CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 60.551
N° dossier parl. : 7775

Projet de loi

portant modification :
1° de la loi modifiée du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce ;
2° de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective ;
3° de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce

---

Avis du Conseil d'État

(28 septembre 2021)

Par dépêche du 3 mars 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Classes moyennes.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que des textes coordonnés des trois lois que le projet de loi sous revue vise à modifier.

Par dépêche du 23 mars 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'un amendement gouvernemental au projet de loi sous avis, élaboré par le ministre des Classes moyennes.

Le texte de cet amendement était accompagné de son commentaire ainsi que d'une version coordonnée du projet de loi en question, tenant compte de l'amendement en question.

Par dépêche du 21 juin 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a encore soumis à l'avis du Conseil d'État des amendements gouvernementaux supplémentaires au projet de loi sous avis, élaborés par le ministre des Classes moyennes.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements, une version coordonnée du projet de loi sous avis intégrant les amendements gouvernementaux ainsi qu'une version coordonnée de la loi modifiée du 2 septembre 2011 telle que modifiée par le projet de loi sous rubrique.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des métiers, de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 26 mars, 31 mars, 7 avril et 27 avril 2021.

Les avis complémentaires de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sont parvenus au Conseil d'État par dépêches respectivement des 27 avril, 30 avril, 29 juin et 30 juillet 2021.

Le deuxième avis complémentaire de la Chambre d'agriculture a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 21 juin 2021.

Le deuxième avis complémentaire de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 13 juillet 2021.

Les avis des juridictions administratives, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Le présent avis a été établi à partir du texte coordonné du projet de loi annexé aux amendements gouvernementaux du 21 juin 2021 et englobe dès lors le projet de loi initial ainsi que les amendements qui ont été soumis au Conseil d'État le 23 mars et le 21 juin 2021.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique entend principalement apporter des modifications à la loi modifiée du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce en vue d'adapter la procédure électorale à la Chambre des métiers. Les adaptations effectuées concernent la composition et l'organisation de l'assemblée plénière de la Chambre des métiers ainsi que les élections à cette même assemblée. Sont visées plus particulièrement les dispositions relatives au droit de vote en cas de double affiliation, au recours contre les élections ainsi qu'aux dates et échéances de la procédure électorale.

Le projet de loi sous rubrique modifie encore la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective et la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce afin d'assurer la cohérence entre les différents dispositifs applicables à l'organisation et au fonctionnement des chambres professionnelles. Ceci dit, et comme le Conseil d'État aura l'occasion de le constater à divers endroits de son avis, les trois textes de loi divergent parfois largement en ce qui concerne tant la substance des dispositifs mis en place pour régler les divers aspects de l'organisation et du fonctionnement des chambres professionnelles, les formulations choisies pour ce faire ou encore le choix de la norme, les problèmes posés étant tantôt abordés au niveau de la loi, tantôt réglés par voie de règlement grand-ducal. De l'avis du Conseil d'État, il aurait été plus logique de partir du cadre général formé par la loi précitée du 4 avril 1924, de l'adapter en ce qui concerne entre autres le droit de vote en cas de double affiliation et les recours contre les opérations électorales et de procéder ensuite, au niveau des lois concernant les différentes chambres professionnelles, à un alignement des lois en question sur le texte de la loi précitée du 4 avril 1924 en ce qui concerne l'organisation des élections. Les spécificités devraient ainsi être réduites au strict minimum.

Examen des articles

Article 1er

L'article sous avis modifie l'article 7 de la loi précitée du 2 septembre 2011.

Sous son point 1°, les auteurs du projet de loi proposent tout d'abord, en réponse aux observations formulées par la Chambre des métiers dans son avis du 2 avril 2021, d'ajouter une première phrase à l'article 7, alinéa 1er, de la loi précitée du 2 septembre 2011 précisant que « La composition de l'Assemblée plénière est publiée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. ». Ni les auteurs du projet de loi, ni la Chambre des métiers ne donnent cependant des explications au sujet de l'ajout de cette nouvelle phrase.

La loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg n'exclut pas une telle publication étant donné qu'elle prévoit, en son article 1er, que « [l]e Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg rassemble tous les textes pour lesquels la publication est formellement prescrite par un acte normatif ». Le Conseil d'État se pose toutefois la question de la nécessité respectivement de l'utilité d'une telle publication. Il note au passage qu'une telle publication n'est prévue ni pour les autres chambres professionnelles ni pour des institutions comme la Chambre des députés ou le Conseil d'État.

Toujours sous le point 1°, les auteurs du projet de loi entendent ensuite conférer au ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions la compétence de déterminer, dans le cadre défini par la loi, la date des élections. Le texte proposé prévoit que « [l]es élections sont secrètes et ont lieu au cours du mois de mars ou avril, au jour à déterminer par le ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions ». Moyennant les amendements gouvernementaux du 21 juin 2021, le dispositif en question a encore été adapté en vue de répondre aux observations formulées par la Chambre des métiers dans son avis du 2 avril 2021. Ainsi, la référence à l'heure de l'élection se trouve supprimée.

Le Conseil d'État note que les dispositions correspondantes de la loi précitée du 4 avril 1924 et de la loi précitée du 26 octobre 2010 se réfèrent « aux jour et heure à déterminer par le Gouvernement ». Les dispositions précitées ne sont toutefois pas adaptées à travers le projet de loi sous revue.

Dans un souci de cohérence entre les dispositifs applicables aux différentes chambres professionnelles, et quelle que soit la solution finalement retenue, le Conseil d'État recommande de revoir le libellé de l'ensemble des dispositions visées pour en assurer la concordance.

Au point 2°, les auteurs du projet de loi proposent de supprimer aux alinéas 2 et 3 de l'article 7 de la loi précitée du 2 septembre 2011 les références à une proposition de la Chambre des métiers sur base de laquelle le règlement grand-ducal qui y est visé serait pris, ceci afin de tenir compte de l'observation formulée par le Conseil d'État dans son avis du 10 décembre 2019 relatif au projet de loi n° 7470[1]. Dans son avis précité, le Conseil d'État

[1] Projet de loi n° 7470 (et non pas comme indiqué au commentaire de l'article « 7140 ») portant modification de la loi du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010

avait, à l'occasion de l'examen des articles 21 et 22 de la loi précitée du 2 septembre 2011 prévoyant notamment la prise d'un règlement grand-ducal sur proposition de la Chambre des métiers, relevé que « […]le législateur ne saurait ni tenir en échec, ni conditionner, ni altérer le pouvoir réglementaire d'exécution prévu à l'article 36 de la Constitution » et s'était opposé formellement aux dispositions au motif qu'elles entravaient le pouvoir spontané du Grand-Duc d'exécuter les lois en faisant dépendre l'exercice de ce pouvoir de la formulation d'une proposition par une instance consultative.

Les auteurs du projet de loi ont ainsi saisi en l'occurrence l'occasion de procéder aux adaptations nécessaires des dispositions en question conformément aux observations précitées formulées par le Conseil d'État.

Le Conseil d'État tient toutefois à relever que l'article 1er du projet de loi devra être reformulé comme suit :

« **Art. 1er.** L'article 7 […] :

1° À la fin de l'alinéa 1er […] ;

2° À l'alinéa 2, les termes « pris sur proposition de la Chambre des Métiers » sont supprimés ;

3° À l'alinéa 3, les termes « prises sur proposition de la Chambre des Métiers » sont supprimés. »

Article 2

L'article 2 a pour objet de remplacer l'article 27 de la loi précitée du 2 septembre 2011. À l'heure actuelle, l'article en question règle le droit de vote en cas de double affiliation. Il empêche ainsi le ressortissant de la Chambre des métiers d'exercer tant son droit de vote que son droit d'éligibilité au niveau de la Chambre des métiers, s'il exerce ces droits déjà dans une autre chambre professionnelle. La disposition sous revue permettra à l'avenir l'exercice du droit de vote dans différentes chambres professionnelles en cas d'affiliations multiples, alors que le droit d'éligibilité restera limité à une seule chambre professionnelle.

À travers les amendements gouvernementaux du 21 juin 2021, l'article 27, tel que remplacé par l'article sous revue, a encore été amendé en vue de répondre aux observations formulées par la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis du 26 mars 2021. La Chambre des fonctionnaires et employés publics a en effet relevé, entre autres, que la disposition en question était incomplète en ce qu'elle omettait de régler le cas de figure des ressortissants qui sont candidats aux élections d'une autre chambre professionnelle. La disposition a été complétée sur ce point.

Le Conseil d'État n'a pas d'observations de principe à formuler à l'encontre du nouveau dispositif qui règle les cas de double affiliation. En ce qui concerne la rédaction de la disposition, le Conseil d'État estime qu'il serait indiqué de la limiter aux cas qui constituent une exception aux définitions figurant à l'article 24 de la loi précitée du 2 septembre 2011. Nul besoin dès lors de préciser que les ressortissants de la Chambre des métiers qui remplissent par ailleurs les conditions de la disposition sont admis au vote, seul le droit d'éligibilité des ressortissants concernés se trouvant réduit par rapport au champ de la disposition de l'article 24, paragraphe 2, de la loi

portant réorganisation de la Chambre de Commerce devenu la loi du 29 mai 2020 portant modification de la loi du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce.

précitée du 2 septembre 2011. Par ailleurs, et pour éviter toute méprise, il y aurait lieu de préciser sous les lettres a) et b) que sont visés les ressortissants « de la Chambre des métiers ».

Article 3

L'article sous revue a tout d'abord, sous son point 1°, pour objet de remplacer la dernière phrase de l'alinéa 1er de l'article 28 de la loi précitée du 2 septembre 2011 qui a trait à la composition du bureau électoral chargé de l'organisation et du déroulement des opérations électorales. Ainsi, et à l'avenir, le nombre de scrutateurs à nommer ne sera plus spécifié et la composition du bureau électoral se trouve complétée à travers la désignation d'un secrétaire adjoint. L'article en question a encore été modifié à travers un amendement gouvernemental du 23 mars 2021 afin, d'une part, de clarifier quelles sont les personnes qui prennent part aux délibérations, et d'autre part, de supprimer la disposition qui précisait que « [l]e président, le vice-président et un scrutateur sont choisis parmi les agents de l'administration gouvernementale », ce qui permet plus de flexibilité au ministre dans la désignation des membres du bureau électoral précités.

Le Conseil d'État ne formule pas d'observations de principe.

Il attire toutefois l'attention des auteurs sur les discordances qui existent entre le texte proposé par l'amendement proprement dit et le libellé de l'article 28 susvisé dans les versions coordonnées du projet de loi jointes à l'amendement gouvernemental du 23 mars 2021 et aux amendements gouvernementaux du 21 juin 2021.

Par ailleurs, et en ce qui concerne les termes « le membre du Gouvernement responsable pour la Chambre des Métiers » utilisés dans la disposition, ils figurent à plusieurs endroits de la loi précitée du 2 septembre 2011. À l'article 1er du projet de loi qui vise à modifier l'article 7 de la loi précitée du 2 septembre 2011 se trouve toutefois visé le « ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions ». Le Conseil d'État rappelle, en ce qui concerne les compétences ministérielles, qu'il convient de cerner leur désignation avec autant de précision que possible en utilisant prioritairement la nomenclature employée dans les arrêtés portant constitution des ministères. Il importe d'éviter les termes génériques pouvant donner lieu à des problèmes d'interprétation au moment d'une nouvelle répartition des compétences gouvernementales entre les départements ministériels. Dans un souci de cohérence terminologique, il conviendrait dès lors de profiter de l'occasion pour procéder, aux endroits pertinents, au remplacement des termes « le membre du Gouvernement responsable pour la Chambre des Métiers » par ceux de « le ministre ayant les relations avec la Chambre des métiers dans ses attributions ».

Articles 4 et 5

Les articles 4 et 5 ont pour objet de modifier les articles 29 et 30 de la loi précitée du 2 septembre 2011 en vue d'adapter les échéances de la procédure électorale. Au commentaire des articles, les auteurs du projet de loi expliquent que le fait que la loi actuellement en vigueur prévoit des dates et échéances fixes en ce qui concerne le déroulement de la procédure électorale peut poser problème en cas d'élections anticipées ou complémentaires. Les modifications prévues par les articles sous revue viseraient dès lors à remédier

à ces difficultés en remplaçant les dates fixes par des délais et échéances flexibles qui sont déterminés à partir de la date du scrutin.

Si le Conseil d'État peut comprendre, dans son principe, l'approche choisie par les auteurs du projet de loi, il se doit cependant de noter que le texte proposé s'éloigne encore un peu plus du dispositif général en matière d'organisation des chambres professionnelles que constitue la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective. S'il est vrai que la loi précitée du 4 avril 1924 renvoie aux dispositions contraires et particulières pour l'une ou l'autre des chambres professionnelles et définit elle-même des exceptions à certains de ses dispositifs pour certaines chambres professionnelles, il reste qu'il serait ici encore souhaitable d'assurer une certaine cohérence entre les dispositions applicables aux chambres professionnelles et de ne s'écarter du tronc commun des règles défini par la loi précitée du 4 avril 1924 que pour des raisons dûment justifiées.

Article 6

L'article sous revue vise à modifier l'article 32 de la loi précitée du 2 septembre 2011. Il se limite en fait à reformuler la façon dont est défini le délai dans lequel le bureau électoral arrête définitivement les listes électorales après avoir procédé à leur modification en exécution des jugements ayant statué sur les recours contre les décisions prises par le bureau électoral concernant les réclamations à l'endroit des listes électorales.

Le Conseil d'État constate qu'ici encore le dispositif applicable à la Chambre des métiers se distingue des textes des lois précitées du 26 octobre 2010 et du 4 avril 1924 en ce que ces lois ne définissent pas le processus selon lequel les listes électorales sont définitivement arrêtées, cette phase de la procédure étant réglée par voie de règlement grand-ducal. Le Conseil d'État propose dès lors de supprimer la disposition en cause et de régler cet aspect, à l'instar des autres chambres professionnelles, dans le règlement grand-ducal du 30 septembre 2011 portant organisation de la procédure électorale pour la Chambre des Métiers.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autres observations.

Article 7

L'article 7 modifie l'article 33 de la loi précitée du 2 septembre 2011 en adaptant le délai dans lequel l'avis relatif à la présentation des candidatures doit être publié.

Le Conseil d'État ne formule pas d'observations de principe. Il se borne à faire le même constat que par rapport à l'article 6, à savoir la différence d'approche en ce qui concerne le choix de la norme juridique pour aborder le même problème au niveau des lois précitées du 2 septembre 2011, du 26 octobre 2010 et du 4 avril 1924. Sur ce point également, le Conseil d'État estime qu'il convient de s'aligner sur les dispositifs prévus pour les autres chambres professionnelles et de régler cet aspect dans le règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2011.

Article 8

L'article 8 du projet de loi, tel que modifié à travers l'amendement 5 du 21 juin 2021, a pour objet de modifier l'article 34 de la loi précitée du 2 septembre 2011. La modification apportée à l'article 34, alinéa 1er, vise à répondre à une observation formulée par la Chambre des métiers dans son avis du 2 avril 2021 et tendant notamment à voir préciser les voies par lesquelles le président du bureau électoral publiera le résultat des élections. En ce qui concerne la modification apportée à l'alinéa 3 du même article 34 relatif à l'élection du candidat en cas d'égalité des voix, les auteurs expliquent vouloir remplacer, en cas d'égalité des voix obtenues par deux ou plusieurs candidats dans un groupe électoral, le critère de l'âge, qui est discriminatoire, par le tirage au sort. Le Conseil d'État marque son accord avec cette dernière modification.

Pour ce qui est de la publication des résultats au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, le Conseil d'État constate qu'il n'appartient pas au président du bureau électoral de publier directement le résultat des élections au Journal officiel. Il y aurait en l'occurrence lieu d'utiliser la forme du passif et d'écrire que « À l'issue du dépouillement du scrutin, le résultat est publié sous forme d'un tableau de préséances au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg […] ».

Le Conseil d'État attire enfin l'attention des auteurs sur le fait que l'amendement à travers lequel il est procédé à la reformulation de l'article 34, alinéa 1er, de la loi précitée du 2 septembre 2011, comporte une erreur de numérotation et devrait figurer à la suite de l'amendement 2 en tant qu'amendement 3.

En ce qui concerne la modification de l'article 34, alinéa 3, de la loi précitée du 2 septembre 2011, prévue au point 2° de l'article 8 du projet de loi, le Conseil d'État note que l'article 30, alinéa 3, de la loi précitée du 26 octobre 2010 comporte une disposition similaire et ne fait pas l'objet d'une adaptation sur ce point. Afin de garantir la cohérence entre les dispositifs applicables aux différentes chambres professionnelles tel que cela est annoncé dans l'exposé des motifs, il conviendrait de modifier également l'article en question.

Article 9

L'article sous revue remplace l'article 36 de la loi précitée du 2 septembre 2011 qui a trait au recours contre les opérations électorales. L'article 36 prévoit à l'heure actuelle un recours à introduire devant le ministre compétent, le Gouvernement étant amené à statuer définitivement sur la validité de l'élection dans le mois de celle-ci. Le plaignant peut introduire un recours devant le tribunal administratif en cas de rejet du recours par le Gouvernement et faire appel de la décision du tribunal devant la Cour administrative. Dans un souci de simplification, les auteurs proposent d'aligner la procédure sur celle prévue pour les élections législatives et communales en limitant les voies de recours au seul recours devant la Cour administrative.

Le Conseil d'État constate que l'article sous revue est calqué sur les articles 276, 277 et 279 de la loi électorale du 18 février 2003 qui ont été

modifiés pour la dernière fois par la loi du 8 mars 2018 portant modification 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2° de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national. La loi précitée du 8 mars 2018 a ainsi allégé la procédure des voies de recours en remplaçant le double degré de juridiction par l'instauration d'un seul recours à exercer devant la Cour administrative contre les décisions en relation avec les listes électorales ou contre les opérations électorales.

Le Conseil d'État s'interroge ensuite sur les raisons qui ont amené les auteurs du projet de loi à continuer à faire relever le contentieux autour des réclamations qui ont été adressées au bureau électoral en relation avec la constitution des listes électorales du juge de paix, et non pas de la Cour administrative comme tel est le cas pour les élections législatives depuis la mise en vigueur de la loi précitée du 8 mars 2018. Le Conseil d'État, pour sa part, ne s'opposerait pas à la mise en parallèle, sur ce point, du projet de loi sous revue avec la loi électorale.

Article 10

L'article 10 a pour objet d'introduire un intitulé de citation pour la loi modifiée du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce.

Le Conseil d'État ne formule pas d'observations.

Articles 11 à 13

Les articles 11 à 13 visent à modifier la loi précitée du 4 avril 1924. Les modifications en question, qui, d'après l'exposé des motifs, sont destinées à « garantir une cohérence entre les dispositions des différentes chambres professionnelles », transposent en fait les nouvelles dispositions concernant le droit de vote en cas de double affiliation (articles 12 et 13) et le recours contre les opérations électorales devant la Cour administrative (article 11) proposées pour la Chambre des métiers dans le cadre général développé pour le fonctionnement des chambres professionnelles par la loi précitée du 4 avril 1924. Le Conseil d'État renvoie sur ce point à ses considérations générales formulées en introduction au présent avis, ainsi qu'à ses observations concernant les articles 2 et 9 du projet de loi.

Articles 14 à 16

Les articles 14 à 16 du projet de loi ont pour objet, dans un souci d'harmonisation des dispositions applicables aux différentes chambres professionnelles, de modifier la loi précitée du 26 octobre 2010 en vue d'adapter, pour la Chambre de commerce, les dispositions réglant le droit de vote en cas de double affiliation et le recours contre les opérations électorales devant la Cour administrative en les alignant sur celles qui seront applicables à la Chambre des métiers.

Ici encore, le Conseil d'État se limitera à renvoyer aux considérations générales formulées en introduction au présent avis, ainsi qu'à ses observations concernant les articles 2 et 9 du projet de loi.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il convient d'écrire « Chambre des métiers » avec une lettre « m » minuscule.

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 convient, à titre d'exemple, d'écrire « cent cinq jours ».

Les énumérations sous forme de lettres « a), b), c) … » ne comportent pas de point avant la parenthèse fermante.

Article 3

À la phrase liminaire, il convient d'ajouter une virgule après les termes « alinéa 1er ».

Article 5

Aux points 2° et 3°, phrase liminaire, il y a lieu d'écrire respectivement « la deuxième phrase » et « la première phrase ».

Article 8

Il convient d'ajouter une virgule après les termes « alinéa 3 ».

Au point 1°, il y a lieu d'insérer des guillemets fermants à la suite des termes « Chambre des métiers. ».

Article 15

Il y a lieu de viser l'« alinéa 2 » et non pas le « paragraphe 2 » de l'article 33 de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 28 septembre 2021.

Le Secrétaire général,	Le Président,
s. Marc Besch	s. Christophe Schiltz