans une commune pour pouvoir participer à une assemblée citoyenne, le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant le paragraphe 2, alinéa 2.

Par rapport au paragraphe 4, point 2, qui fixe l'âge minimum pour participer à une assemblée citoyenne à seize ans, le Conseil d'État relève que seules les personnes âgées de dix-huit ans accomplis peuvent être électeur conformément à l'article 52, alinéa 1^{er}, point 3^o, de la Constitution et sont, dans cette perspective, inscrites sur les listes électorales. Le dispositif sous revue s'avère donc être incohérent en ce que les listes électorales sur lesquelles le citoyen doit être inscrit pour pouvoir participer à une assemblée citoyenne ne sauraient contenir les noms de personnes âgées de moins de dix-huit ans, à moins qu'il ne s'agisse de personnes qui atteindront l'âge de dix-huit ans entre le jour de l'arrêt provisoire des listes, conformément à l'article 12, paragraphe 1^{er}, de la loi électorale précitée du 18 février 2003¹², et le jour du scrutin, personnes qui sont renseignées en annexe des listes électorales.

Ce constat illustre encore une fois le fait que la logique inhérente au nouveau dispositif, à savoir la mise en place d'un dialogue animé par les citoyens et non par les seuls électeurs, s'accommode mal du recours à un instrument comme les listes électorales pour former les assemblées citoyennes et par ricochet le conseil citoyen.

Au paragraphe 4, point 3, le Conseil d'État suggère de remplacer des formulations qui ne sont pas toujours adaptées au cadre juridique luxembourgeois et de s'inspirer de l'article 12 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national en écrivant « qui ne sont pas privés du droit de vote en vertu d'une disposition légale ou par une décision

¹² Article 12, paragraphe 1^{er}, de la loi électorale précitée du 18 février 2003 :

« (1) Les listes électorales sont provisoirement arrêtées par le collège des bourgmestre et échevins le quatre-vingt-septième jour avant le jour du scrutin à dix-sept heures. Ces listes recensent en annexe les personnes qui atteindront l'âge de dix-huit ans entre le jour de l'arrêt provisoire des listes et le jour du scrutin, ce dernier y compris. »

de l'autorité judiciaire coulée en force de chose jugée »¹³. Le cas échéant, il conviendrait encore de viser expressément tant le droit de vote actif que passif. Le Conseil d'État renvoie notamment au libellé de l'article 11 du Code pénal¹⁴.

Au point 4, lettre d), le Conseil d'État demande de supprimer les termes « assesseur de la section législation », étant donné qu'une telle fonction n'existe pas au Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg.

En ce qui concerne le point 4, lettre e), le Conseil d'État note que la fonction de référendaire auprès de la Cour constitutionnelle n'existe pas.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la justification qu'il y aurait d'exclure les membres du secrétariat du Conseil d'État de la participation aux assemblées citoyennes. Si l'auteur de la proposition souhaitait toutefois exclure de la participation à une assemblée citoyenne des fonctions du type de celle visée sous la lettre d), ce que les lettres g) à i) semblent effectivement indiquer et confirmer, il convient de s'interroger, dans un souci de respect du droit à l'égalité devant la loi, s'il ne faudrait pas catégoriquement exclure toutes les personnes en fonction auprès d'organes et d'autorités publics, en ce compris le secrétariat et l'administration de la Chambre des Députés qui fournira un support administratif pour les travaux des acteurs du dialogue citoyen, ou encore le personnel tant des ministères que des administrations et établissements publics. Les incompatibilités semblent en effet reposer sur l'idée qu'il y a lieu d'exclure de la participation au dialogue citoyen des personnes participant activement à des processus ou décisions se situant en amont ou en aval du dialogue citoyen et qui pourraient avoir ou risquer d'avoir un lien avec ce dernier.

Toujours au point 4, les cas de figure visés aux lettres g) à i) et qui pourraient couvrir certaines des hypothèses évoquées ci-avant par le Conseil d'État en relation avec le libellé du paragraphe 4, point 4, lettre d), comportent, de par leur formulation, de nombreuses imprécisions. Il conviendrait par conséquent de préciser la portée de ces formulations, qui sont propres au contexte belge, mais qui ne conviennent pas en l'occurrence, en énumérant avec précision les organismes, fonctions ou mandats visés.

Le Conseil d'État estime, en conclusion à ses observations concernant le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, que le dispositif prévu par son point 4, lettre d), crée une différence de traitement qui ne saurait être justifiée au regard du principe de l'égalité devant la loi protégée par l'article 10*bis* de la Constitution. Les libellés des textes figurant sous les lettres g) à i) n'ont ensuite pas le degré de précision nécessaire pour répondre aux exigences de la sécurité juridique. Par voie de conséquence, le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux textes proposés.

Le paragraphe 4, alinéa 2, permet au conseil citoyen d'exclure de la participation à une assemblée citoyenne un citoyen désigné par le sort, et cela « pour des raisons déontologiques, par exemple dans le cas d'un très grand intérêt personnel ». Le Conseil d'État relève, en ce qui concerne les termes

¹³ Loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national (Mém. A – n° 27 du 3 mars 2005).

¹⁴ « Art. 11. Toute décision de condamnation à la réclusion de plus de dix ans prononce contre le condamné l'interdiction à vie du droit :

1) de remplir des fonctions, emplois ou offices publics ;
2) de vote, d'élection, d'éligibilité ; [...] »

« par exemple dans le cas d'un très grand intérêt personnel », que l'insertion dans le dispositif de clauses illustratives, censées rendre celui-ci plus compréhensible pour le lecteur, peut parfois causer des problèmes interprétatifs quant à leur portée. L'énonciation d'exemples est sans apport normatif et est à faire figurer au seul commentaire des articles du projet. Par ailleurs, le critère de « très grand intérêt personnel » est imprécis et laisse une trop grande marge d'appréciation au conseil citoyen. Le Conseil d'État s'interroge par ailleurs sur les implications d'une exclusion de la participation à une assemblée citoyenne, et cela tant pour la personne concernée que pour le processus du dialogue citoyen. L'auteur de la proposition de loi semble envisager la seule exclusion du citoyen tiré au sort au moment de la constitution de l'assemblée citoyenne. Qu'en sera-t-il si le conflit d'intérêts est révélé au cours ou à la fin du processus ? Le Conseil d'État renvoie encore à ses considérations développées ci-avant concernant la nécessaire neutralité et impartialité de la démarche de l'assemblée citoyenne. Compte tenu du caractère insuffisamment cadré, et dès lors non conforme au principe de la sécurité juridique, du dispositif et du risque d'arbitraire qui en découle, le Conseil d'État se voit amené à s'y opposer formellement. Il suggère de prévoir une procédure d'auto-récusation par le citoyen tiré au sort.

En ce qui concerne le « recours » prévu par la disposition en question, recours dont le citoyen exclu disposerait devant le bureau de la Chambre des députés à l'endroit de la décision prise par le conseil citoyen, ni la forme ni le délai dans lequel le recours doit être introduit ne sont précisés. Se pose d'ailleurs la question de savoir quelle sera la nature du recours en question. Le Conseil d'État relève que la décision prise par le bureau de la Chambre des députés émane, d'après la jurisprudence de la Cour administrative¹⁵, d'une autorité administrative et revêt le caractère d'une décision administrative. Le bureau de la Chambre des députés ne saurait dès lors statuer définitivement sur l'exclusion et sa décision pourra faire l'objet d'un recours en annulation devant les juridictions administratives.

Au paragraphe 5, qui a trait à l'adoption des décisions de l'assemblée citoyenne par voie de consensus tout d'abord, et à défaut de consensus, par un vote à la majorité qualifiée, le terme « généralement » est à supprimer, car sans plus-value normative. Le Conseil d'État note que la prise de décision par voie de consensus constitue une procédure aux contours flous, et qu'en tout état de cause il conviendrait de s'assurer que la décision prise soit dûment constatée et documentée.

Les termes « Si plusieurs tentatives de conciliation ne mènent pas à un accord » pourraient utilement être remplacés par les termes « À défaut d'accord/ de consensus ». Le Conseil d'État note encore que le dispositif proposé prévoit que quatre cinquièmes des membres de l'assemblée citoyenne doivent être présents pour permettre de prendre une décision en cas d'absence de consensus. Le Conseil d'État estime qu'il serait indiqué de prévoir également un tel quorum lorsque la décision est prise sur la base du consensus. Par ailleurs, il serait également de mise de prévoir une solution pour le cas où le quorum des quatre cinquièmes ne pourrait pas être réuni lors de plusieurs réunions successives. Le Conseil d'État s'interroge par ailleurs sur la possibilité pour les abstentionnistes de motiver leur décision.

¹⁵Cour administrative, arrêt du 13 janvier 2009, numéro 24616C.

Au paragraphe 6, il y a lieu de compléter les points 1 et 2 de l'alinéa 1^{er} en prévoyant que les jetons de présence, de même que les indemnités couvrant les frais de déplacement, sont dus pour la participation à chaque séance de l'assemblée citoyenne. La référence à l'indice 100 doit par ailleurs être précisée par le renvoi à la législation sur l'échelle mobile des salaires (article 3 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État).

Toujours au point 2, le Conseil d'État demande de préciser quelle est la loi visée par la disposition en écrivant « des frais de route calculés conformément à la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et du règlement pris en exécution de son article 29 en vue de la fixation des frais de route ».

Enfin, au paragraphe 6, dernier alinéa, il convient de préciser qu'il s'agit d'une séance qui « dure plus de quatre heures consécutives ».

Article 4

L'article 4 définit les attributions, la composition et le fonctionnement du conseil citoyen à qui il revient de coordonner le processus du dialogue citoyen. Le conseil citoyen sera ainsi composé de citoyens désignés pour dix-huit mois par tirage au sort parmi les citoyens qui ont participé à une assemblée citoyenne.

En ce qui concerne la phrase introductive du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État propose de la reformuler comme suit :

« Un conseil citoyen permanent est instauré pour la préparation, la mise en œuvre et le suivi des activités des assemblées citoyennes ».

Le paragraphe 1^{er} prévoit que les membres en exercice sont remplacés par de nouveaux représentants après un délai de dix-huit mois et que le renouvellement s'opère tous les six mois pour un tiers du total des vingt-quatre mandats. Le texte sous avis ne précise toutefois pas l'entité qui sera amenée à désigner les membres qui devront être remplacés, ni le processus selon lequel cette désignation aura lieu. Par ailleurs, le Conseil d'État estime que le mécanisme de remplacement des membres du conseil citoyen en lui-même tel qu'il se combinera avec le mécanisme de remplacement transitoire prévu à l'article 14 de la proposition de loi, mécanisme qui sera applicable au premier conseil citoyen et qui est organisé en fonction du rythme de la tenue des premières assemblées citoyennes, n'est pas de nature à assurer l'efficacité du dispositif. Le Conseil d'État suggère d'utiliser le seul critère de la durée du mandat pour agencer le dispositif de remplacement des membres du conseil citoyen. Ainsi, et pour permettre au nouveau dispositif de se mettre en place dans les meilleures conditions, le Conseil d'État suggère de laisser fonctionner le premier conseil citoyen, dans sa composition initiale, sur la durée totale du mandat de ses membres, c'est-à-dire dix-huit mois, et de procéder ensuite, tous les six mois, au remplacement d'un tiers des membres du conseil citoyen, étant entendu que de cette façon certains membres du premier conseil citoyen dépasseront la durée maximale de dix-huit mois. Le Conseil d'État renvoie encore à ses observations formulées à l'endroit de l'article 14 de la proposition de loi sous avis qui détermine, quant à lui, la procédure de composition du premier conseil citoyen. Le Conseil d'État comprend encore que l'intention de l'auteur de la proposition de loi est

d'exclure le membre sortant du conseil citoyen du tirage au sort qui suivra immédiatement son départ, mais de l'admettre de nouveau pour les tirages au sort suivants.

Enfin, il serait indiqué de prévoir, ici encore, qu'un nombre précis de membres suppléants doit être tiré au sort. En outre, il est suggéré, dans un souci de cohérence interne du texte, de veiller à l'unité de la terminologie en remplaçant les termes « se retire prématurément » par ceux de « renonce à son mandat au sein du conseil citoyen ».

Le Conseil d'État propose encore de reformuler la cinquième phrase du paragraphe 1^{er} comme suit :

« La participation aux travaux du conseil citoyen est volontaire. »

Alternativement, on pourrait prévoir, tant pour l'assemblée citoyenne que pour le conseil citoyen, qu'au cas où un citoyen est désigné par le tirage au sort, il peut décliner l'invitation qui lui est faite de participer aux travaux des deux entités. L'article 3, paragraphe 3, de la proposition de loi prévoit d'ailleurs l'hypothèse où le citoyen renonce à son mandat. Le Conseil d'État renvoie encore à ses observations concernant cette dernière disposition.

Le paragraphe 2 dispose que le conseil citoyen élit un président sans toutefois préciser la procédure d'élection de ce dernier. Il est encore précisé que « le conseil citoyen arrête tous les autres aspects de son mode de fonctionnement ». Dans ce contexte, le Conseil d'État en est à se demander si le mode de fonctionnement du conseil citoyen, dans la mesure où celui-ci aura un impact considérable sur le fonctionnement de la Chambre des députés, ne devrait pas être défini dans le règlement de la Chambre des députés qui règle le mode d'après lequel celle-ci exerce ses attributions (article 70 de la Constitution).

Toujours d'après le paragraphe 2, « le conseil citoyen peut inviter le secrétaire général de la Chambre des députés et le médiateur à participer à ses délibérations ». Quel sera le rôle que joueront le secrétaire général de la Chambre des députés et le médiateur dans ce contexte ? Le Conseil d'État voit mal le secrétaire général et le médiateur s'intégrer pleinement au processus de délibération. Le texte, en ce qu'il confère des attributions au secrétaire général de la Chambre des députés, risque, ici encore de se heurter au prescrit de l'article 70 de la Constitution. Dans le chef du médiateur, une telle participation au dialogue risquerait par ailleurs de mettre à mal son indépendance.

En conclusion à ses observations concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État renvoie à ses observations de nature plus fondamentale formulées au niveau des considérations générales concernant l'orientation générale du dispositif, et notamment à celles en relation avec l'incompatibilité du dispositif proposé avec l'article 70 de la Constitution, entre autres en raison du rôle accordé au secrétaire général de la Chambre des députés par la proposition de loi. Il doit dès lors s'opposer formellement au texte du paragraphe 2.

Enfin, les termes « Compte tenu du prescrit de la présente proposition » qui introduisent la phrase finale du paragraphe 2, alinéa 2, sont à supprimer, car sans apport normatif.

Au paragraphe 3, la référence à « l'art. 7, alinéa 3 » est à remplacer par une référence à « l'article 7, paragraphe 3 ». Les termes « en règle générale » sont à supprimer, car sans plus-value normative. Pour ce qui est de la substance du dispositif, le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 3, paragraphe 5, de la proposition de loi. Ici encore, il conviendrait de prévoir une solution pour le cas où le quorum permettant au conseil citoyen de délibérer n'est pas atteint.

Au paragraphe 4, alinéa 2, il y a lieu de se référer « à l'alinéa 1^{er}, point 1° ». Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 3, paragraphe 6, de la proposition de loi.

Article 5

L'article sous revue prévoit la désignation d'un secrétaire permanent qui sera chargé du soutien administratif et organisationnel du conseil citoyen. La désignation du secrétaire permanent se fera par le secrétaire général de la Chambre des députés qui choisira le secrétaire permanent parmi le personnel de l'administration de la Chambre des députés. Il appartiendra également au secrétaire général de la Chambre des députés de définir le profil requis pour le poste et la procédure de désignation du secrétaire permanent, le bureau de la Chambre des députés étant simplement informé sur la façon de procéder.

Cette configuration du secrétariat du conseil citoyen met en évidence ici encore le profond ancrage du fonctionnement du dispositif du dialogue citoyen dans celui de la Chambre des députés. En l'absence d'un cadre propre du personnel pour le conseil citoyen, le secrétaire permanent restera intégré à l'administration parlementaire dont le secrétaire général de la Chambre des députés est le chef (article 169 du règlement de la Chambre des députés) et dont il dépendra. L'auteur de la proposition de loi a d'ailleurs estimé nécessaire de préciser à l'article 5, alinéa 2, que « le conseil citoyen supervise le travail du secrétaire permanent et est habilité à donner des ordres à ce dernier [...] ». Cette formulation prudente laisse cependant intact le lien hiérarchique entre le secrétaire général de la Chambre des députés et le secrétaire permanent du conseil citoyen, de sorte que le secrétaire permanent dépend en définitive de deux instances hiérarchiques. Le Conseil d'État aurait, pour sa part, une préférence pour l'instauration d'un lien hiérarchique univoque. Par ailleurs, en ce qui concerne les questions de personnel dépassant le fonctionnement au quotidien du dispositif mis en place, le secrétaire permanent du conseil citoyen et les agents qui l'entoureront relèveront du bureau de la Chambre des députés qui, aux termes de l'article 11, paragraphe 3, du règlement de la Chambre des députés « prend les décisions relatives au personnel conformément au statut des fonctionnaires de la Chambre respectivement conformément au Code du travail ».

L'agencement du dispositif amène en conclusion le Conseil d'État à s'y opposer formellement en raison de sa non-conformité à l'article 70 de la Constitution. L'ensemble de la matière traitée au niveau de l'article 5 de la proposition de loi devrait dès lors être intégrée au règlement de la Chambre des députés.

Article 6

L'article 6 prévoit que la Chambre des députés définit « les conditions-cadres » pour l'organisation du dialogue citoyen. Le Conseil d'État note que

la proposition de loi sous avis se propose déjà de régler l'organisation du dialogue citoyen et que le conseil citoyen est censé jouer un rôle central dans la détermination de son fonctionnement en ce qu'il prend notamment toutes les décisions en ce qui concerne l'organisation et la tenue des assemblées citoyennes (article 8 de la proposition de loi). Par conséquent, il y a lieu de se demander quelles « conditions-cadres » seraient encore à définir par la Chambre des députés. Par ailleurs, s'agissant d'une matière que la Chambre des députés a le droit de déterminer de façon totalement autonome à travers son règlement, la façon de procéder de l'auteur de la proposition de loi n'est ici encore pas conforme à l'article 70 de la Constitution. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au texte de l'article 6.

La deuxième phrase de l'article 6 d'après laquelle la définition des conditions-cadre du dialogue citoyen se fera par la Chambre des députés en vue de garantir le suivi des recommandations formulées par les assemblées citoyennes, est dépourvue de valeur normative et trouverait sa place davantage dans le commentaire des articles que dans le dispositif de la proposition de loi.

Article 7

L'article 7 définit le processus de formulation des thèmes qui seront soumis aux assemblées citoyennes.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, prévoit qu'il appartient au conseil citoyen de déterminer les thèmes. Le champ possible des thèmes n'est pas autrement défini par la proposition de loi, l'alinéa 2 se limitant à une sorte de définition négative en éliminant « des thèmes en contradiction avec les droits de l'homme, les libertés publiques et les droits fondamentaux qui figurent au titre 2 de la Constitution ainsi que dans les traités internationaux ratifiés par le Grand-Duché de Luxembourg ». Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la proposition de loi.

D'après le commentaire des articles, le paragraphe 2 a pour objet de préciser à qui il revient de « décide[r] qui peut présenter au conseil citoyen des propositions ».

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, prévoit ainsi que le conseil citoyen peut recourir à des propositions qui lui sont présentées par au moins deux de ses membres, une sensibilité politique, un groupe technique, un groupe parlementaire, le Gouvernement ou au moins cent citoyens remplissant les conditions mentionnées à l'article 3. Le Conseil d'État relève que la disposition en question introduit ainsi un élément supplémentaire de démocratie participative en permettant à un groupe d'au moins cent citoyens de formuler des propositions de thèmes. En dépit de l'utilisation du potestatif, le Conseil d'État interprète la disposition comme limitant le conseil citoyen dans son choix aux propositions qui lui sont faites en vertu de la disposition sous revue. Dans cette perspective, le Conseil d'État propose de reformuler le paragraphe 2 comme suit :

« Le conseil citoyen établit la liste des thèmes visée au paragraphe 1^{er} à partir des propositions qui lui sont présentées soit [...]. »

Toujours d'après le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les citoyens qui présentent une proposition doivent remplir les conditions mentionnées à l'article 3 la proposition de loi. Or, si cette dernière disposition, qui a pour résultat

d'exclure les citoyens exerçant certains mandats ou fonctions de la participation aux assemblées citoyennes et au conseil citoyen, a tout à fait sa place dans ce contexte précis, le Conseil d'État a du mal à voir au nom de quel principe les personnes tombant dans le champ des exclusions formulées à l'article 3, paragraphe 4, de la proposition de loi seraient privées, en tant que citoyens, du nouveau droit de proposition de thèmes qui alimenteront le dialogue citoyen. Le Conseil d'État insiste dès lors à ce que la référence aux conditions mentionnées à l'article 3 de la proposition de loi soit précisée en la limitant aux dispositions de l'article 3, paragraphe 4, points 1 à 3.

Le paragraphe 2, alinéa 2, limite le nombre de propositions qui peuvent être soumises par année civile par une sensibilité politique, un groupe technique, un groupe parlementaire et par le Gouvernement et prévoit un certain nombre de conditions que les propositions présentées par les citoyens doivent remplir. Il ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État. Il en est de même du paragraphe 2, alinéa 3, qui définit certaines modalités de présentation que les propositions de thèmes devront respecter. Enfin, et en ce qui concerne le paragraphe 2, alinéa 4, d'après lequel le conseil citoyen détermine les autres modalités relatives au dépôt des propositions, le Conseil d'État part de l'hypothèse qu'il s'agira essentiellement de modalités entourant le dépôt des propositions des citoyens. Le conseil citoyen devra notamment pouvoir vérifier, au cas où la référence aux « conditions mentionnées à l'article 3 » figurant au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, était maintenue, si les conditions du paragraphe 4 de cet article sont remplies. Compte tenu de la nature des données auxquelles le conseil citoyen aura accès, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de définir, dans la loi, les pièces que les citoyens concernés devront produire.

Le paragraphe 3 fixe un cadre pour la formulation des questions qui seront soumises par le conseil citoyen à la consultation dans le cadre d'une assemblée citoyenne. Il prévoit notamment un quorum renforcé pour les décisions afférentes. Il ne donne pas lieu à des observations supplémentaires de la part du Conseil d'État.

Article 8

L'article 8 a trait aux décisions que le conseil citoyen prendra en matière d'organisation et de tenue des assemblées citoyennes.

À l'alinéa 1^{er}, point 4, il est fait référence à des « animateurs des assemblées citoyennes ». Ces « animateurs » ne sont toutefois pas définis dans la proposition de loi sous avis. Le commentaire de l'article précise à cet égard qu'« un animateur est désigné afin de canaliser les différents points de vue au sein de l'assemblée citoyenne et de favoriser le consensus ». Ce dispositif reste cependant très vague en ce qui concerne les compétences spécifiques de cet « animateur ». Son positionnement par rapport à l'assemblée citoyenne n'est ensuite pas autrement explicité : l'animateur sera-t-il choisi parmi les citoyens qui composent l'assemblée ou sera-t-il extérieur à l'assemblée en question ? Par ailleurs, et dans le deuxième cas de figure, les conditions et incompatibilités prévues à l'article 3, paragraphe 4, sont-elles également applicables à l'animateur ? Il conviendrait de compléter le texte sous revue sur ces points. Il en va de même du « groupe consultatif » mentionné au point 5 de la disposition sous avis et qui est censé assumer un certain nombre de tâches en relation avec « la collecte des informations et de la documentation » qui seront mises à la disposition des membres des

assemblées citoyennes. De l'avis du Conseil d'État, ces tâches devraient être couvertes par le secrétaire permanent qui, d'après les termes de l'article 5, assure le soutien administratif et organisationnel du conseil citoyen et de l'assemblée citoyenne, ou par une équipe qui sera constituée autour du secrétaire.

Au point 6, il est prévu que le conseil citoyen pourra s'adjoindre « des experts et représentants d'intérêts qui seront entendus ou priés de donner leur avis dans le cadre des assemblées citoyennes ». L'alinéa final de l'article 8 oblige les experts ou représentants d'intérêts de s'inscrire dans un « registre de transparence ».

La disposition sous avis ne comprend aucune précision en ce qui concerne l'objectif poursuivi par la mise en place du registre, sa tenue et les informations qui devront y figurer. La précision selon laquelle le registre est « spécialement conçu à cet effet » est, dans cette perspective, insuffisante au regard des exigences de la sécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement à la disposition sous rubrique.

Quant au point 7, il prévoit que le conseil citoyen effectue l'« évaluation des assemblées citoyennes ». Que faut-il comprendre par l'évaluation de l'assemblée citoyenne ? Le dispositif sous avis ne comporte aucune autre référence à cette « évaluation » et le commentaire de l'article reste muet sur ce point.

En ce qui concerne l'avant-dernier alinéa de l'article 8 qui a trait à certaines attributions du secrétaire permanent, il serait avantageusement intégré à une disposition unique réglant en bloc ces attributions, disposition qui pourrait par exemple être insérée à l'article 5 qui prévoit la création de la fonction de secrétaire permanent. Cette façon de procéder permettrait également d'éviter l'accumulation de dispositions qui constituent, en partie, des redites. Par ailleurs, le Conseil d'État estime que la deuxième phrase est superfétatoire.

Au dernier alinéa, le Conseil d'État suggère de ne pas intégrer le registre de transparence au site internet de la Chambre des députés, mais de préciser que le registre sera « publiquement consultable ».

Article 9

L'article 9 sous rubrique traite directement de la façon dont les résultats des délibérations des assemblées citoyennes se concrétisent. Le Conseil d'État constate que la proposition de loi ne comporte ainsi pas de dispositions sur la façon de délibérer des assemblées citoyennes. Elle ne précise notamment pas si les délibérations des assemblées citoyennes auront un caractère public, ce qui augmenterait la légitimité du processus mis en place et de ses résultats.

D'après le paragraphe 1^{er}, l'assemblée citoyenne formule dans un premier temps des recommandations qui sont transmises au bureau de la Chambre des députés.

Les paragraphes 2 et 3 précisent ensuite le rôle de la Chambre des députés dans le cadre du dispositif de la participation citoyenne. Il fait intervenir le bureau de la Chambre des députés et la commission

parlementaire compétente qui siègera par deux fois en séance publique. Le Conseil d'État note que la proposition de loi ne prévoit pas que la Chambre des députés se réunit à ces occasions en séance publique, mais que c'est bien la commission parlementaire qui siègera en séance publique. Les membres du Gouvernement concernés seront également, à des degrés divers, associés à ce processus. Ainsi, ils participeront à la première séance publique au cours de laquelle les recommandations sont présentées et débattues. La formulation d'un avis sur les différentes recommandations se fera ensuite avec leur collaboration, tandis que les membres du Gouvernement semblent être écartés de la deuxième séance publique prévue au paragraphe 3, séance publique au cours de laquelle les membres de la commission parlementaire et les membres de l'assemblée citoyenne débattent de l'avis.

Au cours de ce processus, la commission parlementaire compétente établit un avis au sujet des différentes recommandations et semble être la seule à pouvoir décider quelles recommandations auront une suite, et lesquelles seront écartées, étant entendu qu'aux termes de la dernière phrase du paragraphe 2, alinéa 2, « le fait que la mise en œuvre d'une recommandation ait été rejetée est motivé séparément ».

Les dispositions sous avis illustrent encore une fois parfaitement la forte imbrication du dialogue citoyen avec le fonctionnement de la Chambre des députés et dès lors l'intérêt, voire la nécessité, qu'il y a de donner un soubassement constitutionnel au dispositif.

La disposition soulève notamment la question de la compatibilité du dispositif proposé avec l'article 70 de la Constitution aux termes duquel « la Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ». La disposition en question réserve à la Chambre des députés le droit de déterminer ses propres règles de fonctionnement par le biais de son règlement interne, et cela en toute indépendance, sans intervention du Grand-Duc ou du Conseil d'État, toute intervention dans ce domaine par le biais de la loi formelle étant inconstitutionnelle.

En ce qui concerne l'élaboration des avis sur les recommandations par la commission parlementaire compétente « en collaboration avec les ministres compétents », le processus en question est critiquable en raison du fait qu'il risque d'être perçu comme associant un organe non constitutionnellement constitué au contrôle que le législateur est appelé à exercer sur le Gouvernement.

Le Conseil d'État renvoie encore à ses considérations générales développées ci-dessus.

Enfin, le Conseil d'État relève que le paragraphe 2, alinéa 2, prévoit que l'avis établi par la commission parlementaire indique si et comment les recommandations devront être mises en œuvre. La notion de « mise en œuvre » n'est toutefois pas précisée dans la disposition sous avis, que ce soit par rapport à ses possibles destinataires ou par rapport à la façon dont elle est effectuée. Il s'agit toutefois d'un mécanisme essentiel dont le fonctionnement devrait être précisé.

En conclusion à la formulation de ses observations concernant l'article 9 de la proposition de loi, le Conseil d'État se voit amené à s'opposer

formellement au texte proposé dans la mesure où il ne respecte pas le cadre défini par la Constitution pour le fonctionnement des institutions.

Article 10

L'article 10 a trait au suivi des recommandations.

L'alinéa 1^{er} prévoit que les recommandations devront être mises en œuvre. Il est renvoyé à la question soulevée à l'endroit de l'article 9 concernant la notion de « mise en œuvre ».

L'alinéa 2 prévoit la tenue d'une nouvelle séance publique de la commission parlementaire compétente dans un délai d'un an à partir de la séance prévue à l'article 9 – le Conseil d'État présume qu'il s'agit de la séance publique visée au paragraphe 3 de l'article en question – pour discuter de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations formulées par l'assemblée citoyenne. Sur ce point également, le Conseil d'État attire l'attention sur les implications que ce nouveau dispositif aura pour le fonctionnement de la Chambre des députés et, par voie de conséquence, sur les questions de constitutionnalité qui risquent de se poser à cet égard. Même si le processus mis en place n'interfère pas directement avec le processus législatif, il reste que l'article 10, comme d'autres dispositions de la proposition de loi, met en place des processus permettant de peser de façon conséquente sur le fonctionnement tant du pouvoir législatif que du pouvoir exécutif.

En l'absence d'un soubassement constitutionnel, le Conseil d'État se doit dès lors de s'opposer formellement au dispositif proposé qui n'est pas en phase avec le fonctionnement des institutions tel que prévu par la Constitution.

Article 11

L'article 11 a, ici encore, trait à certains pouvoirs réservés au secrétaire permanent et à la façon dont il exercera ses pouvoirs. Dans sa substance, l'article n'ajoute rien aux dispositions qui se trouvent éparpillées de par le texte de la proposition de loi et qui traitent du secrétaire permanent.

À la première phrase, le Conseil d'État note que le terme « notamment », qui a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif. Partant, le Conseil d'État suggère de supprimer la partie de phrase introduite par le terme « notamment ». En cas de maintien de la phrase, il y aurait lieu de mieux cerner la portée du terme « décisions prises par le conseil citoyen ». S'agissant de la simple gestion courante, le Conseil d'État part de l'hypothèse que les pouvoirs du secrétaire permanent se limiteront en l'occurrence à l'exécution des décisions prises par le conseil citoyen en relation avec la gestion administrative du dialogue citoyen.

Quant à la deuxième phrase, aux termes de laquelle le secrétaire permanent « est le premier interlocuteur pour toutes les questions ayant trait au dialogue citoyen », elle trouverait sa place davantage dans le commentaire des articles que dans le dispositif de la proposition de loi sous avis.

La dernière phrase soulève plusieurs questions. Elle confère au secrétaire général de la Chambre des députés le droit de déléguer certains de ses pouvoirs au secrétaire permanent du conseil citoyen. Quels pourraient être ces pouvoirs ? À l'occasion de la formulation de ses observations concernant l'article 5 de la proposition de loi, le Conseil d'État a relevé que, même si le secrétaire général de la Chambre des députés était le chef de l'administration parlementaire, il n'en restait pas moins que les décisions relatives au personnel de la Chambre des députés étaient prises au niveau du bureau de la Chambre des députés. A priori, le secrétaire permanent dispose par ailleurs de suffisamment de pouvoirs propres prévus par la proposition de loi, lui permettant de couvrir toutes les facettes de sa fonction. Ensuite, les pouvoirs du secrétaire général touchant au fonctionnement de la Chambre des députés et constituant ainsi une matière qui relève du règlement de la Chambre des députés, se pose ici encore la question de la compatibilité du dispositif avec l'article 70 de la Constitution, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif proposé.

Article 12

L'article 12 a trait au budget.

À l'alinéa 1^{er}, il est précisé que les crédits sont prévus dans le budget de la Chambre des députés. Le Conseil d'État constate que le libellé de la disposition sous avis est inédit. À moins que l'auteur de la proposition de loi n'ait, ici encore, voulu souligner les ramifications du fonctionnement du processus du dialogue citoyen vers celui de la Chambre des députés, le Conseil d'État suggère de s'inspirer de la formulation de lois existantes¹⁶ en écrivant:

« La loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État arrête annuellement la dotation nécessaire pour couvrir les frais en relation avec l'organisation du dialogue citoyen. La dotation est établie à partir d'un état prévisionnel proposé par le conseil citoyen. Les comptes afférents sont contrôlés annuellement selon les modalités à fixer par la Chambre des députés. Leur apurement se fait parallèlement à celui des comptes de la Chambre des députés. »

Article 13

La disposition sous avis prévoit que le secrétaire permanent peut recourir, moyennant l'accord du secrétaire général de la Chambre des

¹⁶ À titre d'exemple :

- Loi modifiée du 22 août 2003 instituant un Médiateur

Art. 5.- Moyens budgétaires du médiateur

Le budget des recettes et dépenses de l'Etat arrête annuellement la dotation au profit du médiateur au vu de l'état prévisionnel établi par ce dernier. Les comptes du médiateur sont contrôlés annuellement selon les modalités à fixer par la Chambre des députés. L'apurement des comptes se fait parallèlement à celui des comptes de la Chambre des députés.

- Loi du 1^{er} avril 2020 instituant l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher

Art. 5. Moyens financiers de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher

La loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État arrête annuellement la dotation au profit de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher au vu de l'état prévisionnel établi par ce dernier. Les comptes de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher sont contrôlés annuellement selon les modalités à fixer par la Chambre des députés. L'apurement des comptes se fait parallèlement à celui des comptes de la Chambre des députés.

députés, à « d'autres services » de l'administration de la Chambre des députés. Le texte sous avis de même que le commentaire de la disposition restent muets quant à la nature des services visés. Le Conseil d'État estime que la disposition sous avis n'est pas conforme à l'article 70 de la Constitution qui précise que la Chambre des députés détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. Une alternative aurait consisté dans la constitution d'une équipe autour du secrétaire permanent couvrant toutes les compétences nécessaires pour le fonctionnement du dialogue citoyen. Le Conseil d'État comprend que la solution retenue en l'occurrence est dictée par un souci d'efficience dans la gestion des deniers publics. Ceci dit, le Conseil d'État doit encore une fois s'opposer formellement au dispositif sous revue.

Article 14

L'article 14 a trait à la composition du premier conseil citoyen. Au vu du caractère temporaire de la disposition sous avis, l'intitulé du chapitre 5 est à reformuler comme suit :

« Chapitre 5 - Disposition transitoire ».

À l'alinéa 1^{er}, point 1, le Conseil d'État suggère, d'une part, en ce qui concerne les « groupes » de préciser s'il s'agit de groupes politiques ou techniques et, d'autre part, de reformuler la phrase comme suit :

« 1° un membre est désigné par chacun des groupes [...] représentés à la Chambre des députés, le membre désigné devant satisfaire aux conditions mentionnées à l'article 3, paragraphe 4 ».

À l'alinéa 2, la date du 16 septembre 2020 est à adapter en fonction de la date d'une éventuelle adoption de la proposition de loi par la Chambre des députés.

Le dernier alinéa manque, quant à lui, de précision. Ainsi, le texte sous avis ne précise ni l'entité qui sera amenée à désigner les membres qui devront être remplacés, ni les critères qui justifieront le remplacement de tel membre plutôt que d'un autre. Par conséquent, il y a lieu de déterminer, de façon univoque et avec précision, la procédure de remplacement applicable aux membres du conseil citoyen. Le Conseil d'État renvoie encore à ses observations concernant l'article 4 de la proposition de loi en relation avec le remplacement des membres du conseil citoyen. En outre, il propose de remplacer les termes « se retirent » par ceux de « sont remplacés ».

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit « de la présente loi ». À titre subsidiaire, il convient de noter que les termes « proposition de loi » sont en tout état de cause à remplacer par le terme « loi » à chaque occurrence dans le texte de la proposition de loi sous revue.

Les points entre le numéro de chapitre et le trait d'union précédant l'intitulé de chapitre sont à omettre. En outre, les intitulés des chapitres ne sont pas à rédiger en employant des lettres majuscules. À titre d'exemple,

l'intitulé du chapitre 2 est à rédiger comme suit :

« Chapitre 2 – Acteurs du dialogue citoyen ».

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...). Les subdivisions en points sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...). Chaque élément énuméré commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Il faut écrire « Chambre des députés » avec une lettre « d » initiale minuscule, à l'exception des endroits où est visé le « règlement de la Chambre des Députés » où il y a lieu de citer le règlement interne de l'institution visée tel que publié officiellement.

Il y a lieu de noter que les nombres s'écrivent en toutes lettres. 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. Par conséquent, il y a lieu, à titre d'exemple, de remplacer les termes « 4/5 » et « 2/3 » par les termes « quatre cinquièmes » et « deux tiers ».

Lorsqu'il est renvoyé à un alinéa dans le corps du dispositif, il convient de systématiquement renvoyer à l'« alinéa 1^{er} » et non pas au « premier alinéa » ou à l'« alinéa 1 ».

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

Intitulé

Il est suggéré d'omettre les termes « au Grand-Duché de Luxembourg », étant donné que ceux-ci sont superfétatoires.

Article 1^{er}

Aux points 1° à 3°, il convient de se référer au « règlement de la Chambre des Députés » et non pas au « règlement intérieur de la Chambre des Députés ». Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « règlement » avec une lettre « r » initiale minuscule. Au point 4°, les termes « assemblée citoyenne » sont à rédiger avec une lettre « a » initiale minuscule au premier terme et au point 5°, il convient d'écrire « conseil citoyen » avec une lettre « c » minuscule au premier terme.

L'article sous revue est dès lors à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 1^{er}.** Pour l'application de la présente loi, on entend par :

- 1° « bureau de la Chambre des députés » : [...];
- 2° « secrétaire » : [...];
- 3° « médiateur » : [...];
- 4° « assemblée citoyenne : [...];
- 5° « conseil citoyen » : [...];
- 6° « secrétaire permanent » : [...]. »

Article 3

Au paragraphe 2, il y a lieu de remplacer les termes « aux à l’art. 3 et 4 » par ceux de « au présent article et à l’article 4 ».

Au paragraphe 4, point 1, il faut écrire « pour les élections européennes ». Au point 3 du même paragraphe, il y a lieu de remplacer les termes « au Parlement » par les termes « de la Chambre des députés ». Au point 4, lettre i), il convient d’écrire « Grand-Duché de Luxembourg ».

Article 4

Au paragraphe 3, première phrase, il faut écrire « Sous réserve de l’article 7, paragraphe 3, [...]. »

Au paragraphe 4, alinéa 2, il y a lieu de se référer « à l’alinéa 1^{er}, point 1^o, ».

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient d’écrire « droits de l’homme » avec des lettres « d » et « h » initiales minuscules. Par ailleurs, la référence au titre 2 de la Constitution est erronée. Il y a lieu de la remplacer par une référence au « chapitre II » et d’écrire « Grand-Duché de Luxembourg ».

Au paragraphe 3, première phrase, le terme « précisément » est à remplacer par les termes « de façon précise ».

Article 8

À l’alinéa 1^{er}, au point 6, il convient d’écrire « [...] qui sont entendus ou demandés en leur avis [...]. »

Au dernier alinéa, il y a lieu de se référer à « un registre de transparence ».

Article 9

Au paragraphe 2, alinéas 1^{er} et 2 et au paragraphe 3, il convient d’écrire « commission parlementaire compétente ». Cette observation vaut également pour l’article 10.

Chapitre 5

Au vu du caractère temporaire de l’article 14 de la proposition de loi sous avis, l’intitulé du chapitre 5 est à reformuler comme suit :

« Chapitre 5 – Disposition transitoire ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l’unanimité des 21 votants, le 23 février 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu