



CONSEIL D'ÉTAT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# RAPPORT ANNUEL

2018-2019

# **PARTIE I – L’organisation et les activités du Conseil d’État**

---

## **A) LE CONSEIL D’ÉTAT**

### **1) Les membres du Conseil d’État**

#### *Membres du Conseil d’État (au 31 juillet 2019)*

##### *a) Membre ayant quitté le Conseil d’État durant l’exercice*

#### **Mike Mathias**

Né en 1968, socio-économiste, nommé conseiller d’État, le 28 avril 2014. Démissionnaire du Conseil d’État, le 1<sup>er</sup> février 2019.

##### *b) Membres du Conseil d’État*

#### **Son Altesse Royale le Prince Guillaume**

Né en 1981, le Prince Guillaume a effectué une formation d’officier à l’Académie Royale Militaire de Sandhurst en Grande-Bretagne avant de poursuivre ses études en politique internationale en France et en Grande-Bretagne ; licencié en lettres et sciences politiques, spécialité sciences politiques. Le 18 décembre 2000, le Prince Guillaume est officiellement nommé Grand-Duc Héritier. Il est officier de l’Armée luxembourgeoise et porte actuellement le grade de colonel. En 2019, le Prince Guillaume a suivi un cycle de formation postuniversitaire au Royal College of Defence Studies (RCDS) à Londres, afin d’acquérir une expertise complémentaire pour assumer dans les meilleures conditions ses futures responsabilités. Il prend, en 2001, la présidence d’honneur du « *Board of Economic Development* » sous le nom actuel de « *Trade and Investment Board* ». Ses missions dans ce cadre l’ont conduit dans de nombreux pays afin de promouvoir l’économie luxembourgeoise. Depuis le 24 juin 2005, le Grand-Duc Héritier est membre du Conseil d’État. Il assure le Haut Patronage à la Fédération du Sport cycliste luxembourgeois, à la Centrale des Auberges de Jeunesse, à l’Association nationale des Victimes de la Route, à l’Orchestre d’harmonie des jeunes de l’Union européenne ainsi qu’aux associations Jonk Entrepreneuren Luxembourg et Special Olympics Luxembourg. Après avoir présidé pendant plus de dix ans le conseil d’administration de la Fondation « *Kräizbiereg* », le Grand-Duc Héritier en a accepté le titre de président d’honneur en 2011. En 2017, il a rejoint le conseil d’administration de la « *World Scout Foundation* » afin de soutenir le développement du scoutisme à travers le monde.

#### **Romain Nati**

Né en 1959, docteur en médecine de l’Université Paris VI Pierre et Marie Curie, diplômé en médecine générale, médecine interne, pneumologie et médecine de l’environnement, ancien assistant des hôpitaux universitaires de Bonn, pneumologue au Centre Hospitalier de Luxembourg depuis 1995, directeur médical du Centre Hospitalier de Luxembourg (de 2008 à 2012), directeur général depuis 2012, nommé conseiller d’État, le 15 octobre 2004, nommé vice-président, le 9 mars 2018.

## **René Kollwelter**

Né en 1949, études universitaires à Aix-en-Provence et à Paris en lettres modernes et en sciences politiques, professeur de l'enseignement secondaire à Luxembourg dans les années 1970, ancien footballeur international et professionnel en France dans les années 1970, auteur notamment de l'ouvrage « *Umweltatlas für Luxemburg* » (avec Dulli Frühauf) en 1987 et puis, en 2009, de l'ouvrage « *L'Europe que nous voulons* », conseiller communal de la Ville de Luxembourg et député (de 1984 à 1999). Il était également membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 1999, puis il quitte la politique volontairement pour intégrer l'École de la deuxième chance de Marseille, où il remplira notamment la fonction de directeur Europe et sera chargé de cours à l'Université d'Avignon en 2004. Il revient au Luxembourg où il est nommé conseiller d'État, le 29 avril 2005.

## **Agny Durdu**

Née en 1964, licenciée en droit, DEA en droit communautaire, avocate à la Cour, membre de la Chambre des députés (de 1994 à 2003), bourgmestre de la commune de Wincrange (de 1994 à 2005), membre du Comité des Régions (de 2000 à 2017), membre du conseil communal de Wincrange (de 2005 à 2017), nommée conseillère d'État, le 7 avril 2006, vice-présidente du Conseil d'État, le 19 juin 2015 et présidente du Conseil d'État, le 30 mars 2019.

## **Georges Wivenes**

Né en 1954, maîtrise en droit, DEA en droit européen, diplôme d'études supérieures européennes de l'Université de Nancy II, avocat (1980), magistrat (1982), référendaire à la CJCE (de 1983 à 1997), procureur général d'État adjoint (de 2010 à 2016), membre du parquet de la Cour Benelux (de 2010 à 2016), nommé conseiller d'État le 1<sup>er</sup> août 2006, vice-président du Conseil d'État, le 15 novembre 2015, président du Conseil d'État du 30 mars 2016 au 30 mars 2019, depuis cette date membre avec le titre de président honoraire.

## **Marc Schaefer**

Né en 1961, études supérieures en tourisme, enseignant au Lycée technique hôtelier de Diekirch, bourgmestre de la Ville de Vianden (de 2000 à 2004 et de 2011 à 2018), nommé conseiller d'État, le 18 décembre 2006.

## **Patrick Santer**

Né en 1970, maître en droit de l'Université de Strasbourg, diplômé d'études supérieures spécialisées (juriste européen) de l'Université de Tours, avocat à la Cour, député (de 1999 à 2009), président de la Commission juridique de la Chambre des députés (de 2004 à 2009), nommé conseiller d'État, le 27 avril 2009.

## **Lydie Lorang**

Née en 1954, avocat à la Cour, nommée conseillère d'État, le 1<sup>er</sup> février 2010.

## **Charles Lampers**

Né en 1955, maître en droit, commissaire de district honoraire, nommé conseiller d'État, le 28 février 2011.

## **Martine Deprez**

Née en 1969, licenciée en sciences mathématiques de l'Université de Liège, chargée d'études à l'Inspection générale de la Sécurité sociale (de 1992 à 2001), professeur stagiaire (de 2002 à 2003), professeur de sciences – spécialité sciences mathématiques (depuis 2004), nommée conseillère d'État, le 31 octobre 2012.

## **Christophe Schiltz**

Né en 1978, maîtrise en droit privé (Université de Strasbourg III – Robert Schuman), LL.M. (Université de Cambridge) et MA en études politiques et administratives européennes (Collège d'Europe à Bruges), chargé de mission à la Représentation permanente du Luxembourg auprès de l'Union européenne (RPUE) (de 2004 à 2005), référendaire à la CJCE (de 2005 à 2006), secrétaire de légation, puis conseiller de légation (2016) au Ministère des affaires étrangères (2006- ), chef de cabinet du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration (de 2009 à 2012), conseiller juridique de la RPUE (de 2012 à 2014), conseiller juridique (de 2014 à 2016) et chef du Service juridique au Ministère des affaires étrangères (2016- ), nommé conseiller d'État, le 28 novembre 2013.

## **Lucien Lux**

Né en 1956, indépendant, responsable syndical OGB-L (de 1979 à 1989), bourgmestre honoraire de la Commune de Bettembourg (de 1988 à 2004), député honoraire (de 1989 à 2004), ministre de l'Environnement et des Transports (de 2004 à 2009), président du groupe parlementaire socialiste (de 2009 à 2013), nommé conseiller d'État, le 24 décembre 2013.

## **Alain Kinsch**

Né en 1971, diplômé de l'Université de Paris-Dauphine (magistère en Sciences de Gestion en 1995 et maîtrise en Sciences de Gestion en 1994) et de l'INSEAD, Fontainebleau (MBA en 2003), réviseur d'entreprises et expert-comptable à Luxembourg depuis 1999, auditeur chez Arthur Andersen (de 1995 à 2002), associé d'EY (Ernst & Young) en 2004, associé gérant (« *managing partner* ») d'EY au Luxembourg, responsable de l'activité « Fonds d'investissement Private Equity » pour la zone Europe, Moyen-Orient, Afrique et Inde depuis 2010 et membre de la direction régionale d'EY en Europe, membre du Conseil de Régence de la Sacred Heart University à Luxembourg, vice-président d'SOS Villages d'Enfants Monde asbl et consul général honoraire de la République des Philippines au Luxembourg, président du Cercle Consulaire du Luxembourg, nommé conseiller d'État, le 4 février 2015.

## **Marc Thewes**

Né en 1967, études universitaires au Centre universitaire de Luxembourg (1987), à l'Université catholique de Louvain (1990) et à la London School of Economics (1992), inscription au Barreau

de Luxembourg (1991), admission à la liste I (avocats à la Cour) du tableau de l'Ordre des avocats (1994), avocat associé (1995), assistant à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain (de 1990 à 1998), chargé de cours au Centre universitaire de Luxembourg (de 1999 à 2003), chargé de cours associé à l'Université du Luxembourg (2003), rédacteur en chef du Journal des tribunaux Luxembourg (2009), membre de l'Institut grand-ducal, section des sciences morales et politiques (2014), rédacteur en chef de la Revue luxembourgeoise de droit public (2019), nommé conseiller d'État, le 4 février 2015.

### **Jeannot Nies**

Né en 1961, maîtrise en droit privé de l'Université de Strasbourg (1984), avocat (1985), magistrat (1991), procureur général d'État adjoint (2016-), nommé conseiller d'État, le 11 mai 2015.

### **Dan Theisen**

Né en 1969, maîtrise en sciences politiques et histoire (Université de Heidelberg), premier conseiller de Gouvernement au Ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région, nommé conseiller d'État, le 10 juin 2015.

### **Héloïse Bock**

Née en 1976, avocate à la Cour, nommée conseillère d'État, le 25 juillet 2015.

### **Marc Colas**

Né en 1955, maîtrise en droit des affaires, MBA en finances, inspecteur des Finances à l'Inspection générale des Finances (de 1980 à 1994), premier conseiller de Gouvernement au Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, au Ministère de l'intérieur et au Ministère d'État (de 1994 à 2008), secrétaire général du Conseil de gouvernement (de 2004 à 2013), administrateur général au Ministère d'État (de 2008 à 2015), conseil économique indépendant (2015), nommé conseiller d'État, le 27 novembre 2015.

### **Isabelle Schlessler**

Née en 1973, maîtrise en droit communautaire et DEA en droit européen (Université de Rennes I), conseillère, puis secrétaire générale de Luxinnovation GIE, depuis 2013, directrice de l'Agence pour le développement de l'emploi, depuis 2014, membre du Conseil d'administration et présidente du Comité d'audit interne de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, nommée conseillère d'État, le 1<sup>er</sup> juillet 2016.

### **Véronique Stoffel**

Née en 1974, avocate à la Cour, nommée conseillère d'État, le 5 mars 2018.

### **Martine Lamesch**

Née en 1967, magistrat auprès du tribunal administratif (de 1997 à 2008), avocat à la Cour, nommée conseillère d'État, le 24 mai 2018.

## **Yves Wagener**

Né en 1962, diplômé de l'Université de Paris I, maîtrise en droit des affaires et DEA en droit de l'environnement, inscrit au Barreau de Luxembourg en 1989, avocat à la Cour depuis 1991, nommé conseiller d'État, le 1<sup>er</sup> février 2019.

### **2) Les commissions du Conseil d'État**

Les commissions permanentes du Conseil d'État sont instituées par le Bureau, qui fixe leur composition et en désigne le président. Il veille à ce titre à ne pas choisir comme membres d'une commission des conseillers d'État qui sont appelés de par une autre fonction à élaborer régulièrement des projets de loi ou de règlement dont l'examen incombe à cette commission.

Six commissions siègent régulièrement :

- la Commission « Culture, Éducation, Recherche et Médias » (CERM) ;
- la Commission « Développement durable et Infrastructures » (DDI) ;
- la Commission « Économie et Finances » (ÉCOFIN) ;
- la Commission « Institutions et Administration publique » (IAP) ;
- la Commission juridique (JUR) ;
- la Commission « Affaires sociales » (SOC).

Le résident du Conseil d'État peut former des commissions spéciales pour l'examen des affaires qui ont un caractère particulier, et désigner les membres qui les composent.

Chaque conseiller d'État peut assister avec voix délibérative, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'un président de commission, aux réunions d'une commission dont il n'est pas membre. Les commissions peuvent appeler à leurs délibérations, pour y prendre part avec voix consultative, toute personne susceptible d'apporter des éclaircissements sur les affaires en délibération (p. ex. des membres du Gouvernement).

Un agent du Secrétariat est affecté par le Bureau aux commissions pour assister les conseillers dans leurs travaux. Le Secrétaire général peut assister à chaque réunion de commission.

Les commissions ont pour missions :

- d'examiner les projets et propositions de loi, les projets de règlement ou d'arrêté grand-ducal, les amendements y afférents ainsi que les demandes d'avis de toute nature déférées au Conseil d'État ;
- d'étudier de leur propre initiative l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants.

Les commissions désignent en leur sein un ou plusieurs rapporteurs chargés de l'élaboration d'un projet d'avis ou de délibération. Les conseillers d'État doivent s'abstenir de participer à la rédaction d'un avis ou de prendre part lors des séances publique et plénière à un vote ayant trait à un projet ou proposition de loi ou à un projet de règlement, à l'élaboration desquels ils ont participé à un autre titre que celui de conseiller d'État.

Une commission peut constituer une sous-commission, dont elle détermine la composition, chargée de préparer un projet d'avis à soumettre aux délibérations de la commission.

Les travaux en commission ne sont pas publics.

#### Commission « Culture, Éducation, Recherche et Médias » (CERM)

Compétente pour les affaires relevant du ministère de la Culture, du ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, elle a dans ses attributions la culture, l'éducation et la formation professionnelle, la jeunesse et les sports, les médias et communications audiovisuelles, la recherche scientifique et l'espace.

Présidente : Mme Durdu

Membres : M. Kollwelter, M. Schaefer, Mme Deprez, MM. Schiltz, Lux, Kinsch

Secrétaire de commission : M. Segalla

#### Commission « Développement durable et Infrastructures » (DDI)

Compétente pour les affaires relevant du ministère du Développement durable et des Infrastructures et du ministère du Logement, elle a notamment dans ses attributions l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'énergie, le développement durable et l'environnement, le logement, les travaux publics, les expropriations, les transports, les établissements dangereux et insalubres, l'eau, la nature et les forêts.

Président : M. Nati

Membres : Mme Durdu, MM. Schaefer, Lampers, Mathias, Theisen, Mmes Bock, Lamesch

Secrétaire de commission : Mme Fister

#### Commission « Économie et Finances » (ÉCOFIN)

Compétente pour les affaires relevant du ministère de l'Agriculture (à l'exception des services Sanitel et médecine vétérinaire, du développement rural - Programme LEADER), du ministère des Classes moyennes et du Tourisme, du ministère de l'Économie et du Commerce extérieur et du ministère des Finances, ses attributions portent notamment sur le budget et la comptabilité de l'État, les marchés publics, la fiscalité, les finances communales, le domaine de l'État, le secteur financier, l'économie, les classes moyennes, le tourisme, l'agriculture et la viticulture (volet économique), la libéralisation des marchés, la concurrence, la consommation et la répression des fraudes, les statistiques et études économiques, la propriété industrielle, l'économie numérique.

Président : M. Santer

Membres : M. Wivenes, S.A.R. le Prince Guillaume, MM. Kinsch, Thewes, Theisen, Colas, Mme Stoffel

Secrétaire de commission : M. Poiré et M. Marchi

### Commission « Institutions et Administration publique » (IAP)

Compétente pour les affaires relevant du ministère d'État à l'exception des communications et médias, du ministère des Affaires étrangères à l'exception de l'immigration et droit d'asile, du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative à l'exception des régimes de pension spéciaux, et du ministère de l'Intérieur à l'exception de l'aménagement communal et du développement durable ainsi que de la gestion de l'eau et de la sécurité publique, ses attributions portent notamment sur la Constitution, les élections, les traités internationaux, l'Union européenne, la coopération, les opérations pour le maintien de la paix, la défense, la fonction publique, les administrations et services publics, les affaires communales et les cultes.

Président : M. Lampers

Membres : M. Kollwelter, MM. Thewes, Nies, Mme Bock, M. Colas, Mmes Schlessler, Lamesch

Secrétaire de commission : Mme Ferreira

### Commission juridique (JUR)

Compétente principalement pour les affaires relevant du ministère de la Justice, ses attributions portent notamment sur le droit civil, commercial et pénal, les juridictions et les procédures, les fondations et associations, les libertés publiques, la protection des données, la police, les établissements pénitentiaires, l'immigration et le droit d'asile, l'indigénat, les changements de noms.

Président : M. Wivenes

Membres : Mme Durdu, M. Santer, Mme Lorang, MM. Schiltz, Nies

Secrétaire de commission : M. Fusshoeller

### Commission « Affaires sociales » (SOC)

Compétente pour les affaires relevant du ministère de l'Égalité des chances, du ministère de la Famille et de l'Intégration, du ministère de la Santé, du ministère de la Sécurité sociale et du ministère du Travail et de l'Emploi, elle a dans ses attributions le travail et l'emploi, la sécurité sociale, les régimes spéciaux et complémentaires de pension, la santé, la famille, l'intégration sociale, l'égalité des chances, la santé et la sécurité au travail.

Présidente : Mme Lorang

Membres : S.A.R. le Grand-Duc Héritier, M. Nati, Mme Deprez, MM. Lux, Mathias, Mmes Schlessler, Stoffel

Secrétaire de commission : Mme Roeser

### Commission de coordination

Compétente pour l'élaboration de lignes de conduites au sujet de questions juridiques fondamentales.

Président : M. Wivenes

Composition : Tous les membres

Secrétaire de commission : M. Besch

### Commission « Refonte de la Constitution » (CONSTIT)

Compétente pour l'examen de la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. n° 6030) ainsi que d'autres propositions de révision constitutionnelle figurant, le cas échéant, au rôle des affaires.

Président : M. Wivenes

Membres : Mme Durdu, MM. Lampers, Schiltz, Thewes, Nies

Secrétaire de commission : M. Segalla

### Commission d'examen de la dispense du second vote constitutionnel

Compétente pour le réexamen des oppositions formelles au regard des considérations de la Chambre des députés ou du Gouvernement et pour l'élaboration, le cas échéant, d'une proposition de motivation en vue de la délibération en séance publique.

Président : M. Wivenes

Membres : Mme Durdu, MM. Nati, Santer, Mme Lorang, M. Lampers  
+ le conseiller d'État-rapporteur

Secrétaire de commission : M. Besch

### Commission du rapport, de la documentation et des relations internationales

Compétente pour la préparation du rapport annuel, pour les questions relatives à la documentation et la bibliothèque ainsi que pour la coordination des relations internationales du Conseil d'État.

Présidente : Mme Durdu

Membres : Mme Durdu, M. Santer, Mme Lorang, MM. Lampers, Thewes, Nies

Secrétaire de commission : Mme Alex

### Commission des comptes

Compétente pour l'examen de la comptabilité du Conseil d'État et de la désignation d'un réviseur d'entreprises.

Président : M. Santer

Membres : Mme Deprez, MM. Schiltz, Mathias, Kinsch, ainsi que les membres du Bureau

Secrétaire de commission : Mme Gindt

### Commission spéciale « BREXIT »

Compétente pour les dossiers liés au « BREXIT ».

Secrétaire de commission : M. Segalla

### Commission spéciale « Protection des données »

Compétente pour les dossiers soulevant des questions en matière de protection des données à caractère personnel.

Président : M. Wivenes

Membres : MM. Lampers, Schiltz, Nies, Mme Bock

Secrétaire de commission : Mme Ferreira

## **3) Le Secrétariat du Conseil d'État (au 31 juillet 2019)**

Le Secrétariat du Conseil d'État constitue l'administration de l'Institution. Il assiste les conseillers d'État dans leurs travaux.

### **M. Marc Besch – Secrétaire général**

- Direction et organisation du Secrétariat du Conseil d'État
- Collaboration aux travaux des membres du Conseil d'État

### **M. Yves Marchi – Conseiller**

- Responsable du Service plénière
- Secrétariat de la commission ÉCOFIN

### **Mme Françoise Alex – Conseiller**

- Responsable du Service Rapport

### **M. Michel Millim – Attaché**

- Responsable du Service juridique

**M. Mike Poiré – Attaché**

- Secrétariat de la commission ÉCOFIN

**M. Ben Segalla – Attaché**

- Secrétariat de la commission CERM
- Secrétariat de la commission CONSTIT
- Secrétariat de la commission BREXIT

**Mme Jil Ferreira – Fonctionnaire-stagiaire**

- Secrétariat de la commission IAP
- Secrétariat de la commission PROTEC

**M. Erik Fusshoeller – Fonctionnaire-stagiaire**

- Secrétariat de la commission JUR

**Mme Emilie Fister – Fonctionnaire-stagiaire**

- Secrétariat de la commission DDI

**Mme Jil Roeser – Fonctionnaire-stagiaire**

- Secrétariat de la commission SOC

**Mme Danielle Knebel – Inspecteur**

- Gestion des archives et de la bibliothèque
- Service du budget et de la comptabilité – trésorier

**Mme Marie-France Gindt – Inspecteur**

- Responsable du Service administratif
- Service du budget et de la comptabilité
- Ressources humaines

**Mme Nadine Bütgenbach – employée**

- Secrétaire de direction

**M. Christian Royer – employé**

- Secrétaire de direction

**Mme Nancy Iturra Cheuquian – employée**

- Correctrice

**Mme Marie-Paule Scheuren-Heckmus – employée (mi-temps)**

- Travaux de secrétariat

**Mme Fabienne Benassutti – employée**

- Travaux de secrétariat

**M. Kevin Simon – employé**

- Gestion informatique
- Travaux de secrétariat

**M. Andy Moreira – employé**

- Gestion informatique
- Travaux de secrétariat

**M. Samuel Mafra**

- Huissier stagiaire

## **B) LES ACTIVITÉS DU CONSEIL D'ÉTAT 2018-2019**

### **1) Les réunions du Conseil d'État**

#### *a) Séances publiques et plénières*

Au cours de l'exercice 2018-2019, le Conseil d'État s'est réuni :

- 21 fois en séance plénière ;
- 10 fois en séance publique.

#### *b) Commissions permanentes et spéciales*

Les commissions permanentes et spéciales du Conseil d'État se sont réunies à 194 reprises.

#### *c) Le Bureau*

Le Bureau s'est réuni 5 fois.

### **2) Les avis en matière législative et réglementaire**

#### *a) Bilan de l'activité consultative du Conseil d'État*

Au cours de ses séances plénières, le Conseil d'État a émis les avis suivants en matière législative et réglementaire :

<b>Description</b>	<b>2018-2019</b>
Avis sur des propositions de révision constitutionnelle	1
Avis complémentaires sur des propositions de révision constitutionnelle	1
Avis sur des projets de loi	99
Avis complémentaires sur des projets de loi	40
Avis sur des propositions de loi	1
Avis sur des projets de règlement grand-ducal	143
Avis complémentaires sur des projets de règlement grand-ducal	15
Avis sur des projets d'arrêté grand-ducal	35
<b>Total :</b>	<b>335</b>

Les avis du Conseil d'État au sujet des projets de loi, des propositions de loi ou des projets de règlement grand-ducal ainsi que des amendements à ceux-ci sont publiés le jour même de leur adoption sur le site internet du Conseil d'État, à l'adresse [www.conseil-etat.public.lu](http://www.conseil-etat.public.lu), et par la suite dans les documents parlementaires, qui sont publiés sur le site internet de la Chambre des députés, à l'adresse [www.chd.lu](http://www.chd.lu), pour autant que celle-ci s'en trouve saisie.

**b) Oppositions formelles**

Dans le cas où le Conseil d'État est d'avis qu'une disposition légale envisagée est contraire à la norme supérieure ou à un principe général du droit, il formule une « opposition formelle ». Au cours de l'exercice 2018-2019, il a ainsi émis dans ses avis **266** oppositions formelles. Ces oppositions formelles étaient motivées comme suit :

<b>Constitution, dont :</b>	<b>2018-2019</b>
Article 10 <i>bis</i>	8
Article 11(5)	2
Article 11(6)	7
Article 12	2
Article 14	16
Article 15	2
Article 16	2
Article 23	11
Article 25	1
Article 32(3)	
- en combinaison avec l'article 11(5)	2
- en combinaison avec l'article 11(6)	3
- en combinaison avec l'article 14	1
- en combinaison avec les articles 99 et 103	3
Article 36	7
Article 76, alinéa 1 <sup>er</sup>	1
Article 76, alinéa 2	2
Article 99	5
Article 103	2
Article 107	1
Article 108 <i>bis</i>	12

<b>Conventions ou traités internationaux, dont :</b>	<b>2018-2019</b>
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 5	3
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 6, paragraphe 1 <sup>er</sup> ( <i>procès équitable, droits de la défense, recours en pleine juridiction</i> )	5
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 8	12
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 13	2

Protocole additionnel n°1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 1 <sup>er</sup>	1
Transposition du droit de l'Union européenne	21
Principe de l'applicabilité directe des règlements de l'UE	14
Non-respect des dispositions du droit de l'UE	3
Mise en œuvre non conforme d'un règlement européen	11

<b>Principes généraux du droit, dont :</b>	<b>2018-2019</b>
Principe de la séparation des pouvoirs	1
Principe de la sécurité juridique (incohérence des textes ou texte lacunaire ; terminologie ambiguë ou incertaine ; accessibilité de la norme juridique...)	127
Principe de la confiance légitime	1
Principe de la hiérarchie des normes	10
<b>Total :</b>	<b>301</b>

En matière réglementaire, le Conseil d'État a signalé à **98** occasions que le projet lui soumis risquait d'encourir la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution.

### **3) Autres délibérations et avis du Conseil d'État**

<b>Description</b>	<b>2018-2019</b>
Changements de noms et de prénoms	197
Questions diverses	7
<b>Total :</b>	<b>204</b>

### **4) Dispenses du second vote constitutionnel**

En application de l'article 59 de la Constitution, « toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'État, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. – Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes ».

En vue de la dispense du second vote, le rapporteur du Conseil d'État examine si les textes adoptés par la Chambre des députés correspondent à ceux soumis à l'avis du Conseil d'État et si celui-ci a été suivi sur les points sur lesquels une opposition formelle avait été émise. Si tel n'est pas le cas, le texte adopté est examiné préalablement par la Commission spéciale « Dispense du second vote constitutionnel » pour proposer une solution aux membres du Conseil d'État.

Au cours de l'exercice 2018-2019, le Conseil d'État a dispensé **64** projets du second vote constitutionnel.

Le Conseil d'État a refusé sa dispense à aucun projet de loi.

## **5) Relations internationales**

*1<sup>er</sup> février 2019*

Colloque des Conseils d'État du Benelux à Luxembourg

Le colloque a eu pour thèmes « La composition des Conseils d'État du Benelux – Changements récents ou en perspective » et « Le principe du contradictoire et ses restrictions au niveau de l'accès au dossier ».

*15 février 2019*

Accueil d'une délégation de la Commission de Venise dans le cadre de la préparation de l'avis de la Commission de Venise sur la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n° 6030)

*3 mai 2019*

Visite de la présidente du Sénat des Pays-Bas, Madame Ankie Broekers-Knol, accompagnée du secrétaire général, Monsieur Remco Nehmelman

L'entrevue a porté sur le thème « Le contrôle de la constitutionnalité des lois a priori ».

*12 au 14 mai 2019*

Assemblée générale et séminaire organisés par la Cour administrative fédérale d'Allemagne et l'ACA-Europe à Berlin

Le séminaire a eu pour thème « L'accès aux Cours administratives suprêmes et leurs fonctions ».

(Mme Durdu, M. Besch)

*14 et 15 juin 2019*

Réunion de l'Association des Sénats d'Europe à Paris

La réunion a porté sur les thèmes « Dialogue euro-africain des deuxièmes chambres » et « Le bicaméralisme : un atout pour la démocratie ».

(Mme Durdu, MM. Santer et Besch)

## **6) Visites au Conseil d'État**

Pour mieux faire connaître les attributions et le fonctionnement de l'Institution au grand public, le Conseil d'État a reçu pendant l'exercice 2018-2019 deux groupes de visiteurs dans ses locaux. À ces occasions, des conseillers d'État ont présenté le fonctionnement interne de l'Institution, en répondant aux questions posées.

Le Conseil d'État a reçu en visite de courtoisie Son Excellence Monsieur Bruno Perdu, Amdassadeur de France, le 12 décembre 2018, Son Excellence Monsieur Bernardo De Sicart Escoda, Ambassadeur d'Espagne, le 19 décembre 2018, et Son Excellence Markus Niklaus Paul Dutly, Ambassadeur de la Confédération Suisse, les 24 janvier et 25 juin 2019.

Le 24 janvier 2019, le président du Conseil d'État, Monsieur Georges Wivenes, a reçu le président de la Chambre des députés, Monsieur Fernand Etgen, pour une entrevue en présence des secrétaires généraux des deux institutions, Monsieur Marc Besch et Monsieur Claude Frieseisen.

Le Conseil d'État a reçu la Cour constitutionnelle pour une visite de courtoisie, le 14 février 2019.

## PARTIE II – Les avis du Conseil d’État

### A) DROITS ET LIBERTÉS FONDAMENTAUX

#### 1) Égalité devant la loi (article 10bis de la Constitution)

##### a) Armes et munitions

*Il est renvoyé à l’observation que le Conseil d’État a faite dans le cadre de l’opposition formelle, qu’il a émise dans son [avis du 12 juillet 2019](#), concernant l’article 6 du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l’acquisition et de la détention d’armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 6) Droit de propriété (article 16 de la Constitution, article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales et article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne).*

##### b) Dispositions transitoires

L’article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7317 sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l’impôt sur les assurances prévoyait que les « [l]es opérateurs qui bénéficient d’une concession en vertu de l’article 20 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques autorisant l’exercice d’activités spatiales et accordée avant le 1<sup>er</sup> mars 2018 peuvent continuer à exercer ces activités sans l’obtention d’une autorisation en vertu de l’article 5 paragraphe 1 jusqu’au 31 décembre 2021 ». Le Conseil d’État, dans son [avis du 15 février 2019](#), s’est interrogé sur le choix de la date du 1<sup>er</sup> mars 2018 dans la disposition précitée. Il a relevé que cette disposition discriminait les opérateurs qui ont pu obtenir une autorisation en application de la loi précitée du 27 juillet 1991 entre la date du 1<sup>er</sup> mars 2018 et celle de l’entrée en vigueur de la loi en projet par rapport aux opérateurs ayant reçu leur autorisation avant le 1<sup>er</sup> mars 2018, et cela sans qu’aucune raison objective puisse justifier cette différence de traitement. Le Conseil d’État s’est par conséquent formellement opposé à la disposition prévue à l’article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi sur le fondement de l’article 10bis de la Constitution qui consacre le principe d’égalité devant la loi.

En vertu de l’article IV, point 2), du projet de loi n° 7309 portant modification 1. du Code du travail ; 2. du Code de la sécurité sociale ; 3. de la loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe, concernant les mesures transitoires, « [à] partir du mois qui suit celui de l’entrée en vigueur de la présente loi, les augmentations de salaire résultant de la revalorisation de carrière suite à la conclusion d’une nouvelle convention collective de travail ne sont plus portées en déduction de l’indemnité compensatoire versée par le Fonds pour l’emploi pour autant que la nouvelle convention collective de travail ait été signée moins de 3 ans avant l’entrée en vigueur de la présente loi ». Le Conseil d’État, dans son [avis du 5 avril 2019](#), outre de considérer que la disposition précitée portait atteinte au principe de sécurité juridique pour être inintelligible, a fait valoir que la disposition était encore contraire au principe d’égalité devant la loi, inscrit à

l'article 10bis de la Constitution, qui interdit le traitement de manière différente de situations similaires, à moins que la différenciation soit objectivement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Il s'est en effet demandé pourquoi les auteurs avaient entendu limiter l'application de la disposition aux seules conventions collectives signées moins de trois ans avant l'entrée en vigueur de la loi en projet. Il a observé que la disposition aurait pour effet de créer une différence de traitement par rapport aux travailleurs ayant le statut de reclassement professionnel se trouvant dans des situations tout à fait comparables, sans qu'aucune raison objective puisse justifier cette différence de traitement. Le Conseil s'est dès lors formellement opposé à la disposition proposée.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite sous le point F) Principes généraux de droit, 3) Principe de sécurité juridique, a) Terminologie ambiguë ou incertaine.*

### **c) Notariat**

Le nouvel article 20-3, point 9°, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait d'insérer dans la loi précitée, excluait l'association de notaires dans l'hypothèse où le notaire titulaire serait à moins de cinq ans avant la limite d'âge. Dans son avis du 7 mai 2019, le Conseil d'État s'est interrogé sur le fondement qui pourrait justifier l'interdiction précitée. Il a par conséquent demandé aux auteurs de justifier que la différence de traitement ainsi instituée entre les notaires titulaires à moins de cinq ans d'âge de la retraite et les notaires titulaires à plus de cinq ans d'âge de la retraite, procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, en ce que, à défaut, il se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Dans son avis du 7 mai 2019 concernant l'article 20-7, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat, proposait d'insérer dans la loi précitée, le Conseil d'État s'est interrogé sur la différence des durées pendant lesquelles le notaire non titulaire doit avoir été membre d'une association de notaires pour pouvoir être nommé notaire titulaire par préférence aux autres postulants, dans les hypothèses visées aux articles 20-7, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, et 20-8, paragraphe 2. Le Conseil d'État a estimé qu'il n'y avait *a priori* pas de critères objectifs justifiant la différenciation proposée. En effet, à l'article 20-7, paragraphe 1<sup>er</sup>, le notaire non titulaire pouvait, après une durée d'association de cinq ans, devenir membre titulaire en cas de décès ou de destitution du notaire titulaire. À l'article 20-7, paragraphe 2, la durée d'association requise était de sept ans en cas de démission ou de l'atteinte d'âge du notaire titulaire. Enfin, à l'article 20-8, paragraphe 2, il était proposé qu'à la fin de l'association de notaires, sur demande conjointe des deux notaires membres de l'association ou sur demande du seul notaire titulaire membre de l'association, le notaire non titulaire membre de cette association pouvait être nommé notaire titulaire d'une étude en surnombre, à condition notamment d'avoir été membre de l'association pendant dix ans. Le Conseil d'État a dès lors réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel dans l'attente d'explications de nature à justifier la différence des régimes prévus, répondant aux conditions de l'article 10bis de la Constitution, à savoir que la différenciation est objectivement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

#### *d) Représentation en justice*

L'article 5, paragraphe 3, du projet de loi n° 7431 instaurant un mécanisme de règlement des différends fiscaux, prévoyait en cas de rejet de la réclamation, que la personne concernée pouvait introduire un recours en réformation devant le tribunal administratif contre la décision de l'autorité compétente du Luxembourg conformément aux dispositions de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Le paragraphe 4 du même article rendait le mandat d'avocat à la Cour obligatoire pour la procédure visée au paragraphe 3, précité. Dans son [avis 12 juillet 2019](#), le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'obligation du recours à un avocat à la Cour, prévue à l'article 5, paragraphe 4, du projet de loi pour violation du principe d'égalité devant la loi, consacré par l'article 10bis de la Constitution, étant donné que l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, autorise les justiciables, en matière de contributions directes, à se faire représenter ou assister, par un expert-comptable ou un réviseur d'entreprises, dûment autorisés à exercer leur profession et que l'article 109, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 7 novembre 1996 autorise les justiciables d'agir par eux-mêmes ou de se faire représenter ou assister par un expert-comptable ou un réviseur d'entreprises, dûment autorisés à exercer leur profession, devant le tribunal administratif appelé à connaître d'un recours en matière de contributions directes.

#### *e) Sécurité sociale / droit du travail*

L'article unique du projet de loi n° 7339 portant modification de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence proposait de remplacer les alinéas 2 et 3 de l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée. L'alinéa 3, déterminait le régime de sécurité sociale applicable aux présidents et conseillers du Conseil de la concurrence, issus du secteur privé. Le dispositif proposé visait à modifier substantiellement le régime en vigueur. En vertu des dispositions, dont la modification était proposée, les président et conseillers, issus du secteur privé, restaient affiliés au régime de sécurité sociale auxquels ils étaient soumis pendant leur dernière occupation. Le nouveau régime entendait toutefois soumettre les président et conseillers qui, au moment de leur nomination, n'ont pas la qualité de fonctionnaire ou d'employé de l'État, au régime de sécurité sociale de la fonction publique pendant la durée de leur mandat au Conseil de la concurrence. Le Conseil d'État, dans son [avis du 15 février 2019](#), a relevé que d'autres lois, telles que, à titre d'exemples, la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur, la loi du 13 mars 2018 portant création d'un Observatoire national de la qualité scolaire ou encore la loi modifiée du 24 juillet 2014 relative aux droits et obligations du patient, prévoient, à l'instar de la loi sujette à modification, le maintien de l'affiliation, des personnes issues du secteur privé au régime de sécurité sociale qui leur était applicable pendant leur dernière occupation. Le Conseil d'État a dès lors considéré que la disposition proposée se heurtait au principe d'égalité devant la loi inscrit à l'article 10bis de la Constitution, étant donné qu'elle avait pour effet d'établir une différence de traitement entre les conseillers du Conseil de la concurrence, issus du secteur privé, et les personnes, également issues du secteur privé, qui bien que remplissant un mandat comparable auprès d'un autre organisme du secteur public, restent toutefois soumises au régime de sécurité sociale auquel elles étaient affiliées pendant leur dernière occupation. Dès lors, dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement proposée, répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est raisonnablement justifiée, adéquate et proportionnelle à son but, le Conseil d'État a réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel de la loi en projet.

L'article unique du projet de loi n° 7339 portant modification de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence proposait de remplacer l'alinéa 3 de l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée. L'alinéa 3, déterminait le régime applicable aux présidents et conseillers du Conseil de la concurrence, issus du secteur privé, à l'issue de leur mandat au Conseil de la concurrence. Il était ainsi proposé que : « En cas de cessation de son mandat avant l'âge légal de retraite, le titulaire est, sur sa demande, intégré dans une administration en qualité d'employé de l'État et bénéficie d'un classement au groupe d'indemnité A1, en application de l'article 19 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État. À défaut de vacance de poste, il peut être créé un emploi par dépassement des effectifs, correspondant à ce groupe d'indemnité. Cet emploi sera supprimé de plein droit à la première vacance qui se produira dans une fonction appropriée du cadre normal. » Dans son [avis du 15 février 2019](#), le Conseil d'État a noté que le dispositif proposé n'existe, à sa connaissance, pas dans d'autres législations comportant des dispositions relatives à la cessation des mandats des personnes qui ne sont pas issues de la fonction publique luxembourgeoise. Il a par ailleurs souligné que la procédure proposée, visant à intégrer les personnes en question dans la fonction publique était, dérogoratoire au régime de droit commun. En effet, l'article 2, paragraphe 5<sup>1</sup>, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et l'article 3, paragraphe 4<sup>2</sup>, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État prévoient d'ores et déjà des exceptions aux conditions applicables en matière de recrutement. Le Conseil d'État s'est finalement encore interrogé sur les raisons ayant motivé les auteurs à prévoir un classement desdits membres au groupe d'indemnité A1. Dès lors, dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement proposée, répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est raisonnablement justifiée, adéquate et proportionnelle, le Conseil d'État a réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel de la loi en projet.

---

<sup>1</sup> Article 2, paragraphe 5, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État : « En cas de circonstances exceptionnelles dûment constatées par le Gouvernement en conseil, des agents pouvant se prévaloir d'une expérience professionnelle d'au moins douze années et disposant de qualifications particulières requises pour un emploi déclaré vacant peuvent être admis au service de l'État sans examen-concours et par dérogation aux conditions prévues au paragraphe 1<sup>er</sup>, sous g). »

Ces agents sont engagés sous le régime des employés de l'État à un poste d'une catégorie correspondant à leur degré d'études. Après une période d'une année, ils peuvent être nommés en qualité de fonctionnaire de l'État à l'un des échelons d'un des grades faisant partie d'une catégorie de fonctionnaire. La date de nomination détermine l'ancienneté de grade pour fixer l'échéance des avancements en grade ultérieurs ainsi que l'échéance des avancements en échelons. À cet effet, le fonctionnaire nommé à un grade déterminé est censé remplir les conditions d'ancienneté pour accéder à ce grade telles que prévues par la loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. »

<sup>2</sup> Article 3, paragraphe 4, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État : « Par dérogation au point e) du paragraphe 1<sup>er</sup>, le Gouvernement en conseil procède exceptionnellement à l'engagement d'agents hautement spécialisés ne pouvant pas se prévaloir de la connaissance de deux des trois langues administratives en cas de nécessité de service dûment motivée et sur avis du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions. L'engagement de ces agents ne peut avoir lieu qu'après la publication des vacances d'emploi en question. L'employé qui bénéficie d'une dispense de la connaissance de la langue luxembourgeoise en application de ces dispositions est tenu de suivre au cours des trois premières années de service à partir de la date d'engagement des cours de langue luxembourgeoise, en pouvant prétendre au congé linguistique tel qu'il est prévu à l'article 29<sup>decies</sup> de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, et de se soumettre à un contrôle de la langue luxembourgeoise. »

## **2) Droit à la liberté individuelle (article 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et article 12 de la Constitution)**

L'article 32, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire déterminait les conditions pour le placement temporaire d'un mineur dans un centre pénitentiaire. Dans son [avis du 22 janvier 2019](#), le Conseil d'État a souligné d'emblée que l'article 12 de la Constitution, consacrant le droit à la liberté individuelle, s'applique également au mineur et qu'en considération du principe de non-responsabilité pénale du mineur une privation de liberté en milieu carcéral ne peut se concevoir que si aucune autre solution n'est envisageable. Il a en ce sens encore rappelé l'article 37, lettre b), de la Convention relative aux droits des enfants, qui dispose que « l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible », et l'article 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui n'autorise la détention d'un mineur que si elle est « décidée pour son éducation surveillée ou sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente ». Il a critiqué qu'aucune condition d'âge minimal n'était prévue pour le placement du mineur en milieu carcéral et que concernant le régime spécial de détention applicable au mineur, il était simplement renvoyé « aux règlements de l'administration pénitentiaire », qui doivent être entendus comme règlement intérieur du centre pénitentiaire au sens de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire. Le paragraphe 1<sup>er</sup> posait comme conditions au placement temporaire du mineur dans un centre pénitentiaire, non seulement une nécessité absolue, mais encore que le mineur présente un danger pour l'ordre public ou la sécurité publique et qu'il ait commis ou soit soupçonné d'avoir commis un fait qualifié d'infraction pénale. Si le Conseil d'État a pu admettre la référence à l'existence d'un danger pour l'ordre public, qui renvoie à la commission d'infractions, tel n'était toutefois pas le cas du motif invoqué de danger pour la sécurité publique, la sécurité publique étant un concept de police administrative. Le Conseil d'État s'est encore interrogé sur la distinction entre l'hypothèse où l'intéressé « a commis » une infraction et celle où il est « soupçonné d'avoir commis une infraction ». Le premier cas, exigeant un constat du juge sur la culpabilité du mineur, n'étant dès lors pas compatible avec le régime mis en place à l'article 32 du projet de loi, le Conseil d'État a demandé qu'il en soit fait abstraction. Le Conseil d'État, en comparant le régime envisagé avec celui de la détention préventive, prévu par le Code de procédure pénale, qui est seulement envisageable en présence d'indices graves de culpabilité, a insisté pour que soit instauré un régime de contrôle d'office par intervalles du maintien de la mesure de placement temporaire. Il a en effet considéré qu'il est inconcevable que l'inculpé majeur bénéficie de garanties plus importantes que le mineur. Dès lors, au regard de l'ensemble de ces considérations, le Conseil d'État, sur base de l'article 12 de la Constitution et de l'article 5 de la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales, s'est formellement opposé à l'article 32, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi pour absence de précision suffisante des hypothèses dans lesquelles un mineur peut être détenu dans un centre pénitentiaire et pour absence de détermination du régime réservé au mineur ainsi détenu.

L'article 32, paragraphes 3 et 5, du projet de loi du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire prévoyait les conditions pour le placement temporaire d'un mineur dans un centre pénitentiaire et déterminait une procédure d'entrevue entre les juge et les parties intéressées en cas de placement temporaire d'un mineur dans un tel centre. Il était également prévu

que dans les trois jours suivant cette entrevue, le juge de la jeunesse doit prendre une ordonnance de confirmation de la mesure de placement, de mise à néant de cette mesure sinon d'institution d'une mesure d'évaluation et de précaution. Dans son [avis du 22 janvier 2019](#), le Conseil d'État n'a pas pu concevoir la nécessité du délai de trois mois pour prendre les ordonnances visées. Considérant que le délai n'était pas conforme à l'article 12 de la Constitution et à l'article 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il s'y est formellement opposé.

### **3) Droits de procédure**

#### ***a) Droits de la défense (article 12 de la Constitution et article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)***

L'amendement 6 des amendements gouvernementaux du 8 mai 2018 concernant le projet de loi n° 7126 relative aux sanctions administratives communales modifiant 1° le Code pénal ; 2° le Code de procédure pénale ; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, portait sur l'article 5 du projet de loi. L'article 5, paragraphe 2, tel qu'amendé disposait que : « Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire. Le constat peut être discuté devant le fonctionnaire sanctionnateur par les preuves écrites ou testimoniales qu'il décide d'admettre. » Dans son [avis complémentaire du 23 octobre 2018](#), le Conseil d'État, au regard de la généralité de la disposition prévue à la première phrase du nouvel article 5, paragraphe 2, prévoyant que toute preuve contraire est admise, s'est d'abord interrogé sur le sens de la limitation aux preuves écrite et testimoniale figurant à la seconde phrase du paragraphe. Il s'est ensuite demandé, la preuve contraire étant de droit en vertu de la première phrase, comment le fonctionnaire sanctionnateur pourrait refuser une preuve contraire. Le Conseil d'État a fait valoir que, n'étant pas un juge, le fonctionnaire sanctionnateur ne saurait fonder ses décisions sur son intime conviction. Considérant finalement que les termes « qu'il décide d'admettre » portaient atteinte aux droits de la défense, il en a exigé la suppression, sous peine d'opposition formelle.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite sous le point F) Principes généraux de droit, 3) Principe de sécurité juridique, b) Incohérences internes.*

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire : « Lorsque le tribunal de la jeunesse ou le juge de la jeunesse a un doute quant à la santé physique ou mentale d'un parent ou d'une personne titulaire de l'autorité parentale, il peut ordonner un examen médical ou psychologique de cette personne par un ou plusieurs spécialistes.

En fonction des résultats de cet examen médical ou psychologique, le tribunal de la jeunesse peut subordonner le maintien du mineur dans son milieu à un suivi médical ou psychologique du parent ou du titulaire de l'autorité parentale examiné. » Dans son [avis du 22 janvier 2019](#), le Conseil d'État a soulevé plusieurs questions concernant la portée de la disposition précitée notamment relatives au statut procédural des personnes soumises à l'examen médical ou psychologique visé, impliquées dans une procédure qui vise un mineur. Il s'est ainsi demandé comment étaient assurés les droits de la défense des parents ou des personnes investies de l'autorité parentale et, en particulier, leur droit de recours contre une décision du juge. Les parents ou personnes visées seraient-ils entendus avant l'adoption de la décision ? Pourraient-ils, à l'instar de ce qui est prévu dans la procédure pénale, demander une contre-enquête ou la présence d'un expert lors des examens ? Le Conseil

d'État a fait valoir que même si le législateur est en droit, voire à l'obligation, de faire prévaloir les intérêts du mineur, il ne saurait toutefois faire une totale abstraction des droits des parents ou des personnes titulaires de l'autorité parentale. Dès lors, en l'absence de détermination d'un cadre procédural plus précis, destiné à assurer le respect des droits des parents ou des autres personnes investies de l'autorité parentale, tels que consacrés à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif aux droits procéduraux des parties à un procès ainsi qu'à l'article 8 de la même convention relatif aux droits à la vie privée, incluant le droit à la vie familiale, le Conseil d'État s'est formellement opposé au dispositif de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, du projet de loi.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite sous le point A) Droits et libertés fondamentaux, 5) Droit à la vie privée, a) Vie privée (article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et article 11, paragraphe 3, de la Constitution).*

L'article 35 du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, relatif à la procédure devant le tribunal de la jeunesse, avait trait à l'accès des parties au dossier. L'article prévoyait que l'accès à certaines pièces du dossier peut être refusé par le juge de la jeunesse « dans des circonstances exceptionnelles et dans l'intérêt supérieur de l'enfant ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 22 janvier 2019](#), a rappelé l'importance du débat contradictoire et de l'accès des parties aux pièces pouvant influencer la décision du juge. Il s'est interrogé sur la pertinence d'éléments du dossier qui ne sont pas débattus contradictoirement et dont le juge ne peut pas faire état pour motiver sa décision. Le Conseil d'État, au regard de ces considérations, s'est formellement opposé à la disposition précitée, qui à défaut de prévoir un cadre plus précis répondant aux questions soulevées, portait atteinte au principe d'égalité des armes dans un procès équitable, consacré par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Constatant qu'en vertu du nouvel article 20-5, paragraphe 4, alinéa 2, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait d'insérer dans la loi précitée, la décision de faire droit ou non à une demande d'association de notaires reviendrait au président du Conseil de la chambre des notaires, le Conseil d'État, dans son [avis du 7 mai 2019](#), a considéré que cette disposition risquait de poser problème au regard de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En effet, dans la mesure où il était prévu que le président du Conseil de la chambre des notaires siègera au sein dudit conseil, « instance d'appel », avec une voix prépondérante en cas de partage des voix, l'impartialité du Conseil de la chambre des notaires risquait d'être remise en cause en cas d'« appel » contre une décision de refus du président d'autoriser une association de notaires. Le Conseil d'État s'est dès lors formellement opposé à cette disposition.

Dans son [avis du 12 juillet 2019](#) concernant le projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 53 du projet de loi. Ce dernier mettait en effet à charge de tout

propriétaire ou détenteur d'armes et de munitions une obligation de « faciliter les opérations auxquelles procèdent les membres de la Police grand-ducale ou les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises en vertu de la loi ». Le non-respect de cette obligation était sanctionné pénalement par l'article 57 du projet de loi. Le Conseil d'État a observé que dans l'hypothèse où les opérations de police, dont question à l'article 53 du projet de loi, seraient des opérations de police judiciaire effectuées dans le cadre de l'article 51 du projet de loi, l'obligation des propriétaires et des détenteurs d'armes, visés par une enquête, de faciliter les opérations de police risque de se heurter à leur droit de ne pas s'auto-incriminer, droit qui est compris dans les droits de la défense protégés par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le Conseil d'État a renvoyé à cet égard aux observations qu'il avait formulées dans son avis du 1<sup>er</sup> juillet 2008 concernant le projet de loi n° 5757<sup>3</sup> et aux arrêts<sup>4</sup> de la Cour européenne des droits de l'homme y cités ainsi qu'à son avis du 16 janvier 2018 concernant le projet de loi n° 7044<sup>5</sup>.

L'article 49, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, prévoyait la transmission au ministre ayant la Justice dans ses attributions des copies des procès-verbaux et rapports concernant des crimes ou délits, punis d'un emprisonnement supérieur ou égal à six mois, dressés à l'égard des personnes titulaires d'une autorisation établie sur base de la loi en projet. Dans son avis du 12 juillet 2019, le Conseil d'État s'est formellement opposé à cette disposition. Il a en effet rappelé que les procès-verbaux ou les rapports visés ne sont pas l'équivalent d'une décision de justice et que la disposition proposée était ainsi susceptible de porter atteinte aux droits individuels, dont notamment le principe de la présomption d'innocence, garanti par l'article 6, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

*Il est encore renvoyé à l'observation que le Conseil d'État a faite, dans son avis du 12 juillet 2019, dans le cadre de l'opposition formelle, reprise ci-avant, concernant l'article 49 du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières*

---

<sup>3</sup> Avis du Conseil d'État du 1<sup>er</sup> juillet 2008 relatif au projet de loi n° 5757 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des Contributions Directes, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et de l'Administration des Douanes et Accises et portant modification de - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; - la loi générale des impôts (« *Abgabenordnung* ») ; - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des Contributions Directes ; - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines ; - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale.

<sup>4</sup> CEDH, *Funke c. France*, n° 10588/83, 25 février 1993 ; CEDH, *Shannon c. Royaume-Uni*, n° 6563/03, 4 octobre 2005 ; CEDH, *J.B. c. Suisse*, n° 31827/96, 3 mai 2001.

<sup>5</sup> Avis du Conseil d'État du 16 janvier 2018 sur le projet de loi n° 7044 sur l'Inspection générale de la Police et modifiant : 1° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 2° la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; 3° le livre 1<sup>er</sup> du Code de la sécurité sociale.

*explosives, relevée au point F) Principes généraux du droit, 3) Principe de sécurité juridique, c) Incohérences par rapport à d'autres lois ou principes de droit.*

***b) Droit à un recours (articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne)***

L'amendement 1 des amendements gouvernementaux du 3 novembre 2018 concernant le projet de loi n° 7223 portant modification de la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale, portait sur l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi visant à modifier l'article 3 de la loi précitée du 25 novembre 2014. En vertu de l'article 3, paragraphe 3, précité, dernière phrase, tel qu'issu des amendements, la notification de la décision au détenteur des renseignements demandés valait notification à toute autre personne y visée ainsi qu'à tout tiers concerné. Comme il n'était pas garanti que le détenteur des informations informe les « tiers concernés » de la notification, le Conseil d'État, dans son [avis complémentaire du 22 janvier 2019](#), s'est formellement opposé à cette disposition pour ne pas offrir les garanties d'un recours effectif, au sens de l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aux tiers concernés.

Dans son [avis du 26 mars 2019](#) concernant l'article 1<sup>er</sup>, point 16°, du projet de loi n° 7307 sur le renforcement de l'efficacité de la Justice civile et commerciale et portant modification 1° du Nouveau Code de procédure civile [...], le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition prévue à la dernière phrase de l'article 439 du Nouveau Code de procédure pénale, qu'il était proposé de modifier, qui excluait le droit de l'expert de recourir contre la décision du juge réglant le sort des frais d'expert avancés par les parties, dans l'hypothèse où l'expert, qui n'a pas observé les délais lui impartis, serait remplacé par le juge. Le Conseil d'État a en effet considéré que cette disposition, en ce qu'elle limitait l'accès de l'expert à un tribunal pour critiquer une décision l'affectant financièrement, se heurtait à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'article 24 du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives prévoyait que « le Ministre peut procéder à une suspension d'une autorisation délivrée lorsqu'il résulte d'éléments objectifs du dossier administratif que l'observation des dispositions relatives à la procédure administrative non contentieuse, en particulier l'information préalable de l'intéressé qu'une révocation ou un retrait est envisagé ainsi que les éléments de fait ou de droit y afférents, peut engendrer des risques pour la vie ou l'intégrité physique de l'intéressé, d'autrui ou pour la sécurité et l'ordre publics en général ». Le paragraphe 5 du même article excluait le recours de référé administratif contre la décision de suspension du ministre. Dans son [avis du 12 juillet 2019](#), le Conseil d'État a noté que le recours au fond contre la révocation ou le retrait définitif de l'autorisation n'était pas exclu. Il a toutefois donné à considérer que la durée de la suspension provisoire de l'autorisation, qui pouvait en vertu de l'article 24, paragraphe 2, du projet de loi, prorogation incluse, s'étendre sur douze mois, aura un impact sur le déroulement de la procédure au fond et sur l'intérêt, non pas juridique, mais factuel, du requérant

à agir. Il a ainsi conclu que sur cet arrière-plan, l'exclusion expresse du recours de référé portait atteinte au droit de l'administré à un recours effectif devant le juge au sens de l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'est par conséquent formellement opposé à l'article 24, paragraphe 5, du projet de loi.

**c) Principe du non bis in idem (article 4 du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)**

Dans son avis du 12 juillet 2019 concernant le projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 53 du projet de loi qui posait des problèmes à plusieurs égards. Un des problèmes relevés par le Conseil d'État était le risque d'une violation du principe du *non bis in idem*, consacré par l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en vertu duquel « [n]ul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État ». L'article 53 du projet de loi prévoyait à charge de tout propriétaire ou détenteur d'armes et de munitions une obligation de coopération avec les membres de la Police grand-ducale ou les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises. Le non-respect de cette obligation était sanctionné pénalement à l'article 57 du projet de loi. L'article 16 du projet de loi prévoyait une possibilité de retrait, de révocation ou de refus de renouvellement de l'agrément, en cas d'opposition persistante, sans motifs réels et sérieux, aux mesures de contrôle de la Police grand-ducale et de l'Administration des douanes et accises prévues aux articles 51 et 52 du projet de loi. Admettant que l'infraction résultant des dispositions combinées des articles 53 et 57 couvre l'opposition aux contrôles des articles 51 et 52 du projet de loi, visée à l'article 16, du projet de loi, le Conseil d'État a considéré qu'un problème de *non bis in idem* risquait de se poser étant donné que le retrait, la révocation ou le refus de renouvellement de l'agrément, au titre de l'article 16, ou le refus de l'autorisation, au titre de l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, peut être considéré comme une sanction administrative, à laquelle s'ajouterait la sanction pénale de l'article 57. Il a, à cet égard, renvoyé à l'arrêt A et B c. Norvège du 15 novembre 2016 de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>6</sup>, dans lequel cette cour avait considéré que l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'exclut pas, *a priori*, la conduite de plusieurs procédures pour les mêmes faits si certaines conditions sont remplies. Il doit être démontré que celles-ci se combinent de manière à être intégrées dans un tout cohérent, ce qui signifie non seulement que les buts poursuivis et les moyens utilisés pour y parvenir doivent être en substance complémentaires et présenter un lien temporel, mais aussi que les éventuelles conséquences découlant d'une telle organisation du traitement juridique du comportement en question doivent être proportionnées et prévisibles pour le justiciable. Le Conseil d'État a également renvoyé à son avis du 22 janvier 2019 concernant le projet de loi n° 7328<sup>7</sup> dans lequel

---

<sup>6</sup> Arrêt du 15 novembre 2016 de la CEDH, A et B c. Norvège, Grande Chambre, requêtes n° 24130/11 et n° 29758/11).

<sup>7</sup> Articles 12 et 13 du projet de loi n° 7328 relative aux prospectus pour valeurs mobilières et portant 1. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE ; et 2. abrogation de la loi modifiée du 10 juillet 2005 relative aux prospectus pour valeurs mobilières.

il avait fait l'observation suivante : « Le Conseil d'État constate, pour sa part, que le principe du « *non bis in idem* » s'applique dès lors que sont en cause les mêmes faits, appréciés de façon matérielle, indépendamment des différentes qualifications juridiques dont ils sont susceptibles de faire l'objet, pourvu que les poursuites et les sanctions considérées revêtent un caractère pénal. Tel pourrait bien être le cas en l'occurrence dans le cas d'une offre au public irrégulière effectuée délibérément sans prospectus. Ces faits pourraient être poursuivis pénalement et administrativement et aboutir à un cumul de poursuites ou de sanctions revêtant un caractère pénal au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Les faits à la base des poursuites seraient les mêmes. On peut également considérer que les sanctions seraient de même nature, c'est-à-dire d'une sévérité, globalement appréciée, équivalente. Les plafonds institués pour les montants des sanctions pénales correspondent en effet exactement à ceux de la sanction administrative. Par ailleurs les intérêts protégés à travers les deux poursuites pourraient également être considérés comme étant les mêmes, les poursuites ayant une même finalité et s'exerçant à l'égard des mêmes personnes. »

#### **4) Légalité des peines (article 14 de la Constitution et article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)**

L'article 4, alinéa 4, du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire disposait que « [l]e non-accomplissement d'une prestation éducative ou d'intérêt général par un mineur devenu majeur, ordonnée par le tribunal de la jeunesse, est puni d'une peine d'emprisonnement d'un à six mois ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 22 janvier 2019](#), a compris que la disposition précitée concernait l'hypothèse où un mineur a commis une infraction pénale à la suite de laquelle une mesure a été ordonnée par le tribunal de la jeunesse qu'il n'a pas respectée. Il s'est interrogé sur la portée du régime de sanction prévu et sur sa cohérence avec le régime légal de protection de la jeunesse. Il s'est demandé dans quelle mesure une condamnation à une peine d'emprisonnement pourrait être prononcée du simple fait que le mineur, qui n'a pas respecté une mesure éducative en étant mineur, est entre-temps devenu majeur. Le mineur échapperait à une sanction pénale pour l'infraction qu'il a commise, mais serait susceptible de sanctions pénales, à partir de dix-huit ans, pour le non-respect, toujours pendant la période de la minorité, de mesures éducatives prononcées en relation avec l'infraction qu'il a commise. La sanction s'appliquerait ainsi abstraction faite de la nature et de la gravité de l'infraction originaire. Le Conseil d'État s'est également demandé si l'article 4, alinéa 4, du projet de loi était appelé à s'appliquer aux cas de figure visés à l'article 4, alinéa 3, et à l'article 5 du projet de loi. L'article 4, alinéa 3, visait le cas de figure où des mesures sont prononcées à l'égard d'un majeur pour des faits commis lorsqu'il était mineur et l'article 5 envisageait la prolongation de mesures prises à l'encontre d'un mineur au-delà de l'âge de la majorité. La portée de l'article 4, alinéa 4, n'était ainsi pas claire et le Conseil d'État s'y est par conséquent formellement opposé au regard de l'article 14 de la Constitution qui exige que les infractions pénales soient circonscrites avec la précision nécessaire.

L'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, du projet de loi n° 7328 relative aux prospectus pour valeurs mobilières et portant 1. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE ; et 2. abrogation de la loi modifiée du 10 juillet

2005 relative aux prospectus pour valeurs mobilières, disposait que la CSSF peut prononcer les sanctions administratives et prendre les mesures administratives visées au paragraphe 2, « en cas d'infraction aux articles 4 et 5 ». Dans son [avis du 22 janvier 2019](#), le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle pour violation de l'article 14 de la Constitution, à voir préciser les comportements qu'il s'agissait d'incriminer par cette disposition<sup>8</sup>. En effet, seulement quelques-unes des dispositions des articles 4 et 5 de la loi en projet prévoyaient des obligations dont le non-respect pouvait donner lieu aux sanctions visées.

L'article 9 du projet de loi n° 7317 sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances avait trait au retrait et à la suspension d'une autorisation pour l'exercice d'activités spatiales. Le Conseil d'État, dans son [avis du 15 février 2019](#), a constaté que le projet de loi ne réglait pas le régime de la suspension de l'autorisation. Les hypothèses justifiant la suspension d'une autorisation et la durée de la suspension n'étaient notamment pas précisées. Dès lors, à défaut de ces précisions et en tenant compte de ce que la suspension de l'autorisation est à considérer comme une sanction, le Conseil d'État s'est formellement opposé, sur le fondement de l'article 14 de la Constitution, à la possibilité de suspendre une autorisation pour l'exercice d'activités spatiales accordée à un opérateur.

L'article 14, paragraphe 1er, alinéa 2, du projet de loi n° 7317 sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances, prévoyait que le maximum de l'amende d'ordre que le ministre peut prononcer en vertu de l'article 14, paragraphe 1er, alinéa 1er, du projet de loi, peut être doublé en cas de récidive. Le Conseil d'État, dans son [avis du 15 février 2019](#), s'est formellement opposé à cette disposition. Il a en effet souligné qu'à défaut de fixer un délai endéans lequel le maximum de l'amende d'ordre peut être doublé, la disposition se heurtait à l'article 14 de la Constitution.

L'article 15, lettre c), du projet de loi n° 7317 sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances, prévoyait les sanctions pénales applicables à l'opérateur qui fournit des informations inexactes dans le but d'obtenir ou de conserver l'autorisation pour son activité spatiale en violation de l'article 7, paragraphe 1er, du projet de loi. Le Conseil d'État, dans son [avis du 15 février 2019](#), s'est interrogé sur le concept de « conservation » de l'autorisation, non autrement défini dans la loi en projet et d'ailleurs non visé à l'article 7, paragraphe 1er, du projet de loi, auquel il était renvoyé. S'agissant d'une disposition pénale, le Conseil d'État s'est formellement opposé à cette disposition, sur le fondement de l'article 14 de la Constitution, en exigeant que ce point soit précisé.

---

<sup>8</sup> Voir en ce sens également l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son avis du 12 mars 2019 concernant les articles 8, paragraphe 1er, et 13, du projet de loi n° 7349 portant 1. mise en œuvre du règlement (UE) n° 345/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 relatif aux fonds de capital-risque européens ; 2. mise en œuvre du règlement (UE) n° 346/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens ; 3. mise en œuvre du règlement (UE) 2015/760 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme ; 4. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1131 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 sur les fonds monétaires ; 5. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, et modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE et 2011/61/UE et les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 648/2012 ; et 6. modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

Dans son avis du 12 mars 2019 concernant l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public, le Conseil d'État a constaté que le dispositif ne précisait pas à qui incombe l'obligation de réaliser à ses frais les travaux d'accessibilité, imposés par les dispositions de l'article 4 du projet de loi. Aussi a-t-il exigé, sous peine d'opposition formelle, que l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup> soit complété par cette précision. En effet, le non-respect des dispositions de l'article 4 devait, en vertu de l'article 12 du projet de loi, entraîner une responsabilité pénale. Il s'imposait dès lors, en vertu de l'article 14 de la Constitution, qui exige la définition précise des incriminations, d'indiquer l'auteur potentiel des infractions pénalement prévues par le dispositif en projet. Le Conseil d'État a réitéré cette opposition formelle concernant le paragraphe 3 du même article du projet de loi.

L'article 7 du projet de loi n° 7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public, permettait à la personne souffrant d'un handicap, tel que les exigences d'accessibilité visées à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup> ne suffisent pas pour lui permettre d'accéder à un lieu ouvert au public, d'adresser une demande écrite au propriétaire, coemphytéote ou, le cas échéant, au locataire de ce lieu pour qu'il effectue un aménagement raisonnable afin de rendre le lieu accessible à la personne handicapée. Les modifications et ajustements ne devaient toutefois pas imposer de charge disproportionnée. L'article 7, paragraphe 2, du projet de loi prévoyait les critères pour déterminer une charge disproportionnée. Dans son avis du 12 mars 2019, le Conseil d'État a constaté que le texte n'indiquait pas quelle instance était chargée d'apprécier si un aménagement est raisonnable ou si une charge est à considérer comme disproportionnée et que l'autorisation du ministre ayant la Culture dans ses attributions, ayant compétence en matière d'immeubles et de monuments classés, n'était, dans l'hypothèse où l'immeuble à aménager serait classé, également pas envisagée. En vertu du paragraphe 2, point 3<sup>o</sup>, du projet de loi, un des critères à prendre en considération pour déterminer le caractère disproportionné ou non de la charge étaient « les ressources du maître de l'ouvrage ». Le Conseil d'État a observé que la notion de « ressources » peut donner lieu à plusieurs lectures. Il s'est notamment demandé si le terme visait l'intégralité du patrimoine ou uniquement les revenus. Dès lors, dans la mesure où l'article 12 du projet de loi sanctionnait pénalement l'inobservation des obligations imposées par l'article 7 du projet de loi, le Conseil d'État a considéré que l'exigence constitutionnelle de définir avec précision les incriminations, prévue par l'article 14 de la Constitution, n'était pas respectée en raison des imprécisions et lacunes du dispositif, qu'il avait relevées. Il s'est dès lors formellement opposé à l'article 7, paragraphe 2, du projet de loi.

L'article 7, paragraphe 3, du projet de loi prévoyait par ailleurs que le refus injustifié d'un propriétaire, d'un coemphytéote ou, le cas échéant, d'un locataire d'effectuer un aménagement raisonnable de l'immeuble constituait une discrimination fondée sur le handicap. Cette discrimination était sanctionnée à l'article 12, paragraphe 3, du projet de loi. Outre de considérer cette disposition comme superflue au regard de l'article 12, paragraphe 3, du projet de loi, prévoyant déjà cette infraction, le Conseil d'État s'est demandé, à défaut de précision dans le texte, ce qu'il fallait entendre par « refus injustifié ». Il s'est dès lors encore une fois formellement opposé

au dispositif proposé pour être contraire à l'article 14 de la Constitution qui consacre le principe de la légalité de la peine et dont le corollaire est le principe de la spécification de l'incrimination.

L'article 12 du projet de loi n° 7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public, prévoyait des sanctions pénales applicables en cas de violation des dispositions de la loi en projet. L'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, visait à sanctionner les personnes qui « en dehors de toute justification valable » effectuent des travaux en violation des exigences d'accessibilité prévues par la loi en projet. Dans son avis du 12 mars 2019, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'emploi des termes « en dehors de toute justification valable ». Il a en effet considéré que ces termes se heurtaient à l'article 14 de la Constitution qui consacre le principe de la légalité de la peine, corollaire du principe de la spécificité de l'incrimination, en vertu duquel le justiciable doit pouvoir déterminer à tout moment si une action, voire une inaction de sa part constitue une infraction pénale et, dans l'affirmative, quelle en est la sanction. L'article 12, paragraphe 3, disposait par ailleurs que « [l]e refus, par un propriétaire, coemphytéote ou le cas échéant par un locataire, de réaliser un aménagement raisonnable, au sens de l'article 7, paragraphe 3, est puni des mêmes peines que celles prévues à l'article 455, alinéa 1<sup>er</sup> du Code pénal ». Le Conseil d'État s'est encore formellement opposé au libellé de ce paragraphe, également sur le fondement des principes de la légalité de la peine et de la spécification de l'incrimination consacrés par l'article 14 de la Constitution, en ce que le terme « refus », tel qu'utilisé dans le dispositif précité, ne reflétait pas à suffisance de droit que le projet de loi envisageait des hypothèses dont plus particulièrement celles prévues à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi pouvant justifier un refus.

Dans son avis du 5 avril 2019 concernant le projet de loi n° 7309 portant modification 1. du Code du travail ; 2. du Code de la sécurité sociale ; 3. de la loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe, le Conseil d'État a relevé que la sanction prévue à l'article L-552-2, paragraphe 4, dernier alinéa, tel qu'il était proposé de le modifier par l'article 1<sup>er</sup>, point 13), lettre b), du projet de loi, qui consistait en la perte du statut de personne en reclassement professionnel, revêtait le caractère d'une sanction administrative. Cette sanction devait s'appliquer à la personne qui n'avance pas de « justification valable » à sa non-participation, au refus, à l'abandon ou à un taux de participation inférieur à 80 pour cent à la formation professionnelle continue. Le Conseil d'État a exigé, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de l'article 14 de la Constitution consacrant le principe de la légalité de la peine, dont le corollaire est le principe de la spécification de l'incrimination, que le dispositif proposé détermine de façon précise les justifications considérées comme valables pour échapper à la sanction prévue.

Les articles 41 à 46 du projet de loi n° 7348 relative aux comptes inactifs, aux coffres-forts inactifs et aux contrats d'assurance en déshérence et modifiant : 1. la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et 2. la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, établissaient des mesures et sanctions administratives ainsi que des sanctions pénales en cas de violation de certains articles de la loi en projet. Si dans son avis du 21 mai 2019, le Conseil d'État a marqué son accord à la détermination des infractions par voie d'un renvoi à des articles précis du projet de loi ; il a toutefois dû constater

que plusieurs des articles auxquels il était renvoyé ne contenaient que des définitions et non pas des obligations. Tel était plus particulièrement le cas des articles 7, 12 et 23 du projet de loi. Il a souligné que les dispositions en question doivent être rédigées de façon suffisamment claire et précise pour permettre aux professionnels du secteur de saisir exactement la portée de leurs obligations, dont le non-respect est pénalement sanctionné. Le Conseil d'État a en conséquence conclu que la manière de procéder des auteurs était contraire au principe de la légalité des peines inscrit à l'article 14 de la Constitution. Il a renvoyé à cet égard à l'arrêt du 22 mars 2002 (arrêt n° 12/02) dans lequel la Cour constitutionnelle a relevé que « le principe de la légalité de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ; que le principe de la spécification de l'incrimination est partant le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution ». Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé au libellé des articles 41 à 46 en demandant aux auteurs de déterminer dans le texte de la loi en projet, avec la précision requise, les faits répréhensibles.

Si dans son [avis du 12 juillet 2019](#) concernant le projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, le Conseil d'État a pu marquer son accord au procédé prévu à l'article 57 du projet de loi consistant à incriminer des faits par renvoi à des dispositions figurant dans d'autres articles de la loi en projet ; il a toutefois souligné que ce mécanisme suppose que les dispositions auxquelles il est renvoyé imposent des obligations précises aux personnes visées, de sorte que le renvoi permette de déterminer exactement les faits constitutifs de l'infraction. Tel n'était toutefois pas le cas des articles auxquels il était renvoyé à l'article 57 du projet de loi. Les renvois étaient en effet opérés globalement à un nombre important d'articles contenant un dispositif complexe, sans que les comportements susceptibles d'être reprochés à la personne concernée eussent pu être déterminés avec l'exactitude requise. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé au dispositif proposé pour violation du principe de la légalité des peines consacré à l'article 14 de la Constitution qui implique l'obligation de spécifier les incriminations. L'article 59, paragraphe 8, du même projet de loi sanctionnait tout manquement à une fermeture d'un commerce d'armes prononcée par une chambre du conseil au titre de l'article 57 du projet de loi. L'article 57, paragraphe 1<sup>er</sup>, établissait toutefois des peines correctionnelles et le paragraphe 2, du même article, des peines criminelles, ce qui avait pour conséquence que la nature juridique de l'infraction prévue à l'article 59, paragraphe 8, n'était pas déterminée avec la précision nécessaire pour répondre aux exigences de l'article 14 de la Constitution. Le Conseil d'État s'y est dès lors formellement opposé.

*Il est encore renvoyé à l'opposition formelle, relevée au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi (article 32, paragraphe 3, de la Constitution), d) L'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap (article 11, paragraphe 5, de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 12 mars 2019](#) concernant l'article 3 du projet de loi n° 7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public.*

## 5) Droit à la vie privée

### *a) Vie privée (article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et article 11, paragraphe 3, de la Constitution)*

Le projet de loi n° 7259 portant modification du Code de procédure pénale en ce qui concerne la fouille de personnes ; et modifiant la loi sur la Police grand-ducale avait pour objet l'introduction d'un nouveau régime de fouille judiciaire, applicable en matière d'enquête préliminaire. Dans son avis du 13 novembre 2018, le Conseil d'État s'est formellement opposé au paragraphe 6 de l'article 48-11*bis* qu'il était proposé d'introduire dans le Code de procédure pénale. Il a en effet considéré que cette disposition avait pour effet de créer un régime de contrôle systématique entraînant une atteinte démesurée à l'intégrité des personnes, dans la mesure où les agents et officiers de police, dans le cadre de leurs missions de police judiciaire, étaient autorisés à soumettre les personnes faisant l'objet d'une privation de liberté en matière judiciaire à une fouille de sécurité sans que des conditions étaient exigées à cet effet, conditions qui auraient pu, à titre d'exemple, consister dans l'existence d'indices de dissimulation d'une arme, ou de toute autre substance ou objet dangereux.

L'article II du projet de loi n° 7259 portant modification du Code de procédure pénale en ce qui concerne la fouille de personnes ; et modifiant la loi sur la Police grand-ducale prévoyait l'introduction d'un régime de fouille administrative au nouvel article 8*bis* qu'il était proposé d'insérer dans la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Le paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, du nouvel article 8*bis* permettait aux officiers et agents de police administrative d'effectuer une fouille de sécurité sur les personnes faisant l'objet d'une privation de liberté en matière administrative. Dans son avis du 13 novembre 2018, le Conseil d'État s'est formellement opposé à cette disposition, entre autres, parce qu'aucun indice de commission d'un acte illégal ou d'un danger quelconque n'était exigé. Il a en effet souligné que la fouille, mesure attentatoire à l'intégrité des personnes, doit être fondée sur des motifs précis.

Le projet de loi n° 7259 portant modification du Code de procédure pénale en ce qui concerne la fouille de personnes ; et modifiant la loi sur la Police grand-ducale prévoyait un nouveau régime de fouille judiciaire de personnes applicable en matière d'enquête préliminaire au nouvel article 48-11*bis*, qu'il était proposé d'introduire dans le Code de procédure pénale. Le Conseil d'État, dans son avis du 13 novembre 2018, a constaté que le régime envisagé, applicable aux personnes visées par une enquête préliminaire et bénéficiant de la présomption d'innocence, était à plusieurs égards moins respectueux des droits individuels que celui prévu pour la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire. Ainsi, des raisons dûment motivées de croire que la personne porte ou dissimule une arme, une substance, ou un objet dangereux, étaient au sens de la loi en projet suffisantes pour procéder à un examen intime, alors que l'article 38, paragraphe 3, de la loi précitée du 20 juillet 2018 exige à cet égard des raisons dûment motivées tenant à l'existence d'indices ou d'informations, c'est-à-dire des éléments concrets et objectifs permettant le cas échéant un contrôle. Le projet de loi envisageait par ailleurs la possibilité de permettre le passage de la fouille simple à la fouille intégrale et de la fouille intégrale à l'examen intime en cas d'insuffisance des moyens mis en œuvre pour découvrir des biens dissimulés. Le Conseil d'État a observé que dans cette situation la loi précitée du 20 juillet 2018 permet uniquement le passage de la fouille simple à la fouille intégrale, ce qu'il a considéré logique dans la mesure où la fouille

simple est effectuée à l'aide de moyens de détection électroniques sans que la personne ait à se dévêtir partiellement ou intégralement. Concernant cette dernière possibilité, prévue par le texte en projet, il a encore attiré l'attention sur le risque d'une atteinte non justifiée à l'intégrité physique et psychique des personnes concernées. En considération de ces observations, le Conseil d'État s'est formellement opposé au dispositif proposé qui, comparé au régime de fouilles applicable en milieu pénitentiaire, comportait le risque d'une atteinte disproportionnée aux droits individuels des personnes.

L'article 13, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire prévoyait que : « En cas de placement du mineur en dehors du domicile de ses parents, tuteur ou des personnes titulaires de l'autorité parentale, l'établissement agréé par l'État luxembourgeois auprès duquel le mineur est confié détermine les modalités et horaires des droits de visite et/ou d'hébergement et de correspondance des parents. Si le mineur est confié à une famille d'accueil agréée par l'État luxembourgeois, les modalités sont déterminées par le service d'accompagnement de l'accueil en famille compétent. » Dans son avis du 22 janvier 2019, le Conseil d'État s'est interrogé sur la prérogative de déterminer les modalités des droits d'hébergement et de visite réservée à l'établissement d'accueil ou au service d'accompagnement de l'accueil en famille, dans la mesure où le dispositif ne prévoyait pas de garanties minimales pour les parents, ni n'envisageait un accord entre les intéressés et que le projet de loi ne prévoyait pas davantage que le principe des droits de visite et d'hébergement soit arrêté par le juge dans la décision de placement du mineur. Le Conseil d'État a considéré que la détermination de ces droits ne saurait être laissée sous le contrôle entier et exclusif de l'établissement d'accueil ou du service d'accompagnement de l'accueil en famille, sous peine de porter une atteinte non justifiée aux droits des parents et aux droits des mineurs de garder contact. Il s'est dès lors formellement opposé au dispositif proposé pour violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il a ajouté que la solution pourrait consister à confier la détermination des modalités du droit de visite et du droit d'hébergement au juge.

L'article 3 du projet de loi n° 7236 instituant un défenseur des droits de l'enfant, appelé « Ombudsman/fra fir Kanner a Jugendlecher » et portant modification 1. 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 ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'Enfance et 3. de la loi concernant le Budget des recettes et des dépenses de l'État, concernait les moyens d'action de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher. L'article 3, paragraphe 2, du projet de loi disposait que « [l]orsqu'une réclamation à l'encontre d'une personne physique ou morale lui paraît justifiée, le défenseur des droits de l'enfant formule des recommandations ayant pour objectif de respecter au mieux les droits de l'enfant ». Le paragraphe 5 du même article prévoyait ensuite qu'« [à] défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé ou en cas d'inaction de l'institution ou du service concerné suite à son intervention, le défenseur des droits de l'enfant peut procéder à la publication de ses recommandations ». Concernant la possibilité de la publication des recommandations envisagée à l'article 3, paragraphe 5, du projet de loi, le Conseil d'État, dans son avis du 5 avril 2019, a rappelé qu'en vertu de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, « [i]l ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice [du droit au respect de la vie privée et familiale] que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société

démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. L'ingérence dans la vie privée doit par conséquent non seulement poursuivre un objectif légitime, mais également être proportionnée, c'est-à-dire être appropriée par rapport aux buts légitimes poursuivis. Le Conseil d'État a jugé que la publication des recommandations, visée à l'article 3, paragraphe 5, du projet de loi constitue une ingérence dans la vie privée des personnes concernées, ne poursuivant pas un but légitime et ne répondant pas aux exigences de proportionnalité. Il a en effet considéré que cette mesure s'apparente à une sanction déguisée qui risque, par ailleurs, dans certains cas, de méconnaître le principe de la présomption d'innocence. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à l'article 3, paragraphe 5, pour violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Soulignant que la notion de « légitimité » dans le contexte du traitement des données personnelles requiert elle aussi un examen de proportionnalité, le Conseil d'État a estimé que la disposition risquait encore de se heurter à 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 des données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) qui pose l'exigence que les données à caractère personnel soient collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne soient pas traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite sous le point E) Droit de l'Union européenne, 2) Règlements de l'Union européenne, b) Mise en œuvre non conforme d'un règlement de l'Union européenne.*

L'article 51 du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, avait trait aux pouvoirs de contrôle de la Police grand-ducale. L'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi, entendait donner aux agents de la Police grand-ducale accès aux locaux, installations, sites et moyens de transport où se trouvent des armes et munitions relevant de la loi en projet et de ses règlements d'exécution, « s'il existe des indices suffisants ou des motifs légitimes de considérer qu'un contrôle du respect des dispositions de la présente loi ou des règlements pris en son exécution s'impose, ou sur requête du Ministre ». Concernant l'exercice des missions de police administrative, sur la base d'une sorte d'auto-saisine de la Police grand-ducale, le Conseil d'État, dans son [avis du 12 juillet 2019](#), a considéré que la référence aux motifs légitimes et aux indices suffisants, qui sont, dans le cadre des missions de police administrative, des notions aux contours incertains, n'offrait pas un cadre suffisant pour les actes envisagés. Il a dès lors insisté pour que les cas d'intervention de la Police grand-ducale, dans le cadre de ses missions de police administrative, soient limités aux cas de figure d'une réquisition du ministre, terme à préconiser à celui de requête, mais qu'il y a toutefois lieu d'encadrer les cas de figure d'une telle réquisition. Il a en effet souligné que les réquisitions du ministre doivent être particulières et se fonder sur une situation précise et qu'il y a dès lors lieu de déterminer les conditions dans lesquelles le ministre peut y recourir. L'article 51, paragraphe 4, du projet de loi, prévoyait que les agents de la Police grand-ducale peuvent prélever, aux fins d'examen ou d'analyse, des armes, pièces et échantillons de munitions ou les saisir. Le Conseil d'État a observé

que ces actes risquent, dans le cadre de l'exercice des missions de police administrative, de porter atteinte aux droits individuels et qu'ils sont uniquement envisageables dans l'hypothèse où le contrôle s'exerce, dès l'origine, dans le cadre d'une mission de police judiciaire ou si, à l'occasion d'un contrôle de police administrative, apparaissent des éléments permettant de conclure à l'existence d'une infraction, ce qui transforme l'acte de police administrative en acte de police judiciaire ou en tant que mesure de sécurité, au sens de l'article 13 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale portant sur la saisie d'objets dangereux. Dès lors, au regard de l'imprécision des conditions dans lesquelles la Police grand-ducale peut effectuer des contrôles au titre des missions de police administrative et de la nature de ces contrôles et de l'absence d'une sauvegarde suffisante des droits individuels qui en résulte, en particulier du respect de la vie privée au sens de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Conseil d'État s'est formellement opposé au dispositif proposé.

L'article 51 du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, avait trait aux pouvoirs de contrôle de l'Administration des douanes et accises. Le paragraphe 2 conférait aux agents de l'Administration des douanes et accises un pouvoir, non autrement encadré, pour contrôler les personnes physiques, leurs moyens de transport et leurs bagages. Le Conseil d'État, dans son [avis du 12 juillet 2019](#), a considéré que le droit de contrôle général des personnes et de leurs effets personnels, qui était conféré aux agents de l'Administration des douanes et assises est inadmissible, au regard notamment des critères légaux très stricts entourant le pouvoir correspondant de la Police grand-ducale. Il a renvoyé, à cet égard, aux articles 39, paragraphe 7, et 52-1, paragraphe 2, du Code procédure pénale et aux critiques qu'il avait formulées dans son avis du 13 novembre 2018 relatif au projet de loi n° 7259 portant modification du Code de procédure pénale en ce qui concerne la fouille des personnes ; et modifiant la loi sur la Police grand-ducale, à l'égard de la possibilité de prévoir des fouilles corporelles en matière de police administrative. Il a encore relevé une incohérence entre les pouvoirs de contrôle prévus au paragraphe 1<sup>er</sup>, largement plus restreints que ceux visés au paragraphe 2 de l'article 51, et sur l'articulation de ces deux paragraphes. Au regard de ces considérations, le Conseil d'État s'est formellement opposé au dispositif proposé pour atteinte inadmissible aux droits individuels et pour violation du principe de sécurité juridique.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite sous le point F) Principes généraux du droit, 3) Principe de sécurité juridique, b) Incohérences internes.*

Il est encore renvoyé à :

*- l'opposition formelle, relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 3) Droits de procédure, a) Protection des droits de la défense, que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 22 janvier 2019](#) concernant l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;*

- l'opposition formelle, relevée au point F) Principes généraux du droit, 3) Principe de sécurité juridique, b) Incohérences internes, que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 22 janvier 2019](#) concernant l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 5, du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;

- l'opposition formelle, relevée au point E) Droit de l'Union européenne, 2) Règlements de l'Union européenne, b) Mise en œuvre non conforme d'un règlement de l'Union européenne, que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 12 juillet 2019](#) concernant l'article 13, paragraphe 5, du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives.

**b) Inviolabilité du domicile (article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés individuelles et article 15 de la Constitution)**

L'amendement 11 des amendements parlementaires du 4 juillet 2018 concernant le projet de loi n° 7172 1. relative à la protection sanitaire des personnes contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et à la sécurité des sources de rayonnements ionisants contre les actes de malveillance ; 2. relative à la gestion des déchets radioactifs, du transport de matières radioactives et de l'importation ; 3. portant modification de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé, portait sur l'article 147 du projet de loi. L'article 147 concernait les inspections des fonctionnaires et employés de l'État de la division de la radioprotection de la Direction de la Santé visant à assurer le respect des dispositions de la loi dans les locaux, terrains et moyens de transport compris dans le champ d'application de la loi en projet. Dans son [avis complémentaire du 9 octobre 2018](#), le Conseil d'État, constatant que les auteurs s'étaient inspirés de l'article 11 de la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires, en omettant toutefois la reprise du dispositif de l'article 11, paragraphe 2, alinéa 2, de cette loi, en vertu duquel la visite des locaux est conditionnée à l'accord explicite du président du tribunal d'arrondissement du lieu de la situation des locaux concernés, s'est formellement opposé à l'amendement proposé pour violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il a renvoyé, à cet égard, aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme des 28 avril 2005 et 18 avril 2018 rendus dans les affaires Buck c. Allemagne (requête n° [41604/98](#)) et Saint-Paul Luxembourg S. A. c. Luxembourg (requête n° [26419/10](#)).

L'article 11, paragraphe 5, du projet de loi n° 7317 sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances, qui concernait les visites domiciliaires, disposait que « [l]orsque les locaux constituent un domicile, la visite ne peut être effectuée avant six heures et demie et après vingt heures, non plus que les dimanches, les jours fériés ou les jours fériés de rechange, si ce n'est en vertu de la permission du juge en cas de nécessité ». La disposition permettait ainsi des visites domiciliaires, sans autorisation judiciaire, par des experts mandatés par le ministre compétent, à condition que les visites aient lieu avant six heures et demie et après vingt heures. Les auteurs considéraient que les garanties liées à l'intervention du juge n'étaient pas nécessaires « dans la mesure où il ne s'agit point en l'espèce

de mesures préalables à d'éventuelles confiscations ». Le Conseil d'État, dans son avis du 15 février 2019, a rappelé la position qu'il a adoptée dans ses avis précédents, selon laquelle le législateur, lorsqu'il fixe des règles en matière de visites domiciliaires qui sont dérogoires à celles du Code de procédure pénale, est tenu de distinguer selon qu'il s'agit d'un lieu d'activité professionnelle ou d'un lieu relevant de la sphère privée. Il a souligné que dans la deuxième hypothèse, l'intervention du juge est indispensable sans égard à ce que la visite a pour objet la confiscation de documents ou non. Le Conseil d'État s'est ainsi formellement opposé à l'article 11, paragraphe 5, du projet de loi pour être contraire à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 15 de la Constitution. Le Conseil d'État a finalement souligné que le juge, dont l'autorisation est requise avant toute visite domiciliaire, doit être désigné avec précision afin d'éviter une insécurité juridique. Pour cette même raison, il a demandé la suppression des termes « en cas de nécessité ».

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point F) Principes généraux de droit, 3) Principe de sécurité juridique, a) Terminologie ambiguë ou incertaine.*

*Il est encore renvoyé à l'opposition formelle relevée au point F) Principes généraux du droit, 3) Principe de sécurité juridique, d) Texte lacunaire, que le Conseil d'État a émise dans son avis du 5 avril 2019 concernant l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7236 instituant un défenseur des droits de l'enfant, appelé « Ombudsman/fra fir Kanner a Jugendlecher » et portant modification 1. 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 ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'Enfance et 3. de la loi concernant le Budget des recettes et des dépenses de l'État.*

## **6) Droit de propriété (article 16 de la Constitution, article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne)**

L'article 6 du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives qui concernait les armes et munitions de la catégorie A, avait pour objet la transposition des dispositions de l'article 4 de la directive 91/477/CEE, modifiée par la directive (UE) 2017/853 précitée. L'article 6, paragraphe 3, de la directive permet aux États membres de mettre en place un régime particulier pour les collectionneurs. Les auteurs du projet de loi avaient toutefois opté pour la soumission des collectionneurs d'armes privées au régime de droit commun, sans possibilité de l'application d'un régime dérogoire. L'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi leur était ainsi applicable, la conséquence en étant l'interdiction de l'importation, de l'exportation, du transfert, du transit, de la fabrication, de la transformation, de la réparation, de l'acquisition, de l'achat, de la location, de la mise en dépôt, du transport, de la détention, du port, de la cession, de la vente ainsi que de toute opération de commerce portant sur lesdites armes de collection, à moins que les armes soient neutralisées conformément au règlement d'exécution (UE) n° 2015/2043 du Conseil du 16 novembre 2015 mettant en œuvre l'article 11, paragraphes 1 et 4, du règlement (UE) n° 753/2011 concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre de

certaines personnes, entreprises ou entités au regard de la situation en Afghanistan, ou transformées, afin de relever de la catégorie B. Dans son avis du 12 juillet 2019, le Conseil d'État a considéré que ces dispositions se heurtaient au droit de propriété protégé par l'article 16 de la Constitution, l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel n° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il a souligné que si le Protocole additionnel n° 1 précité prévoit certes qu'il est possible de porter atteinte à la propriété pour des raisons impérieuses d'ordre public ou de sécurité publique, il appartient toutefois au législateur de déterminer ces objectifs et de décider les mesures propres à les atteindre et que les mesures sont toutefois soumises à un contrôle au titre de leur nécessité et de leur proportionnalité. Le Conseil d'État s'est à cet égard interrogé sur la nécessité d'une neutralisation ou d'une transformation des armes de la catégorie A. Il a notamment considéré que l'existence même d'un régime transitoire mettait en évidence que le risque d'une atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique n'était pas tel qu'une prohibition immédiate s'imposerait. Il a encore critiqué que la loi en projet omettait de tenir compte, au niveau du régime de prohibition, du caractère historique de certaines collections, de leur finalité culturelle ou éducative et des conditions de sécurité mises en œuvre par les collectionneurs. Il a finalement souligné que le système proposé ne saurait pas non plus être justifié par la considération que le maintien des droits des détenteurs actuels de ces armes créerait à leur profit une situation d'inégalité par rapport à un nouveau collectionneur potentiel. En effet, sous l'aspect de l'atteinte au droit de propriété la situation du détenteur actuel d'une arme de la catégorie A se distinguera de celle d'un amateur éventuel à qui il est interdit d'acquiescer, à l'avenir, une telle arme. Au regard de ces considérations, le Conseil d'État s'est formellement opposé aux dispositions précitées de l'article 6 du projet de loi.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite sous le point A) Droits et libertés fondamentaux, 1) Égalité devant la loi (article 10bis de la Constitution), a) Armes et munitions.*

## **7) Liberté de rassemblement (article 25 de la Constitution)**

L'article 8bis, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3°, que l'article II du projet de loi n° 7259 portant modification du Code de procédure pénale en ce qui concerne la fouille de personnes ; et modifiant la loi sur la Police grand-ducale, proposait d'intégrer dans la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, permettait aux officiers et agents de police administrative, sur décision du ministre ou de son délégué, d'effectuer des fouilles de sécurité lorsque des personnes qui participent à des rassemblements publics présentent un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique. Dans son avis du 13 novembre 2018, le Conseil d'État s'est interrogé sur l'articulation de ce régime de fouille par rapport aux dispositions de l'article 5 de la loi la loi précitée du 18 juillet 2018, concernant la vérification d'identité. Il a considéré que la fouille de sécurité doit nécessairement être précédée ou suivie d'une vérification d'identité. Or, la disposition précitée ne renvoyait pas à l'article 5 de la loi précitée du 18 août 2018. Concernant le régime de fouille de sécurité proposé, le Conseil d'État s'est demandé comment le groupe de personnes participant à un rassemblement public sera identifié, qui doit décider, et selon quels critères, qu'un rassemblement public présente un danger imminent concret et grave, quelle est la différence entre le caractère imminent et le caractère concret d'un danger, et finalement, s'il appartiendra aux officiers de police sur le terrain d'apprécier l'existence du danger, dans une optique de flagrant délit administratif, quitte à solliciter par la suite une décision du ministre ou de son délégué, ou s'il reviendra exclusivement au ministre, ou, le cas échéant, à son délégué, de porter un jugement sur le caractère imminent du danger. Le Conseil d'État a rappelé que l'article 25 de la Constitution, qui consacre la liberté de

rassemblement, exige une détermination précise et restrictive des limites à ce droit. Il a observé, que telle que rédigée, la disposition permet des fouilles de sécurité systématiques sur la base d'une simple décision du ministre ou de son délégué sans exiger le constat du moindre indice d'un danger émanant de la personne soumise au contrôle. Dès lors, au regard, tant de l'absence d'un cadre suffisamment précis pour entourer une restriction à la liberté de rassemblement, consacrée à l'article 25 de la Constitution, que de l'imprécision juridique résultant de l'articulation entre le nouveau dispositif et les autres dispositions de la loi précitée du 18 juillet 2018, en particulier la vérification d'identité au sens de l'article 5 de cette loi, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition proposée.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est encore faite sous le point F) Principes généraux du droit, 3) Principe de la sécurité juridique, c) Incohérence par rapport à d'autres lois ou principes de droit.*

## **B) MATIÈRES RÉSERVÉES À LA LOI FORMELLE**

### **1) Droits des travailleurs (article 11, paragraphe 5, de la Constitution)**

L'article 1<sup>er</sup>, point 5), du projet de loi n° 7309 portant modification 1. du Code du travail ; 2. du Code de la sécurité sociale ; 3. de la loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe, avait pour objet de modifier l'article L-551-2 du Code du travail relatif à la situation du salarié dont le salaire est diminué suite au reclassement et qui a par conséquent droit à une indemnité compensatoire. Le paragraphe 3, suite à la modification proposée, ne prévoyait toutefois plus le mode de calcul de cette indemnité compensatoire. Dès lors, le Conseil d'État, dans son [avis du 5 avril 2019](#), après avoir souligné que la matière relève, en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, de celles que la Constitution réserve à la loi formelle, a exigé sous peine d'opposition formelle, que l'article L.-551-2, paragraphe 3, soit complété par le mode de calcul et les critères nécessaires à la détermination du calcul de l'indemnité compensatoire.

### **2) Lutte contre la pauvreté (article 11, paragraphe 5, de la Constitution)**

*Il est renvoyé à l'opposition formelle, relevée au point B) Matières réservées à la loi, 5) Finances publiques (articles 99 et 103 de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 26 avril 2019](#) concernant les articles 3, paragraphe 3, et 5 du projet de loi n° 7403 portant création de l'Office national d'accueil (ONA) et portant modification de [...].*

### **3) Liberté de commerce (article 11, paragraphe 6, de la Constitution)**

L'article 8, paragraphe 2, du projet de loi n° 7317 sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances, disposait que « [l]e Ministre peut assortir l'autorisation de toutes conditions particulières qu'il juge nécessaire au respect des conditions indiquées à l'article 6 ci-dessus ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 15 février 2019](#), s'est formellement opposé à cette disposition en ce qu'elle se heurtait à l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution qui consacre le principe de la liberté de commerce et qui autorise le seul pouvoir législatif à poser des restrictions à la liberté de commerce. Une disposition autorisant un ministre à ajouter à la loi des conditions pour l'exercice d'une activité commerciale est par conséquent

contraire à l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Le Conseil d'État a réitéré cette opposition formelle à l'endroit des articles 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, et 12, paragraphe 4, du projet de loi.

L'article 8, paragraphe 4, du projet de loi n° 7317 sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances, disposait que : « L'autorisation est accordée pour une durée déterminée. L'autorisation est renouvelable. » Le Conseil d'État, dans son [avis du 15 février 2019](#), s'est formellement opposé à cette disposition qui, à défaut de précisions concernant les durées minimale et maximale de l'autorisation, se heurtait à l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution consacrant le principe de la liberté de commerce.

Aux termes de l'article 12, paragraphe 5, du projet de loi n° 7317 sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances, « [l]orsque le cessionnaire n'est pas établi au Luxembourg, le Ministre peut refuser l'autorisation en l'absence d'accord particulier avec l'État dont ce tiers est ressortissant ou qui a la responsabilité internationale pour les activités spatiales de celui-ci et qui garantit l'État luxembourgeois contre tout recours à son encontre au titre de sa responsabilité internationale ou au titre de la réparation d'un dommage ». Dans son [avis du 15 février 2019](#), le Conseil d'État a relevé que le recours au terme « pouvoir » dans le paragraphe précité permet de conclure que l'autorisation pour un transfert d'activités spatiales peut être accordée même en l'absence d'un accord bilatéral. Il a considéré que la faculté de refuser ou d'autoriser le transfert d'activités, en l'absence de critères précis prévus dans la loi, se heurtait à l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution qui consacre le principe de la liberté de commerce. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à la disposition prévue à l'article 12, paragraphe 5, du projet de loi<sup>9</sup>.

#### **4) Enseignement (article 23 de la Constitution)**

L'article [33septies](#), paragraphes 2 et 4, que le projet de loi n° 7268 portant modification 1<sup>o</sup> du Code du travail ; 2<sup>o</sup> de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail ; 3<sup>o</sup> de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, envisageait d'intégrer dans la loi précitée du 19 décembre 2008, prévoyait dans sa version résultant de l'amendement 9 des amendements parlementaires du 23 juillet 2018, que la décision d'admission des élèves détenteurs du diplôme d'aptitude professionnelle en avant-dernière ou en dernière année de la formation de technicien correspondant à leur diplôme était prise sur proposition d'une équipe d'évaluation et que l'admission de l'élève en formation technicien dans une classe de 3<sup>e</sup> ou 2<sup>e</sup> de l'enseignement général était décidée après avis du conseil de classe par le directeur de l'établissement. Les critères applicables à ces décisions n'étaient toutefois pas précisés. Le Conseil d'État, dans son [avis complémentaire du 21 décembre 2018](#), a souligné que les admissions visées font partie des matières qui relèvent, en vertu de l'article 23 de la Constitution, de la loi. Il a par conséquent insisté, sous peine d'opposition formelle, que les critères selon lesquels les élèves seront admis en avant-dernière ou en dernière année de la formation de technicien, voire dans une classe de 3<sup>e</sup> ou 2<sup>e</sup> de l'enseignement général, soient prévus dans la loi en projet.

---

<sup>9</sup> Voir en ce sens également l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 12 mars 2019](#) concernant l'article 10, paragraphe 4, du projet de loi n° 7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public.

L'article 37, paragraphe 3, que le projet de loi n° 7268 portant modification 1° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, envisageait de remplacer dans la loi précitée du 19 décembre 2008, disposait dans sa version résultant de l'amendement 10 des amendements parlementaires du 23 juillet 2018 que « [t]out apprentissage transfrontalier doit être, au préalable, autorisé par le ministre, le Service de l'orientation professionnelle de l'Agence pour le développement de l'emploi et les chambres professionnelles concernées entendus en leur avis ». Le Conseil d'État, dans son avis complémentaire du 21 décembre 2018, a souligné que la matière de la formation professionnelle relève de celles que l'article 23 de la Constitution réserve à la loi formelle. Il a rappelé que dans ces matières une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre une décision ou une mesure administrative, mais que le législateur doit, bien au contraire, définir les éléments essentiels de la matière avec une netteté suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de l'administration. Le nouvel article 37, paragraphe 3, précité, ne prévoyant aucun critère pour encadrer le pouvoir d'autorisation du ministre, le Conseil d'État s'y est dès lors formellement opposé.

L'article 44, paragraphes 4 et 5, de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale, que l'article 41 du projet de loi n° 7440 portant modification 1° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale [...] proposait de modifier dans sa version résultant des amendements gouvernementaux au projet de loi de 23 mai 2019, prévoyait que le ministre pourra prolonger le stage, sur demande des stagiaires, pour une période s'étendant au maximum sur douze mois. Dans son avis du 2 juillet 2019, le Conseil d'État a d'abord, en renvoyant à l'arrêt n° 00141 du 7 décembre 2018 de la Cour constitutionnelle qui a retenu une interprétation très large de la notion d'« enseignement » visée à l'article 23 de la Constitution, rendu attentif sur le fait que le stage du personnel enseignant de l'État ainsi que du personnel éducatif et psycho-social de l'éducation nationale doit être considéré comme relevant des matières que l'article 23 de la Constitution réserve à la loi formelle. Il a ensuite rappelé que dans ces matières, la loi doit définir les éléments essentiels avec une netteté suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration appelée à prendre une décision. Dès lors, comme les dispositions modificatives accordaient toute latitude au ministre pour décider de la prolongation du stage en question, les critères ou conditions pour encadrer le pouvoir décisionnel du ministre n'étant pas indiqués, le Conseil d'État s'est formellement opposé aux dispositions proposées. Le Conseil d'État a réitéré cette opposition formelle à l'endroit des articles 54, 75ter et 76, du projet de loi, qui proposaient également de modifier la loi précitée du 30 juillet 2015.

## **5) Finances publiques (articles 99 et 103 de la Constitution)**

L'article 3 du projet de loi n° 7403 portant création de l'Office national d'accueil (ONA) et portant modification de 1° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ; 2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, avait pour objet la définition des missions de l'ONA. Le paragraphe 3 de cet article disposait que « [d]ans des cas exceptionnels et dûment motivés, l'ONA peut accorder un soutien ponctuel à des ressortissants de pays tiers tels que définis

par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes ». Dans son [avis du 26 avril 2019](#), le Conseil d'État a fait valoir que le régime d'aide prévu par la disposition précitée relève des matières réservées à la loi en vertu des articles 11, paragraphe 5 (lutte contre la pauvreté), 99 (charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice) et 103 (gratification à charge du trésor), de la Constitution. Il a rappelé que dans ces matières l'exécutif ne saurait prendre l'initiative ni pouvoir apprécier discrétionnairement l'opportunité des mesures à prendre. Il a relevé que la disposition omettait de déterminer de façon suffisamment précise le montant maximal des soutiens à allouer. Il a également critiqué le flou entourant la notion de « cas exceptionnels et dûment motivés » accordant une large marge d'interprétation à l'administration et, partant, un risque d'application arbitraire de la loi. Le Conseil d'État a dès lors exigé, sous peine d'opposition formelle, que le pouvoir décisionnel de l'ONA pour accorder les aides visées soit encadré de manière suffisamment claire et précise afin d'écartier tout risque de pouvoir discrétionnaire dans le chef de l'ONA. Le Conseil d'État a réitéré cette opposition formelle concernant l'article 5 du projet de loi.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite sous le point B) Matières réservées à la loi, 2) Lutte contre la pauvreté (article 11, paragraphe 5, de la Constitution).*

L'article 6 du projet de loi n° 7403 portant création de l'Office national d'accueil (ONA) et portant modification de de 1° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ; 2° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, disposait que : « Le Gouvernement est autorisé à participer à la construction ou à l'aménagement de structures d'hébergement pour demandeurs de protection internationale par des communes ou par des organismes nationaux. La participation peut atteindre cent pour cent soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement. » Dans son [avis du 26 avril 2019](#), le Conseil d'État a observé que cette disposition relève en vertu de l'article 99 de la Constitution des matières réservées à la loi formelle et que, par voie de conséquence, les éléments essentiels du dispositif doivent être intégrés dans la loi. Il a observé que la mise en place d'un dispositif de cofinancement pouvant atteindre, sans autre précision, 100 pour cent ne suffit pas à ce principe. Ce procédé engendrerait en effet, dans un domaine qui relève des matières réservées à la loi, un risque d'arbitraire, dans la mesure où le pouvoir exécutif sera totalement libre de déterminer le montant de sa participation. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à la disposition proposée et en a exigé la suppression.

## **6) Établissements publics (article 108bis de la Constitution)**

Dans son [avis du 22 janvier 2019](#) relatif au projet de loi n° 7328 relative aux prospectus pour valeurs mobilières et portant : 1. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE ; et [...], le Conseil d'État, concernant l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi, en vertu duquel « [a]ux fins de l'application du règlement (UE) 2017/1129, de la présente partie et des mesures prises pour leur exécution, la CSSF est dotée de tous les pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires à l'exercice de ses missions dans les limites définies par ledit règlement, la présente partie et les mesures prises pour leur exécution »,

a appelé qu'en vertu de l'article 108bis de la Constitution, consacrant le principe de spécialité de l'établissement public, la portée des missions de l'établissement public, en ce compris les pouvoirs dont dispose l'établissement public le cas échéant pour exercer ses missions, doit être cernée avec précision par le législateur. Il a souligné que les limites des pouvoirs de l'établissement public ne sauraient en aucun cas être extensibles à travers des mesures d'exécution de la loi, comme le suggéraient les termes « et les mesures prises pour son extension », qu'il a exigé d'omettre. Dans ce même ordre d'idées, il a demandé de remplacer les termes « tous les pouvoirs de surveillance et d'enquête » par « les pouvoirs de surveillance et d'enquête » et de commencer le paragraphe 2, énumérant les pouvoirs visés, par la phrase introductive : « Les pouvoirs de la CSSF sont les suivants : [...] ». Il a considéré que le texte, tel que proposé, pourrait laisser entendre qu'en dehors des pouvoirs énumérés au paragraphe 2, la CSSF aurait d'autres pouvoirs que ceux prévus par la loi en projet. Dès lors, sur le fondement de l'article 108bis, et pour des raisons de sécurité juridique, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, de préciser les contours des pouvoirs de la CSSF. Il a proposé le libellé comme suit : « Aux fins de l'application du règlement (UE) 2017/1129, des mesures prises pour son exécution et de la présente partie, la CSSF est investie des pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires à l'exercice de ses fonctions dans les limites définies par ledit règlement, les mesures prises pour son exécution et la présente partie. » Il a réitéré cette opposition formelle à l'endroit des articles 35 et 56 du projet de loi<sup>10</sup>.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite sous le point F) Principes généraux du droit, 3) Principe de sécurité juridique, a) Terminologie ambiguë et incertaine.*

Dans son [avis du 22 janvier 2019](#) relatif au projet de loi n° 7328 relative aux prospectus pour valeurs mobilières et portant : 1. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE ; et [...], le Conseil d'État, concernant l'article 37 du projet de loi, a constaté que d'après le paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup>, la CSSF pourrait sanctionner tous ceux qui font obstacle à l'exercice de ses pouvoirs de surveillance et d'enquête. Le Conseil d'État a donné à considérer que l'indétermination du champ de ceux pouvant être sanctionnés au titre de cette disposition risque d'avoir pour effet que des personnes, n'appartenant pas au cercle des personnes qui relèvent normalement des compétences de la CSSF, soient sanctionnées. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé, pour violation du principe de spécialité sous-tendant l'article 108bis de la Constitution, à la disposition sous revue. Il a demandé aux auteurs du projet de loi de s'en tenir à la technique utilisée par les auteurs de la loi modifiée du 10

---

<sup>10</sup> Voir en ce sens également les oppositions formelles que le Conseil d'État a émises dans son [avis du 12 mars 2019](#) concernant l'article 2, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, l'article 12, et l'article 17, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, du projet de loi n° 7349 portant 1. mise en œuvre du règlement (UE) n° 345/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 relatif aux fonds de capital-risque européens ; 2. mise en œuvre du règlement (UE) n° 346/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens ; 3. mise en œuvre du règlement (UE) 2015/760 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme ; 4. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1131 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 sur les fonds monétaires ; 5. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, et modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE et 2011/61/UE et les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 648/2012 ; et 6. modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; et dans son [avis du 21 mai 2019](#) concernant l'article 36 du projet de loi n° 7348 relative aux comptes inactifs, aux coffres-forts inactifs et aux contrats d'assurance en déshérence et modifiant : 1. la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et 2. la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances.

juillet 2005 relative au prospectus pour valeurs mobilières, que le projet de loi visait à abroger, et de définir avec précision dans la loi en projet le cercle des personnes visées par les sanctions<sup>11</sup>.

En vertu de l'article 5, paragraphe 2, première phrase, du projet de loi n° 7408 relatif à l'Office du Ducroire Luxembourg, « [l]'ODL peut accomplir par ailleurs toutes autres missions dont il est chargé par des lois ou des règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil ». Dans son [avis du 25 juin 2019](#), le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, la suppression du bout de phrase « ou des règlements qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil ». Il a rappelé que les établissements publics sont régis par le principe de spécialité, consacré par l'article 108bis de la Constitution, qui exige que la portée des missions de tout établissement public soit déterminée avec précision par le législateur. Il a réitéré cette opposition formelle à l'endroit de l'article 15 du projet de loi qui prévoyait une disposition identique.

## C) LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

### 1) Exécution des lois (article 36 de la Constitution)

Les articles 7 et 8 du projet de loi n° 7288 portant modification de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, visaient à modifier les articles 16 et 17 de la loi précitée du 28 juin 1976 en substituant dans le dispositif de ces deux articles, l'expression « arrêté ministériel » à celle de « règlement ministériel ». Les dispositions qu'il était proposé de modifier prévoyaient ainsi des mesures d'exécution de la loi à prendre par le ministre compétent. Dans son [avis du 25 septembre 2018](#), le Conseil d'État a fait valoir que les dispositions proposées étaient contraires à l'article 36 de la Constitution en vertu duquel c'est le Grand-Duc qui prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. Il a également rappelé qu'en vertu de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution, il appartient au seul Grand-Duc de conférer un pouvoir réglementaire à un ministre, dans la limite des cas visés par cette disposition constitutionnelle. Le Conseil d'État a dès lors demandé, sous peine d'opposition formelle, que les mesures d'exécutions visées soient prises par voie de règlement grand-ducal.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite sous le point D) Institutions et administrations publiques, 1) Le Grand-Duc, b) Prérogative du Grand-Duc de déléguer son pouvoir réglementaire d'exécution (article 76, alinéa 2, de la Constitution).*

---

<sup>11</sup> Voir en ce sens également les oppositions formelles que le Conseil d'État a émises dans son [avis du 12 mars 2019](#) concernant l'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet de loi n° 7349 portant 1. mise en œuvre du règlement (UE) n° 345/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 relatif aux fonds de capital-risque européens ; 2. mise en œuvre du règlement (UE) N° 346/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens ; 3. mise en œuvre du règlement (UE) 2015/760 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme ; 4. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1131 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 sur les fonds monétaires ; 5. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, et modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE et 2011/61/UE et les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 648/2012 ; et 6. modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

L'article 33, paragraphe 2 de la loi modifiée du 31 juillet 2008 portant réforme de la formation professionnelle, que le projet de loi n° 7268 portant modification 1° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, proposait de modifier, était remplacé comme suit par l'amendement 9 des amendements parlementaires du 23 juillet 2018 : « Le ministre arrête les référentiels d'évaluation proposés par les équipes curriculaires ou par les commissions nationales de l'enseignement général compétentes. » Dans son [avis complémentaire du 21 décembre 2018](#), le Conseil d'État a souligné que l'acte en vertu duquel le ministre sera appelé à fixer les référentiels d'évaluation avait un caractère réglementaire. Il a rappelé que la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement d'un pouvoir réglementaire, sous peine de violer l'article 36 de la Constitution, qui dispose que « [l]e Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois ». Il a renvoyé, à cet égard, à une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle<sup>12</sup>. Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, que les référentiels visés soient fixés par voie d'un règlement grand-ducal.

L'article 28, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7348 relative aux comptes inactifs, aux coffres-forts inactifs et aux contrats d'assurance en déshérence et modifiant : 1. la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et 2. la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, accordait à la caisse de consignation le pouvoir de déterminer les modalités de transmission et de présentation de la demande de consignation ainsi que, le cas échéant, des informations et pièces supplémentaires à fournir par les établissements et entreprises d'assurance. Dans son [avis du 21 mai 2019](#), le Conseil d'État s'est formellement opposé à cette disposition pour violation de l'article 36 de la Constitution qui attribue le pouvoir d'exécution des lois au Grand-Duc. Il s'est par conséquent formellement opposé à cette disposition. Il a réitéré cette opposition formelle à l'endroit des articles 28, paragraphe 2, 32, paragraphe 3, et 33 du projet de loi.

L'article 12 du projet de règlement grand-ducal abrogeant et remplaçant le règlement grand-ducal du 18 mars 2008 concernant les aides pour l'amélioration de l'environnement entendait conférer au ministre la compétence pour déterminer une procédure simplifiée, par voie de convention, pour l'instruction de certains dossiers introduits. L'article 57, paragraphe 6, de la loi précitée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, servant de base légale au projet de règlement grand-ducal, prévoit néanmoins que les formalités applicables aux demandes sont « précisées par règlement grand-ducal ». Dans son [avis du 2 juillet 2019](#), le Conseil d'État a souligné que le règlement grand-ducal en projet ne saurait habiliter le ministre à déroger aux formalités procédurales que le Grand-Duc est chargé de déterminer en vertu de l'article 57, paragraphe 6, de la loi précitée. Il a dès lors mis en garde qu'une telle habilitation risquait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

---

<sup>12</sup> Cour const., arrêt du 6 mars 1998, n° 1/98, et arrêts du 18 décembre 1998, nos 4/98, 5/98 et 6/98 (Mém. A n° 19 du 18 mars 1998, p. 254 et n° 2 du 18 janvier 1999, pp. 15 à 17).

## **2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi (article 32, paragraphe 3, de la Constitution)**

### ***a) Protection de la santé (article 11, paragraphe 5, de la Constitution)***

Les amendements du 22 juin 2019 concernant le projet de règlement grand-ducal déterminant le statut, les attributions, les règles de l'exercice de la profession de santé de masseur-kinésithérapeute indiquaient l'article 7 de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé, en vertu duquel « [u]n règlement grand-ducal détermine le statut, les attributions et les règles de l'exercice de ces professions » comme base légale du règlement grand-ducal en projet. Dans les considérations générales de son [avis du 9 octobre 2018](#), le Conseil d'État a rappelé que le domaine de la santé, de même que l'exercice d'une profession libérale, sont en vertu de l'article 11, paragraphes 5 et 6, de la Constitution des matières réservées à la loi formelle et que dans ces matières les règlements grand-ducaux ne se conçoivent que dans le cadre légal prédéfini de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution qui prévoit que « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». Le Conseil d'État a observé que même si l'article 7 de la loi précitée du 26 mars 1992 constitue bien une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution, il omet toutefois de fixer les éléments et points essentiels de celles-ci. Le Conseil d'État a dès lors mis en garde que le règlement en projet risquait d'encourir, sur ce point, la sanction de l'article 95 de la Constitution. Ce n'est qu'à titre subsidiaire que le Conseil d'État a procédé à l'examen des amendements au projet de règlement grand-ducal.

*Une référence à l'opposition relevée ci-avant est faite sous le point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi (article 32, paragraphe 3, de la Constitution), e) Liberté de commerce (article 11, paragraphe 6, de la Constitution).*

### ***b) Droits des travailleurs (article 11, paragraphe 5, de la Constitution)***

L'article 19, du projet de loi n° 7325 portant modification : 1. de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales ; 2. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ; 3. de la loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires, avait pour objet de compléter la loi précitée du 23 juillet 1952 par un article 10*bis*, dont le paragraphe 2 visait à consacrer le droit du personnel navigant à une prime de vol mensuelle. La disposition proposée fixait les montants de la prime en distinguant suivant les différentes fonctions du personnel navigant. Le Conseil d'État, dans son [avis du 5 avril 2019](#), a relevé que la disposition ne déterminait pas avec suffisamment de précision les bénéficiaires de la prime et les conditions d'allocation de la prime. Il a rappelé que la prime visée relève, en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, des matières réservées à la loi, et que les éléments essentiels doivent dès lors, en vertu de l'article 32, paragraphe 3, être prévus par la loi, la détermination des éléments moins essentiels pouvant toutefois être reléguée par le législateur au pouvoir réglementaire du Grand-Duc. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à la disposition précitée.

**c) *Lutte contre la pauvreté (article 11, paragraphe 5, de la Constitution)***

Le nouvel article 14<sup>quater</sup>-2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, que l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi n° 7258 portant modification 1) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, 2) de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et 3) de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg proposait d'insérer dans la loi précitée du 25 février 1979, prévoyait que pour entrer dans le bénéfice de l'aide au logement, le revenu mensuel du ménage doit être inférieur ou égal au seuil de revenu fixé suivant la composition du ménage. Il était prévu qu'un règlement grand-ducal fixe les seuils de revenu en fonction de la composition du ménage. Dans son avis du 9 octobre 2019, le Conseil d'État a souligné que les aides en question s'inscrivent dans la lutte contre la pauvreté, qui est une matière que l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution réserve à la loi formelle, et que les critères généraux de fixation des revenus devront partant, en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, figurer dans la loi sujette à modification. Afin de répondre à l'opposition formelle, le Conseil d'État a proposé de reprendre les dispositions de l'article 4 du projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives au financement de garanties locatives prévues par les articles 11<sup>quater</sup>-1 et 14<sup>quater</sup>-2 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement dans la loi en projet. Le nouvel article 14<sup>quater</sup>-2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, proposé par les amendements parlementaires du 5 avril 2019 renvoyait, pour ce qui concerne le calcul du revenu mensuel du ménage, aux modalités de l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État. Le pouvoir réglementaire du Grand-Duc était toutefois toujours chargé de la fixation des seuils à respecter en fonction de la composition du ménage. Dans son avis complémentaire du 2 juillet 2019, le Conseil d'État a dès lors maintenu l'opposition formelle qu'il avait formulée dans son premier avis. Il a en effet considéré que lesdits seuils, c'est-à-dire les critères financiers déterminant le droit à l'aide en question, constituent des éléments essentiels qui doivent, en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, figurer dans la loi sujette à modification.

**d) *L'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap (article 11, paragraphe 5, de la Constitution)***

L'article 3 du projet de loi n° 7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public, énumérait, concernant les projets de nouvelles constructions, les parties des bâtiments devant répondre aux exigences d'accessibilité. Le Conseil d'État, dans son avis du 12 mars 2019, a relevé le caractère imprécis de la désignation des parties des bâtiments énumérées, devant être accessibles à tous dont plus particulièrement aux personnes handicapées. À titre d'exemples, à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, le point 5° indiquait « une partie des sanitaires, le cas échéant » et au point 6°, il était fait référence à « une partie des cabines d'essayage et des vestiaires, le cas échéant » pour désigner les parties des constructions projetées devant répondre aux conditions d'accessibilité. Le Conseil d'État a considéré que les termes « une partie » et le « cas échéant » prêtaient à ambiguïté. Il a rendu attentif sur le fait que les dispositions de l'article 3 du projet de loi faisaient partie, en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, consacrant le principe de l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap, et de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, consacrant le principe de la liberté de commerce, des matières que la Constitution réserve à la loi formelle. L'article 3, dernier alinéa, chargeait un règlement grand-ducal de préciser les exigences d'accessibilité des nouvelles constructions. Le Conseil d'État a rappelé, à cet égard, que l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution dispose que

« [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises » et qu'en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle « dans les matières réservées par la Constitution à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc ». Il a considéré que le texte proposé ne répondait pas à ces exigences constitutionnelles. Le Conseil d'État a par ailleurs rendu attentif sur le fait que la méconnaissance des obligations posées par l'article 3 du projet de loi était sanctionnée pénalement par l'article 12 du projet de loi. Il a dès lors estimé que, au regard de son imprécision, l'article 3 se heurtait encore au principe de la légalité de la peine, consacré à l'article 14 de la Constitution, qui a comme corollaire le principe de la spécification de l'incrimination qui, selon une jurisprudence constante de la Constitution, « implique la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés ». Le Conseil d'État, considérant que les dispositions de l'article 3 du projet de loi n'étaient pas compatibles avec les articles 32, paragraphe 3, 11, paragraphes 5 et 6, et 14 de la Constitution, a exigé qu'elles soient reformulées, sous peine d'opposition formelle. Le Conseil d'État a réitéré cette opposition formelle concernant les articles 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, et 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 5<sup>o</sup>, du projet de loi.

*Des références à l'opposition formelle relevée ci-avant sont faites sous le point A) Droits et libertés fondamentaux, 4) Légalité des peines (article 14 de Constitution et article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) et sous le point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi (article 32, paragraphe 3, de la Constitution), e) Liberté de commerce (article 11, paragraphe 6, de la Constitution).*

***e) Liberté de commerce (article 11, paragraphe 6, de la Constitution)***

En vertu du nouvel article *7quater* que le projet de loi n° 7383 : 1. modifiant la loi modifiée du 4 août 1975 concernant la fabrication et l'importation des médicaments [...], proposait d'insérer dans cette loi, « [l]es indications que la personne qui se propose d'importer des substances actives doit fournir dans sa demande d'enregistrement, les conditions auxquelles l'autorisation peut être accordée, les obligations de l'importateur et du pharmacien-responsable, seront déterminées par règlement grand-ducal ». Dans son avis du 21 mai 2019, le Conseil d'État a observé que les conditions et obligations, visées à la disposition précitée, devant être déterminées par règlement grand-ducal, constituent des restrictions à la liberté de commerce qui relèvent, en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, de la loi formelle. Il a rappelé que les règlements grand-ducaux pris en ces matières ne se conçoivent que dans le cadre prédéfini de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Il a par conséquent exigé que les conditions dans lesquelles l'autorisation peut être accordée ainsi que les obligations de l'importateur et du pharmacien, soient, sous peine d'opposition formelle, précisées dans la loi en projet.

*Il est encore renvoyé :*

*- à l'opposition formelle, relevée au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi (article 32, paragraphe 3, de la Constitution), d) L'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap (article 11, paragraphe 5, de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 12 mars 2019](#) concernant l'article 3 du projet de loi n° 7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public ;*

*- à l'observation, relevée au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi (article 32, paragraphe 3, de la Constitution), a) protection de la santé, que le Conseil d'État a faite dans son [avis du 9 octobre 2018](#) concernant les amendements gouvernementaux du 22 juin 2019 au projet de règlement grand-ducal déterminant le statut, les attributions et les règles de l'exercice de la profession de santé de masseur-kinésithérapeute.*

#### **f) Enseignement (article 23 de la Constitution)**

Dans son [avis complémentaire du 12 juillet 2019](#), concernant les amendements gouvernementaux du 21 mai 2019 au projet de règlement grand-ducal déterminant les modalités de l'examen-concours de recrutement du personnel enseignant de l'enseignement secondaire et des Centres de compétences en psycho-pédagogie spécialisée, le Conseil d'État a constaté que la loi du 20 juillet 2018 portant création de Centres de compétences en psycho-pédagogie spécialisée, renseignée comme base légale au préambule du projet de règlement grand-ducal, ne prévoit pas les modalités de l'examen-concours de recrutement du personnel enseignant des Centres de compétences. Il a relevé que dans cette hypothèse, seul l'article 2, paragraphe 3, alinéa 11<sup>13</sup>, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État pourra conférer une base légale à l'examen-concours en question. Le Conseil d'État a toutefois rendu attentif sur le fait que la Cour constitutionnelle, dans l'arrêt n° 00141 du 7 décembre 2018 de la Cour constitutionnelle, tel qu'interprété par la Cour administrative dans son arrêt n° 40638CA du 12 février 2019, a retenu une interprétation large de la notion d'enseignement visée à l'article 23 de la Constitution, en vertu de laquelle l'examen-concours de recrutement du personnel enseignant doit être considéré comme une matière réservée à la loi au sens de la disposition constitutionnelle précitée. Il a rappelé que l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution dispose que « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises » et qu'en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle « dans les matières réservées par la Constitution à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc ». Une telle disposition faisant défaut à l'article 2, paragraphe 3, alinéa 11, de la loi précitée

---

<sup>13</sup> Article 2, paragraphe 3, alinéa 11, de la modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État : « Des règlements grand-ducaux fixent les conditions et formalités à remplir par les postulants au stage, les modalités du stage « la mise en œuvre du plan d'insertion professionnelle » ainsi que le programme et la procédure du concours et de l'examen de fin de stage prévus par le présent article. »

du 16 avril 1979, le Conseil d'État a mis en garde que les dispositions proposées risquaient d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

**g) Finances publiques (articles 99 à 104 de la Constitution)**

Dans son avis du 5 avril 2019 concernant le projet de loi n° 7236 instituant un défenseur des droits de l'enfant, appelé « Ombudsman/fra fir Kanner a Jugendlecher » et portant modification 1. 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 ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'Enfance et 3. de la loi concernant le Budget des recettes et des dépenses de l'État, le Conseil d'État a relevé que l'article 16, paragraphe 3, du projet de loi, qui disposait que « [l]es jetons de présence des experts sont fixés par analogie aux montants fixés pour les membres de la Commission Paritaire créée par la loi modifiée du 8 septembre 1998 sur les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique », prêtait à croire que les indemnités visées pourraient être fixées par arrêté du Gouvernement en conseil. En effet, l'article 11 du règlement grand-ducal modifié du 10 décembre 1998 portant organisation et fonctionnement de la Commission Paritaire, en exécution de l'article 12-b) de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, prévoit que « [l]es membres de la commission, les experts et le secrétaire administratif ont droit à une indemnité spéciale qui sera fixée par arrêté du Gouvernement en Conseil ». Le Conseil d'État a souligné qu'en vertu de l'article 99 de la Constitution, la fixation des jetons de présence relève des matières réservées à la loi formelle et qu'en ces matières, en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, le législateur peut seul charger le Grand-Duc de prendre des mesures d'exécution. Une disposition légale particulière devra dès lors expressément prévoir la faculté du Grand-Duc de prendre les mesures d'exécution visées.

En vertu de l'article 20 du projet de loi n° 7408 relatif à l'Office du Ducroire Luxembourg, « [l]es membres du conseil d'administration, des comités techniques, et du COPEL perçoivent une indemnité à la charge de l'ODL dont le montant est arrêté par le ministre ». Dans son avis du 25 juin 2019, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition précitée. Il a en effet souligné qu'en vertu de l'article 99 de la Constitution, les jetons de présence relèvent de la loi formelle, qui doit en vertu de l'article 32, paragraphe 3, prévoir expressément l'intervention du Grand-Duc.

Dans la version résultant de l'amendement 4 des amendements parlementaires du 17 mai 2019 au projet de loi n° 7371 modifiant 1° la loi du 28 avril 2015 relative au réseau cyclable national et aux raccordements de ce réseau vers les réseaux cyclables communaux ; 2° la loi du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie, l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, qu'il était proposé de remplacer dans la loi précitée du 28 avril 2015, disposait que « [l]es dépenses relatives aux travaux d'aménagement et de réaménagement des infrastructures pour cyclistes du réseau national empruntant la voirie communale à l'intérieur d'une agglomération bénéficient d'une aide financière de l'État couvrant le montant de l'investissement sous condition de conformité avec les modalités et les caractéristiques techniques déterminées dans le règlement grand-ducal auquel il est fait référence à l'article 3 ». Dans son avis complémentaire du 25 juin 2019, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition précitée. Il a en effet donné à considérer que l'attribution d'une aide financière relève, en vertu de l'article 99 de la Constitution, des matières réservées à la loi formelle, matières dans lesquelles le pouvoir réglementaire ne saurait imposer des conditions supplémentaires au-delà de celles prévues par le législateur.

Aux termes du nouvel article 6, paragraphe 4, de la loi du 28 avril 2015 relative au réseau cyclable national et aux raccordements de ce réseau vers les réseaux cyclables communaux, tel qu'il résultait de l'amendement 4 des amendements parlementaires du 17 mai 2019 concernant le projet de loi n° 7371 modifiant 1° la loi du 28 avril 2015 relative au réseau cyclable national et aux raccordements de ce réseau vers les réseaux cyclables communaux ; 2° la loi du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie : « [a]fin de garantir la cohérence du réseau cyclable national, une voie publique ou partie d'une voie publique faisant partie du réseau cyclable national en est supprimée par modification du règlement grand-ducal prévu à l'article 4 (2) ». Ainsi, les auteurs envisageaient de modifier la liste des itinéraires cyclables du réseau national par voie de règlement grand-ducal, dans le cas d'une suppression d'une voie publique du réseau national, tandis que pour l'intégration d'une voie publique de la voirie communale dans le réseau national, l'accord de la commune était considéré comme suffisant. Le Conseil d'État, dans son avis complémentaire du 25 juin 2019, a donné à considérer que l'intégration ou la suppression de voies publiques, telle qu'envisagée, a pour effet de modifier la répartition des charges financières à supporter par les communes et l'État en vertu, entre autres, des nouveaux articles 6bis, 6ter et 6quater, qu'il était proposé d'insérer dans la même loi. Il a rappelé que les charges financières grevant le budget des communes et de l'État doivent être établies par le biais de la loi en vertu des articles 99 et 107 de la Constitution et de la Charte européenne sur l'autonomie locale, signée le 15 octobre 1985 à Strasbourg et approuvée par la loi du 18 mars 1987. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé au nouvel article 6, paragraphe 4, de la loi précitée du 28 avril 2015, en ce qu'il prévoyait la détermination des éléments essentiels pour la détermination de la charge financière de l'État et de la commune par voie de règlement grand-ducal, voire par voie d'accord conclu avec la commune. Il a proposé de modifier l'article 4, déterminant les itinéraires cyclables du réseau national, de la loi précitée du 28 avril 2015 pour y préciser les voies publiques ou parties de voies publiques de la voirie communale faisant partie du réseau national ou bien d'annexer à la loi une liste des tronçons de la voirie communale visés par les auteurs.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi (article 32, paragraphe 3, de la Constitution), h) Communes (article 107 de la Constitution).*

#### ***h) Communes (article 107 de la Constitution)***

*Il est renvoyé à l'opposition formelle, relevée au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi (article 32, paragraphe 3, de la Constitution), g) Finances publiques (articles 99 à 104 de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son avis complémentaire du 25 juin 2019 portant sur l'amendement 4 des amendements parlementaires concernant le projet de loi n° 7371 modifiant 1° la loi du 28 avril 2015 relative au réseau cyclable national et aux raccordements de ce réseau vers les réseaux cyclables communaux ; 2° la loi du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie.*

### **3) Établissements publics (article 108bis de la Constitution)**

Dans son avis du 22 janvier 2019 concernant le projet de loi n° 7328 concernant le projet de loi relative aux prospectus pour valeurs mobilières et portant : 1. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à

publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE ; et 2. abrogation de la loi modifiée du 10 juillet 2005 relative aux prospectus pour valeurs mobilières, le Conseil d'État a rappelé, à l'endroit de l'article 21 du projet de loi, que les établissements publics, en l'occurrence la CSSF, ne disposent pas d'un pouvoir spontané pour prendre des mesures d'exécution de la loi, mais qu'en vertu de l'article 108*bis* de la Constitution, leur pouvoir de prendre des règlements doit être prévu de façon expresse par la loi. Par ailleurs, comme il s'agissait d'une matière réservée à la loi, le Conseil d'État a souligné que les éléments essentiels de la matière doivent être déterminés par la loi et que seuls les éléments moins essentiels peuvent être relégués au règlement à prendre par l'établissement public. Le Conseil d'État a, à cet égard, renvoyé à son avis du 20 mars 2018 sur le projet de loi n° 7218 relative à des mesures macroprudentielles portant sur les crédits immobiliers résidentiels et portant modification de : - la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; - la loi du 1<sup>er</sup> avril 2015 portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg.

Dans les considérations générales de son [avis du 5 mars 2019](#) concernant le projet de loi n° 7401 relative à des mesures à prendre en relation avec le secteur financier en cas de retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et modifiant : 1° la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; 2° la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ; 3° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ; 4° la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ; 5° la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ; et 6° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement, le Conseil d'État a rappelé que : « [...] au cas où il y aurait exercice du pouvoir réglementaire par les autorités de surveillance, le pouvoir de prendre des règlements dont peut se voir investir, aux termes de l'article 108*bis* de la Constitution, un établissement public, ne peut, dans les matières réservées à la loi, porter sur les éléments essentiels de cette matière, mais doit se limiter aux éléments moins essentiels<sup>14</sup>. Même en suivant les auteurs du projet de loi dans leur affirmation que la matière à laquelle touche le dispositif ne constitue pas une matière réservée, il reste qu'il est exclu que les établissements publics puissent se voir conférer le pouvoir d'édicter des règlements à l'effet de déroger à des lois, voire de les modifier ou de les abroger. »

#### **4) Les organes professionnels (article 11, paragraphe 6, de la Constitution)**

Dans son [avis du 7 mai 2019](#) concernant le nouvel article 71, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 9°, tel que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait de le remplacer dans la loi précitée, autorisant la chambre des notaires d'arrêter des circulaires obligeant les notaires, le Conseil d'État, a rappelé qu'il est de la nature même des circulaires de ne pas être un instrument édictant une norme de droit. Il a, à cet égard, cité un extrait d'un jugement du tribunal administratif<sup>15</sup> en vertu duquel « il y a lieu de considérer une circulaire comme un outil de transparence plutôt qu'un instrument de réglementation ». Le Conseil d'État en a conclu qu'il est contradictoire d'écrire qu'une circulaire

<sup>14</sup> Cour const., arrêts du 2 mars 2018, nos 132/18 et 133/18 (Mém. A nos 196 et 197 du 20 mars 2018).

<sup>15</sup> Jugement du tribunal administratif du 10 juillet 2018, n° 39690 du rôle, Journal des tribunaux Luxembourg 2018, p. 189.

oblige les notaires, dans la mesure où une circulaire ne peut pas avoir de caractère contraignant. Il a relevé que la chambre des notaires ne peut pas créer de nouvelles obligations par voie de circulaire. Elle peut le faire, mais uniquement dans les matières visées au point 2° et par voie de règlement<sup>16</sup>. Le Conseil d'État s'est dès lors formellement opposé à la disposition proposée, pour violation de la hiérarchie des normes.

## **D) INSTITUTIONS ET ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

### **1) Le Grand-Duc**

#### ***a) Prérogative du Grand-Duc d'organiser son Gouvernement (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution)***

Dans son avis du 12 mars 2019 concernant l'article 8, paragraphe 3, alinéa 2, du projet de loi n° 7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public, le Conseil d'État a rappelé que l'attribution des compétences ministérielles relève en vertu de l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution de la seule compétence du Grand-Duc et qu'il n'appartient dès lors pas au législateur de priver un ministre d'une des compétences lui attribuée par le Grand-Duc au bénéfice d'un autre ministre. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à la disposition qui attribuait au ministre ayant la Culture dans ses attributions, compétence pour autoriser des dérogations ou des mesures d'effet équivalent en matière d'accessibilité pour les personnes handicapées à des immeubles classés, cette compétence étant du ressort du ministre ayant la Politique pour personnes handicapées dans ses attributions.

#### ***b) Prérogative du Grand-Duc de déléguer son pouvoir réglementaire d'exécution (article 76, alinéa 2, de la Constitution)***

L'article 12 du projet de règlement grand-ducal déterminant le contenu du plan comptable normalisé visé à l'article 12 du Code de commerce et portant abrogation du règlement grand-ducal du 10 juin 2009 déterminant la teneur et la présentation d'un plan comptable normalisé, disposait que « [l]es comptes d'imputation repris au sein du plan comptable normalisé ainsi que le tableau de passage peuvent être modifiés par voie de règlement ministériel ». Dans son avis du 13 novembre 2018, le Conseil d'État a considéré que cette disposition risquait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Il a en effet fait valoir que les termes « mesures d'exécution », figurant à l'article 76, alinéa 2, de la Constitution, en vertu duquel « [d]ans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4, de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution », s'opposent à la dérogation ou modification d'un règlement grand-ducal par voie d'un règlement ministériel.

L'article 3, alinéa 2, du projet de règlement grand-ducal fixant l'organisation des services d'exécution de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ; abrogeant le

---

<sup>16</sup> Article 11, paragraphe 6, alinéa 2, de la Constitution : « En matière d'exercice de la profession libérale [la loi] peut accorder à des organes dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements. »

règlement grand-ducal modifié du 25 octobre 2007 déterminant l'organisation de la direction de l'administration de l'enregistrement et des domaines et les attributions de son personnel, prévoyait que les « compétences incombant aux titulaires des deux sections du service d'inspection [de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA] sont précisées par règlement ministériel ». L'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de la TVA, servant de base légale au règlement grand-ducal en projet, charge toutefois le Grand-Duc de fixer par voie de règlement grand-ducal non seulement le nombre d'auditeurs, mais également « leurs devoirs et attributions ». Dans son [avis du 13 novembre 2018](#), le Conseil d'État a observé que le Grand-Duc ne saurait charger un membre de son Gouvernement de la totalité des pouvoirs d'exécution qui lui sont conférés en vertu de la loi, tel que cela était prévu par la disposition proposée, sous peine de violer l'article 76, alinéa 2, de la Constitution en vertu duquel « [d]ans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4, de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution ». Il a par conséquent mis en garde que l'article 3, alinéa 2, du projet de règlement grand-ducal risquait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Dans son [avis du 21 décembre 2018](#), concernant l'article 1<sup>er</sup> du projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 août 1997 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des caporaux de carrière de l'Armée proprement dite, le Conseil d'État a rappelé que dans les matières réservées à la loi, le Grand-Duc ne saurait charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution conformément à l'article 76, alinéa 2, de la Constitution. Il a ainsi donné à considérer, au regard de la disposition qu'il était prévu d'intégrer à l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement grand-ducal précité du 27 août 1997 prévoyant que le caporal de carrière de l'Armée doit, entre autres, suivre un cycle de formation, déterminé par le ministre sur proposition du chef d'état-major, pour accéder à la carrière de sous-officier de l'Armée proprement dite, que dans l'hypothèse où le pouvoir décisionnel du ministre aurait un caractère réglementaire, le recours à la disposition constitutionnelle de l'article 76, alinéa 2, serait exclu, étant donné que la force armée relève, en vertu de l'article 96 de la Constitution, des matières que la Constitution réserve à la loi formelle. Le Conseil d'État a souligné que la disposition proposée risquerait dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

L'article 2 du projet de loi n° 7325 portant modification : 1. de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales ; 2. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ; 3. de la loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires, avait pour objet le remplacement de l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 27 juillet 1992. Le nouvel article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, disposait que « [l]a participation et les modalités d'exécution sont décidées par le Gouvernement en Conseil après consultation des commissions compétentes de la Chambre des députés ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 5 avril 2019](#), a d'abord donné à considérer que l'acte en question, à prendre par le Gouvernement en conseil, devait au regard de son caractère général être considéré comme étant de nature réglementaire. Il a ensuite rappelé que, sauf dans les matières réservées par la Constitution à la loi formelle, il revient, en vertu de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution, au seul Grand-Duc, de conférer un pouvoir réglementaire aux membres du

Gouvernement. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, tel qu'il était proposé de le remplacer dans la loi précitée du 27 juillet 1992. Il a précisé que s'agissant d'une matière réservée à la loi, la loi doit, conformément à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, prévoir expressément l'intervention du Grand-Duc<sup>17</sup>.

*Il est encore renvoyé à l'opposition formelle, relevée au point C) Le pouvoir réglementaire, 1) Exécution des lois (article 36 de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 25 septembre 2018 concernant les articles 7 et 8 du projet de loi n° 7288 portant modification de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, qui visaient à modifier les articles 16 et 17 de la loi précitée du 28 juin 1976.*

## **2) Chambre des députés**

### **L'approbation parlementaire dans le cadre des traités internationaux (article 37, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution)**

#### ***a) Les arrangements administratifs***

Dans son avis du 27 novembre 2018 concernant le projet de loi n° 7369 portant approbation de la Convention de sécurité sociale entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République de Corée, faite à Luxembourg, le 1<sup>er</sup> mars 2018, le Conseil d'État a rappelé que, au regard des articles 14 et 20<sup>18</sup> de la convention, les arrangements administratifs, convenus entre les deux parties et concernant en règle générale l'exécution et l'interprétation d'un traité préexistant, ne sauraient être dispensés de l'approbation parlementaire, dès lors qu'ils ont pour objet d'engager le Luxembourg sur le plan international. Dans l'hypothèse toutefois où une clause d'un traité prend la forme d'une autorisation légale accordée au Gouvernement ou à l'un de ses membres à l'effet de conclure des arrangements administratifs portant sur un objet déterminé, le Conseil d'État a relevé que l'approbation de l'arrangement administratif n'est pas nécessaire dès lors que l'arrangement ainsi conclu vise à fixer de pures modalités de mise en œuvre du traité soumis à l'approbation du législateur. Dans cette hypothèse, il a toutefois insisté à ce que les arrangements administratifs soient publiés au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, en conformité avec l'article 37 de la Constitution.

#### ***b) Les clauses d'approbation anticipée***

Dans son avis du 25 septembre 2018 concernant le projet de loi n° 7295 portant approbation de la révision 3, entrée en vigueur le 14 septembre 2017, de l'Accord concernant l'adoption de

---

<sup>17</sup> Voir en ce sens également les observations que le Conseil d'État a faites à l'endroit des considérations générales et de l'article 1<sup>er</sup> de son avis du 21 décembre 2018 concernant le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 août 1997 concernant les conditions de recrutement et d'avancement des caporaux de carrière de l'Armée proprement dite.

<sup>18</sup> Article 14 Exceptions aux articles 9 à 13 : Les autorités compétentes des deux Parties contractantes, ou les institutions compétentes désignées par celles-ci, peuvent convenir d'accorder une exception aux articles 9 à 13 pour certaines personnes ou catégories de personnes, à condition que chaque personne concernée soit soumise à la législation de l'une des Parties contractantes.

conditions uniformes d'homologation et la reconnaissance réciproque de l'homologation des équipements et pièces de véhicules à moteur, fait à Genève, le 20 mars 1958 et approuvé par la loi du 1<sup>er</sup> août 1971 (Accord concernant l'adoption de Règlements techniques harmonisés de l'ONU applicables aux véhicules à roues et aux équipements et pièces susceptibles d'être montés ou utilisés sur les véhicules à roues et les conditions de reconnaissance réciproque des homologations délivrées conformément à ces Règlements), le Conseil d'État a rappelé, concernant les articles 12, 13 et 13*bis* de l'accord de révision, prévoyant des clauses habilitant les pouvoirs exécutifs des parties à amender certaines des dispositions de l'accord du 20 mars 1958, que ce genre d'approbation anticipée n'est conforme à l'article 37, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution qu'à condition que la portée de l'assentiment préalable soit tracée avec une précision suffisante pour ne pas constituer un blanc-seing à l'exécutif à l'effet de modifier le traité dont les conditions essentielles échapperaient à l'examen de la Chambre des députés.

### **3) Établissements publics**

#### **Les pouvoirs publics exercés par les établissements publics dans le cadre de leurs missions spécifiques (article 108*bis* de la Constitution)**

Dans son avis du 22 janvier 2019 relatif au projet de loi n° 7328 relative aux prospectus pour valeurs mobilières et portant : 1. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE; et [...], le Conseil d'État a relevé, concernant la disposition prévue à la première phrase de l'article 57 du projet de loi visant à accorder aux opérateurs de marchés concernés tous pouvoirs d'enquête et de surveillance nécessaires à l'exercice de leurs missions, qu'il était inadmissible de conférer de tels pouvoirs à une personne de droit privé. Il a souligné qu'une approche consistant à confier les pouvoirs visés à une entité autre que l'État, une commune ou un organe professionnel, n'est concevable que dans le contexte de l'article 108*bis* de la Constitution permettant d'attribuer à un établissement public des pouvoirs de régulation sectorielle, définis de façon précise, pour faciliter la mise en œuvre de normes établies par la loi et, le cas échéant, par le règlement grand-ducal. Il a réitéré cette opposition formelle concernant la disposition prévue au point 6° du même article qui permettait à un opérateur de marché de refuser l'approbation de tout prospectus allégé pour une durée maximale de cinq ans.

### **4) Les forces de l'ordre**

#### **La distinction entre attributions de police judiciaire et attributions de police administrative**

Dans son avis du 7 mai 2019, concernant le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative au notariat, le Conseil d'État a souligné que le pouvoir de donner des instructions à des officiers de police judiciaire appartient aux seules autorités judiciaires et que le libellé qu'il était proposé de donner à l'article 92, alinéa 2, de la loi précitée du 9 décembre 1976, autorisant le conseil de discipline à ordonner des enquêtes et des

---

Article 20 Arrangement administratif : 1. Les autorités compétentes des Parties contractantes concluent un arrangement administratif fixant les modalités nécessaires pour l'application de la présente convention. 2. Les organismes de liaison de chaque Partie contractante sont désignés dans l'arrangement administratif.

expertises qui seraient, entre autres, faites par les agents de la police judiciaire, méconnaissait dès lors la distinction fondamentale entre attributions de police judiciaire et attributions de police administrative.

## **E) DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE**

### **1) Droit primaire**

#### *a) Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*

L'article 3, point 2°, du projet de loi n° 7450 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2019 et modifiant : [...] 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu [...], proposait l'introduction d'un article 139<sup>quater</sup> dans la loi précitée du 4 décembre 1967, dont le paragraphe 1<sup>er</sup> disposait en sa première phrase qu'« [à] tout contribuable réalisant un revenu d'une occupation salariée au sens de l'article 95 ou 95a, dont le droit d'imposition revient au Luxembourg et étant en possession d'une fiche de retenue d'impôt, il est, sous réserve des dispositions de l'alinéa 3, octroyé mensuellement un crédit d'impôt salaire social minimum ». Le Conseil d'État, dans son avis du 26 mars 2019, s'est à l'égard de la disposition précitée référé à l'arrêt Kohll-Schlesser de la Cour de justice de l'Union européenne du 26 mai 2016 (aff.C-300/15, ECLI :EU :2016 :361), qui avait jugé, concernant la condition de détention d'une fiche de retenue d'impôt pour l'octroi du Crédit d'impôt pour pensionnés (CIP), que « les articles 21<sup>19</sup> et 45<sup>20</sup> TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une législation fiscale nationale, telle que celle en cause au principal, qui réserve le bénéfice d'un crédit d'impôt pour pensionnés aux contribuables en possession d'une fiche de retenue d'impôt ». Sur base des mêmes considérations, en transposant la solution retenue par l'arrêt précité à la disposition précitée, soumettant le bénéfice du crédit d'impôt salaire social minimum à la possession d'une fiche de retenue d'impôt, le Conseil d'État s'est formellement opposé à cette disposition. Cette condition aurait en effet entraîné la conséquence, contraire au principe de la libre circulation des travailleurs, que les salariés, résidents fiscaux luxembourgeois, ne percevant pas leur salaire au Luxembourg, échapperaient au bénéfice du crédit d'impôt salaire social minimum. Au regard de l'amendement parlementaire du 29 mars 2019, qui a répondu à l'opposition formelle exposée ci-avant, le Conseil

---

<sup>19</sup> Article 21 TFUE « 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application.

2. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour atteindre cet objectif, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe 1.

3. Aux mêmes fins que celles visées au paragraphe 1, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, peut arrêter des mesures concernant la sécurité sociale ou la protection sociale. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

<sup>20</sup> Article 45 TFUE « 1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique : a) de répondre à des emplois effectivement offerts, b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres, c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux, d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.

4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique.

d'État, dans son avis complémentaire du 5 avril 2019, a levé l'opposition formelle formulée dans son premier avis.

L'article 13, que l'article 1<sup>er</sup>, point 7), du projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait de remplacer dans la loi précitée, avait pour objet de fixer les conditions pour être nommé notaire titulaire. Le paragraphe 2, point 3), de l'article 13 déterminait les conditions de formation ou de titre pour accéder à la fonction de notaire. L'accès était ainsi ouvert au détenteur d'un titre de formation donnant accès à la liste I du tableau d'un des deux ordres des avocats au Grand-Duché de Luxembourg, ayant réussi l'examen de fin de stage notarial ainsi qu'aux ressortissants des États membres de l'Union européenne remplissant les conditions pour exercer la fonction de notaire dans un État membre de l'Union européenne, dès lors qu'ils ont réussi, sauf dispense, l'épreuve d'aptitude. Concernant cette deuxième possibilité d'accès, ouverte aux ressortissants de l'Union européenne, le Conseil d'État, dans son [avis du 7 mai 2019](#), a donné à considérer qu'elle pouvait être interprétée comme excluant l'hypothèse d'un Luxembourgeois qui, sans être inscrit sur la liste I du tableau d'un ordre des avocats au Grand-Duché de Luxembourg et sans avoir réussi l'examen de fin de stage notarial, remplit néanmoins les conditions pour accéder à la fonction notariale dans un autre État membre, ce qui serait contraire aux règles sur la liberté d'établissement inscrites dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à cette disposition, contraire au droit européen. Il a réitéré cette opposition formelle à l'endroit du nouvel article 13-1, qu'il était proposé d'insérer dans la loi précitée du 9 décembre 1976, qui réservait la possibilité d'une dispense aux épreuves de la maîtrise des langues et d'aptitude aux ressortissants européens.

## **2) Règlements de l'Union européenne**

### ***a) Applicabilité directe***

La directive (UE) 2016/2102 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public, prévoit en son article 7, paragraphe 2, que « [l]a Commission adopte des actes d'exécution établissant un modèle de déclaration sur l'accessibilité ». L'article 7, paragraphe 5, du projet de loi n° 7351, en guise de transposition de la disposition précitée, sans faire référence aux actes de transposition visés par la directive, se limitait à prévoir que « les modalités de la déclaration d'accessibilité et des procédures y relatives peuvent être précisées par règlement grand-ducal ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 27 novembre 2018](#), avait considéré que l'article 7, paragraphe 5, du projet de loi était contraire au droit de l'Union européenne en ce qu'il prévoyait l'adoption de règlements grand-ducaux sans exclure le cas de figure où la commission adopte des règlements européens d'exécution. Il avait souligné que la reproduction de dispositions d'un règlement européen est contraire au principe de l'applicabilité directe des règlements européens et à l'interdiction faite aux États membres par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne d'altérer la nature juridique des dispositions contenues dans les règlements de l'Union européenne par la reprise de ces normes dans le droit national. Il s'était dès lors formellement opposé à cette disposition. Il a réitéré cette opposition formelle concernant les articles 8, paragraphe 2, et 9, paragraphe 3, du projet de loi. L'amendement 4 des amendements parlementaires du 13 février 2019 a remplacé la disposition critiquée par le Conseil d'État par une disposition renvoyant aux actes d'exécution visés par la directive. Cette disposition était formulée comme suit : « La

déclaration sur l'accessibilité est fournie dans un format accessible en utilisant le modèle de déclaration sur l'accessibilité visé à l'article 7, paragraphe 2 de la directive (UE) 2016/2102 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public. » Le Conseil d'État, dans son avis complémentaire du 26 mars 2019, a par conséquent levé l'opposition formelle qu'il avait émise dans son premier avis.

L'article 12, paragraphe 4, du projet de loi n° 7328 relative aux prospectus pour valeurs mobilières et portant 1. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE ; et 2. abrogation de la loi modifiée du 10 juillet 2005 relative aux prospectus pour valeurs mobilières, reproduisait le texte de l'article 39 du règlement (UE) 2017/1129 précité. Dans son [avis du 22 janvier 2019](#), le Conseil d'État a rappelé qu'en vertu du principe de l'applicabilité directe, le règlement européen se suffit à lui-même et ne nécessite pas de dispositif national pour assurer son application. Il s'est par conséquent formellement opposé à cette disposition qu'il a demandé d'omettre<sup>21</sup>.

Dans son [avis du 22 janvier 2019](#), concernant l'article 14 du projet de loi n° 7328 relative aux prospectus pour valeurs mobilières et portant 1. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE ; et 2. abrogation de la loi modifiée du 10 juillet 2005 relative aux prospectus pour valeurs mobilières, le Conseil d'État a noté que le texte des paragraphes 1<sup>er</sup> et 4 du règlement (UE) 2017/1129 s'adresse directement aux autorités de surveillance, et donc, pour le Luxembourg, à la Commission de surveillance du secteur financier. Il a souligné que ces dispositions du règlement européen ne nécessitent, au regard du principe de l'applicabilité directe du règlement européen, aucune mesure de mise en œuvre dans l'ordre juridique national. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé aux dispositions des paragraphes 1<sup>er</sup>, 3 et 4 de l'article 14 du projet de loi pour non-respect du principe de l'applicabilité directe du texte européen, qui reprenaient les dispositions de l'article 42 du règlement (UE) 2017/1129. Concernant ensuite l'article 14, paragraphe 2, du projet de loi, le Conseil d'État a rappelé que lorsque la reprise de dispositions contenues dans un règlement

---

<sup>21</sup> Voir en ce sens également les oppositions formelles que le Conseil d'État a émises : - dans son [avis du 15 février 2019](#) concernant les articles 2 et 3 du projet de loi n° 7344 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne ; - dans son [avis du 5 mars 2019](#) concernant l'article 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, du projet de loi n° 7412 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration - dans son [avis du 12 mars 2019](#) concernant l'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet de loi n° 7349 portant 1. mise en œuvre du règlement (UE) n° 345/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 relatif aux fonds de capital-risque européens ; 2. mise en œuvre du règlement (UE) n° 346/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens ; 3. mise en œuvre du règlement (UE) 2015/760 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme ; 4. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1131 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 sur les fonds monétaires ; 5. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, et modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE et 2011/61/UE et les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 648/2012 ; et 6. modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

européen s'avère nécessaire pour assurer la mise en œuvre des dispositions du règlement européen, il faut, afin d'éviter la dissimulation de l'origine européenne des dispositions ainsi reprises, compléter les dispositions nationales de mise en œuvre par une référence aux dispositions du règlement européen dont il s'agit<sup>22</sup>. Le Conseil d'État a par conséquent exigé, sous peine d'opposition formelle, dans la mesure où le libellé proposé à l'article 14, paragraphe 2, du projet de loi risquait de dissimuler la nature et l'origine européennes du dispositif, de le compléter par une référence au règlement européen (UE) 2017/1129 précité.

Dans son avis du 21 mai 2019 concernant le projet de loi n° 7383 modifiant : [...] 3. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments, le Conseil d'État a constaté que la définition du médicament à usage compassionnel, que l'article 3 du projet proposait d'insérer au nouveau point 8° de l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 11 avril 1983, était différente de celle visée à l'article 83 du règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments. Il a rappelé qu'en vertu de l'article 288, alinéa 2, TFUE, le règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre et que si le règlement laisse le soin aux États membres de prendre eux-mêmes les mesures législatives, réglementaires, administratives et financières nécessaires pour que les dispositions dudit règlement puissent être effectivement appliquées, ces dispositions ne doivent toutefois pas, selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, entraver l'applicabilité directe du règlement ni en dissimuler la nature européenne. Dès lors, comme l'article 1<sup>er</sup>, point 8°, qu'il était proposé d'insérer dans la loi précitée du 11 avril 1983, modifiait le libellé du règlement européen (CE) n° 726/2004 et y était contraire, le Conseil d'État s'y est formellement opposé.

*Les autres fondements à la base de l'opposition formelle relevée ci-avant sont repris sous le point F) Principes généraux du droit, 3) Principe de sécurité juridique, b) Incohérences internes.*

---

<sup>22</sup> Voir en ce sens également les oppositions formelles que le Conseil d'État a formulées : - dans son avis du 5 février 2019 concernant l'article 7, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, du projet de loi n° 7350 a) concernant certaines modalités d'application et les sanctions du règlement (UE) 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure et abrogeant le règlement (CE) n° 1102/2008 ; b) abrogeant la loi du 23 février 2010 concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (CE) n° 1102/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance ; - dans son avis du 12 mars 2019 concernant l'article 20, paragraphes 1<sup>er</sup> et 3, du projet de loi n° 7349 portant 1. mise en œuvre du règlement (UE) n° 345/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 relatif aux fonds de capital-risque européens ; 2. mise en œuvre du règlement (UE) n° 346/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens ; 3. mise en œuvre du règlement (UE) 2015/760 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme ; 4. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1131 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 sur les fonds monétaires ; 5. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, et modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE et 2011/61/UE et les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 648/2012 ; et 6. modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

Au regard de la disposition prévue à l'article 63, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, en vertu de laquelle « les dispositions des actes délégués et des actes d'exécution adoptés sur base de la directive n° 91/477/CEE par la Commission de l'Union européenne sont applicables au Luxembourg dès leur entrée en vigueur ou prise d'effet telle que fixée par l'acte délégué ou l'acte d'exécution qui les établit », le Conseil d'État a, dans son [avis du 12 juillet 2019](#), souligné que l'applicabilité ou la prise d'effet au Luxembourg des actes délégués ou des actes d'exécution adoptés sur base de la directive n° 91/477/CEE, telle que modifiée, qui constituent des règlements de l'Union européenne, sont inhérentes à la nature européenne de ces actes et n'ont pas à être consacrées en droit national. Il s'est par conséquent formellement opposé au dispositif proposé.

#### ***b) Mise en œuvre non conforme d'un règlement de l'Union européenne***

L'article 6, paragraphe 4, 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), détermine les conditions de licéité du traitement à une fin autre pour laquelle les données ont été collectées initialement, traitement qui n'est pas fondé sur le consentement de la personne concernée ou sur le droit de l'Union européenne ou le droit d'un État membre. Le traitement ultérieur doit ainsi notamment constituer une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir un des objectifs définis à l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement (UE) 2016/679. L'article 16-2, que l'article 1<sup>er</sup>, point 2°, du projet de loi n° 7373 concernant la limitation de la portée de certains droits et obligations dans le cadre du règlement général sur la protection des données et portant : 1. exécution, en matière de surveillance du secteur financier et des assurances, 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) ; 2. modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et 3. modification de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, avait pour objet d'insérer dans la loi précitée du 23 décembre 1998 la mise en œuvre de l'article 6, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679. L'article 16-2 visait, aux lettres a) à c), des cas de figure où des données, collectées par la CSSF dans le cadre de ses compétences légales, sont traitées ultérieurement par la CSSF à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été collectées initialement. Le Conseil d'État, dans son [avis du 11 juin 2019](#), s'est demandé si les traitements ultérieurs des données décrits aux lettres b) à e) de l'article 16-2, répondaient aux conditions précitées de l'article 6-4 du règlement (UE) 2016/679. Les auteurs avaient en effet omis de justifier les traitements ultérieurs au regard des objectifs énumérés au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 23 du règlement européen. Le Conseil d'État a souligné l'importance de la détermination de ces objectifs étant donné que la nécessité d'une mesure s'évalue à l'aune de l'objectif qu'elle vise à atteindre. Il a par conséquent exigé que, pour chaque traitement ultérieur au sens de l'article 6-4 du règlement européen précité, l'objectif visé à l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement (UE) 2016/679 et la nécessité du traitement soient précisés, en ce que, à défaut, l'examen de nécessité et de proportionnalité et, partant, l'examen de conformité avec le règlement européen s'avèrera

impossible. Le Conseil d'État s'est en ce sens rallié à l'analyse que la CNPD a effectuée dans son avis du 5 avril 2019. Elle avait en effet observé qu'« en l'absence d'une délimitation plus précise des catégories de données pouvant faire l'objet d'un traitement ultérieur, et d'explications plus précises quant à la nécessité et à la proportionnalité de ce traitement dans le commentaire des articles, la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier la conformité de la mise en œuvre pratique de ces dispositions au [règlement européen], alors que la disposition sous examen est trop générale et vague ». Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à l'article 16-2, tel qu'il était proposé de l'introduire dans la loi précitée du 23 décembre 1998, pour violation du règlement (UE) 2016/679.

L'article 16-3, que l'article 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, du projet de loi n° 7373 concernant la limitation de la portée de certains droits et obligations dans le cadre du règlement général sur la protection des données et portant : 1. exécution, en matière de surveillance du secteur financier et des assurances, 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) ; 2. modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et 3. modification de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, avait pour objet d'insérer dans la loi précitée du 23 décembre 1998, visait à déterminer les situations dans lesquelles la Commission de surveillance du secteur financier, ci-après « CSSF », peut limiter la fourniture d'informations à la personne concernée, fourniture d'informations qui est imposée par l'article 13 du règlement (UE) 2016/679. L'article 16-3 entendait ainsi mettre en œuvre l'article 23 du même règlement européen qui autorise les États membres d'introduire par voie législative des limitations aux droits de la personne concernée prévus aux articles 12 à 22, et 34 du même règlement, pour autant que ces limitations respectent l'essence des droits et libertés fondamentaux et qu'elles constituent une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs énumérés limitativement aux lettres a) à j) de l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, dudit règlement. Les situations visées au nouvel article 16-3 étaient celles où la communication des informations risque de compromettre les missions, compétences et pouvoirs de la CSSF<sup>23</sup>. Dans son avis du 11 juin 2019,

---

<sup>23</sup> Étaient ainsi visés : - le cas « où la personne concernée fait l'objet d'une procédure administrative ou d'une procédure ayant pour objet d'imposer une sanction administrative, une mesure de police administrative ou une mesure prudentielle, ou lorsque cette personne fait l'objet d'une enquête, ou d'actes préparatoires à ces procédures ou enquêtes, lorsque ces procédures ou enquêtes sont effectuées par la CSSF dans le cadre de l'exécution de ses missions légales, et lorsque l'obligation de la CSSF de respecter pleinement ou immédiatement les droits de la personne concernée ou le plein ou immédiat exercice des droits de la personne concernée porterait atteinte aux besoins ou objectifs de ces procédures ou enquêtes, ou aux actes préparatoires », (article 16-3, lettre a)), - le cas de menace de la stabilité du système bancaire et financier ou des marchés, du maintien de l'ordre public ou de la sécurité publique (article 16-3, lettre b)), - le cas de risque d'entrave de la défense des intérêts légitimes de la CSSF liés à l'exercice de ses missions légales dans le cadre de procédures juridictionnelles (article 16-3, lettre c)), - le cas de risque d'entrave de la « poursuite par la CSSF d'une procédure administrative dans laquelle elle est partie, en ce comprise, mais sans s'y limiter, une procédure administrative en non-application ou en violation du droit de l'Union européenne telle que prévue dans le règlement (UE) n°1093/2010 du 24 novembre 2010 instituant une autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), le règlement (UE) n° 1094/2010 du 24 novembre 2010 instituant une autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), et le règlement (UE) n°1095/2010 du 24 novembre 2010 instituant une autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers) » (article 16-3, lettre d)), - le cas de risque d'entrave de « la communication confidentielle et licite de données en provenance d'autorités ou d'organismes nationaux, étrangers, européens ou internationaux qui transmettent ces données dans l'exercice de leurs compétences respectives, ou qui leur sont transmises par la CSSF dans le cadre

avant de procéder à l'analyse concrète de l'article 16-3 du projet de loi, le Conseil d'État a rappelé les principes et exigences que posent la mise en œuvre de l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 dans le droit national. Il a ainsi souligné que, compte tenu de son caractère dérogatoire, l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 doit faire l'objet d'une interprétation stricte. Il a rappelé que les limitations, qui doivent, en vertu de l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, première phrase, du règlement européen, respecter l'essence des libertés et droits fondamentaux et constituer une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique, doivent encore répondre à un des objectifs d'intérêt général énumérés aux lettres a) à j), de l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, précité, objectifs qu'il convient de déterminer avec suffisamment de précision en ce que ce sont ces objectifs qui définissent le cadre dans lequel la nécessité des limitations est évaluée. Les limitations des droits des personnes concernées doivent en effet être proportionnelles par rapport au but poursuivi et ne pas dépasser ce qui est strictement nécessaire. En renvoyant à l'avis n° 33/2018 de la Commission de la protection de la vie privée belge, contenant une proposition de structure par rapport aux dispositions visant à introduire des limitations conformément à l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement (UE) 2016/679, le Conseil d'État a considéré que l'objectif poursuivi par la limitation doit figurer dans le dispositif la prévoyant. Concernant ensuite l'examen concret des mesures proposées, le Conseil d'État a observé, en considération des principes qu'il venait d'énoncer, que s'il peut admettre que la limitation envisagée au nouvel article 16-3, lettre a), visant à empêcher que la transmission des informations ne compromette l'exercice des missions et des compétences de la CSSF, est justifiée au regard des objectifs prévus aux lettres e) et h) <sup>24</sup> de l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement (UE) 2016/679, encore faut-il que ces objectifs, prévus à l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement européen, figurent dans le texte de la future loi. Tel n'était en effet pas le cas. Le Conseil d'État a également relevé que pour éviter que la limitation excède les limites de ce qui est strictement nécessaire, il convient de préciser dans le dispositif les différents aspects entourant la mesure, et notamment les opérations de traitement visées, les limitations et les garanties prévues. Il a illustré la nécessité de cette exigence en citant un extrait de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données du 29 mars 2018 concernant le projet de loi 7250<sup>25</sup> dans lequel cette commission avait émis la considération suivante : « En l'absence d'autre précision dans le texte du projet de loi, la Commission nationale ne comprend pas selon quels critères objectifs le directeur des contributions ou son délégué pourrait apprécier l'existence d'un tel risque. Or, comme expliqué ci-avant, toute limitation doit être prévue par une loi suffisamment claire et précise. La CNPD estime donc indispensable de prévoir avec plus de précisions dans cet article les cas dans lesquels le directeur pourrait limiter le droit d'accès, afin de ne pas laisser l'appréciation de la nécessité de la limitation au seul directeur des contributions. » Le Conseil d'État a par conséquent exigé que le nouvel article 16-3, lettre a), circoncrive de manière plus précise les cas dans lesquels les droits des personnes concernées peuvent être limités, exigence

---

de l'exercice de ses compétences légales » (article 16-3, lettre e)), et finalement - le cas de risque d'atteinte aux intérêts légitimes protégés de tiers (article 16-3, lettre f)).

<sup>24</sup> Article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre e), du règlement (UE) 2016/679 : « d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale » et article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre h) du même règlement : « une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique, dans les cas visés aux points a) à e) et g) ».

<sup>25</sup> Projet de loi portant exécution, en matière fiscale, des dispositions 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 et portant modification : 1) de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« *Abgabenordnung* ») ; 2) de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ; 3) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) ; 4) de la loi du 24 juillet 2015 relative à FATCA.

qu'il a réitérée concernant les mesures prévues aux lettres b) à f) de l'article 16-3, qui étaient également libellées de manière beaucoup trop large pour répondre aux conditions de proportionnalité et de nécessité. Au regard de ces considérations, le Conseil d'État s'est formellement opposé aux limitations envisagées à l'article 16-3, lettres a) à f), pour violation de l'article 23 du règlement européen. En renvoyant aux observations précitées, émises dans le cadre de l'examen du nouvel 16-3, le Conseil d'État s'est encore formellement opposé aux articles 16-4, 16-5 et 16-7 qu'il était également proposé d'introduire dans la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier.

Les articles 16-3 à 16-7, que le projet de loi n° 7373 concernant la limitation de la portée de certains droits et obligations dans le cadre du règlement général sur la protection des données et portant : 1. exécution, en matière de surveillance du secteur financier et des assurances, 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) ; 2. modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et 3. modification de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, avait pour objet d'insérer dans la loi précitée du 23 décembre 1998, visaient à mettre en œuvre l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement (UE) 2016/679 en déterminant les situations dans lesquelles la Commission de surveillance du secteur financier, ci-après « CSSF », peut limiter : - l'obligation de fournir les informations à la personne concernée par les traitements qui est imposée par les articles 13 et 14 du règlement (UE) 2016/679, - restreindre le droit d'accès aux données collectées de la personne concernée prévu par l'article 15 du règlement européen, - restreindre le droit à la limitation du traitement inscrit à l'article 18 du règlement européen et - limiter le droit d'opposition de la personne concernée au traitement de ses données prévu à l'article 21 du même règlement européen. L'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/679 détermine les garanties que les mesures législatives nationales envisageant des limitations au sens de l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, doivent prévoir. Le nouvel article 16-8, que le projet de loi proposait d'insérer dans la loi précitée du 23 décembre 1998, avait pour objet la mise en œuvre de ces garanties imposées par l'article 23, paragraphe 2, du règlement européen, au regard des limitations précitées, prévues aux nouveaux articles 16-3 à 16-7 qu'il était proposé d'insérer dans la loi précitée du 23 décembre 1998. Dans son avis du 11 juin 2019, le Conseil d'État n'a pas partagé l'interprétation que les auteurs, en se référant à la doctrine allemande, avaient donnée à l'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/679. Les auteurs avaient en effet considéré que toutes les garanties de l'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/679, ne doivent pas être reflétées dans les dispositifs nationaux en raison de la formulation « au moins, le cas échéant » précédant l'énumération de ces garanties à l'article 23, paragraphe 2, dudit règlement. Le Conseil d'État a au contraire plaidé pour une approche qui préconise d'appliquer autant que possible lesdites garanties en fonction des cas spécifiques des limitations, impliquant que les garanties appropriées doivent être précisées pour chaque limitation qui est envisagée. Le Conseil d'État a encore constaté que les garanties consacrées par l'article 16-8 étaient assorties de nombreuses exceptions formulées de manière très vague. Il s'est, à cet égard, rallié à l'observation que la Commission nationale pour la protection des données avait faite dans son avis du 9 avril 2019 concernant le projet de loi. Elle avait en effet souligné que les garanties de l'article 23, paragraphe 2, du règlement 2016/679, constituent un socle de protection élémentaire pour les personnes concernées dans les cas où leurs droits consacrés par ledit règlement sont limités, et qu'il convient dès lors de limiter les exceptions à ces garanties au strict minimum. Le Conseil d'État a également noté une différence entre le texte

proposé et celui prévu par le règlement (UE) 2016/679 à l'article 23, paragraphe 2, lettre h). En effet, en vertu de la disposition précitée du règlement européen, la loi doit prévoir « le droit des personnes concernées d'être informées de la limitation, à moins que cela risque de nuire à la finalité de la limitation ». Le texte proposé prévoyait toutefois au nouvel article 16-8, paragraphe 2, que « la finalité ne doit pas nuire à la finalité du traitement, de la limitation ou du retard ». Le Conseil d'État a estimé que l'exception suivant laquelle l'information de la personne concernée ne doit pas nuire à la finalité du traitement, outre de ne pas être prévue par le règlement européen, ne fait pas de sens dans le contexte de la mise en œuvre de l'article 23, paragraphe 2, du règlement européen. Il s'est par ailleurs interrogé sur la référence au « retard » dans l'information prévue par la disposition précitée du projet de loi. L'article 16-8, paragraphe 2, précisait par ailleurs que l'information de la limitation « ne doit notamment pas nuire, au secret professionnel auquel est tenu la CSSF, ni empêcher celle-ci de poursuivre une procédure administrative ou juridictionnelle ». Le Conseil d'État a souligné que ces cas de figure ne sauraient d'emblée justifier l'absence d'information de la limitation des droits de la personne concernée. Au regard de l'article 16-8, paragraphe 4, qui obligeait la CSSF à informer la personne concernée que ses données ont fait l'objet d'un traitement dans le cadre d'une procédure administrative, une enquête, y compris des actes préparatoires, lorsque la procédure, l'enquête ou l'acte préparatoire a été classé sans qu'une décision ait été prise, le Conseil d'État a critiqué que cette obligation d'information, qui constitue une garantie pour la personne concernée, se limitait à l'unique limitation des droits envisagée dans le cadre du nouvel 16-3, lettre a), de la loi précitée du 28 décembre 1998. Les limitations des droits de la personne concernée, envisagées dans les cas de figures visés aux lettres b) à f) du même article, n'étaient ainsi pas entourées des mêmes garanties. Enfin, les paragraphes 5 et 6 de l'article 16-8 avaient trait à l'obligation de la CSSF d'informer la personne concernée de la possibilité d'introduire un recours auprès de la CNPD ainsi que de la possibilité de former un recours juridictionnel, obligation qui était toutefois assortie de nombreuses exceptions. Le Conseil d'État a observé à cet égard que l'obligation d'informer la personne concernée de la possibilité d'introduire un recours auprès de la CNPD ainsi que de la possibilité de former un recours juridictionnel doit s'appliquer en tout état de cause après la clôture du contrôle ou de l'enquête et ne doit, à ce stade, pas être assortie d'exceptions. Le Conseil d'État, au regard de l'ensemble de ces considérations, s'est formellement opposé aux paragraphes 1<sup>er</sup> à 6 de l'article 16-8, en ce qu'ils ne répondaient pas, sur de nombreux points, aux exigences prévues par le paragraphe 2 de l'article 23 du règlement (UE) 2016/679.

L'article III, points 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, du projet de loi n° 7373 concernant la limitation de la portée de certains droits et obligations dans le cadre du règlement général sur la protection des données et portant : 1. exécution, en matière de surveillance du secteur financier et des assurances, 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) ; 2. modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et 3. modification de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, visait à mettre en œuvre l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 pour les traitements de données à caractère personnel effectués par le Fonds de résolution Luxembourg, ci-après « FRL », et le Fonds de Garantie des Dépôts Luxembourg, ci-après « FGDL ». L'article 23 précité autorise les États membres de l'Union européenne à introduire, par voie législative, des limitations aux droits de la personne concernée prévus aux articles 12 à 22 et 34 du même règlement pour autant que ces limitations respectent l'essence des

droits et libertés fondamentaux et qu'elles constituent une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs énumérés limitativement aux lettres a) à j) de l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, dudit règlement. Les dispositifs nationaux qui optent pour cette possibilité doivent assortir les limitations des droits des personnes concernées des garanties prévues par l'article 23, paragraphe 2, du même règlement européen. Aux fins de mettre en œuvre l'article 23 du règlement (UE) 2016/679, l'article III du projet de loi entendait tout simplement transposer, dans le contexte des missions légales du FRL et du FGDL, les limitations et les garanties prévues aux nouveaux articles 16-2 à 16-9, que le projet de loi proposait d'insérer dans la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, ci-après « CSSF ». Il était ainsi proposé de compléter l'article 105, applicable au FRL, et l'article 154, applicable au FGDL, de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement, par des dispositions en vertu desquelles les limitations et garanties prévues aux articles 16-2 à 16-9 de la loi précitée du 23 décembre 1998 sont également applicables dans le contexte de l'exécution des missions légales du FRL et du FGDL. Dans son avis du 11 juin 2019, le Conseil d'État a observé que les missions légales de ces deux établissements publics diffèrent fondamentalement de celles de la CSSF, en ce qu'ils n'ont pas pour objet de contrôler les opérateurs du secteur financier ni de les sanctionner en cas de violation des règles applicables. Or, les limitations des droits et obligations prévus par le règlement européen sont justifiées, pour la CSSF, par la nécessité de garantir l'exercice de ces missions de contrôle et de sanction. Il a observé que la transposition pure et simple au FRL et au FGDL des limitations et garanties applicables dans le contexte des missions de la CSSF, manquait de tenir compte de cette différence fondamentale des missions, et était dès lors source d'insécurité juridique. Il a finalement rappelé que la nécessité et la proportionnalité d'une limitation des droits des personnes intéressées, au regard de l'article 23 du règlement européen, s'évaluent à l'aune de l'objectif poursuivi et du contexte dans le cadre duquel la limitation est envisagée, impliquant que les traitements effectués et les cas de figure dans lesquels il peut être envisagé d'effectuer des limitations aux droits des personnes concernées sont intrinsèquement liés aux missions légales et aux pouvoirs de chaque responsable de traitement. Il en a conclu qu'au regard des différences des missions légales, une transposition pure et simple des dispositifs prévus pour la CSSF n'était pas admissible, sous peine de violer l'article 23 du règlement (UE) 2016/679. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à l'article III pour méconnaissance de l'article 23 du règlement européen et pour violation du principe de sécurité juridique.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite sous le point F) Principes généraux de droit, 3) Principe de sécurité juridique, d) Texte lacunaire.*

L'article 13 du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, avait trait au fichier des armes et du traitement des données y contenues. Dans son avis du 12 juillet 2019, le Conseil d'État a rappelé d'emblée que la protection des données est régie par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif au traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, désigné communément « règlement général sur la protection des données ». Il a relevé que l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettres c) et e), du règlement général sur la protection des données, en vertu duquel le traitement est licite s'il est nécessaire au

respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public, était applicable aux traitements envisagés à l'article 13 du projet de loi. Il a souligné que l'article 6 n'impose pas de donner à chaque traitement de données une base spécifique légale ou réglementaire nationale. En effet, si l'article 6, paragraphe 3, du règlement général sur la protection des données n'exclut pas des bases juridiques nationales qui peuvent « contenir des dispositions spécifiques », la création d'un tel cadre légal ou réglementaire ne s'impose toutefois que s'il s'agit de prévoir des règles spécifiques ayant trait notamment aux conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement, aux types de données qui font l'objet du traitement, aux personnes concernées, aux entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et aux finalités pour lesquelles elles peuvent l'être, aux durées de conservation ou encore aux opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal<sup>26</sup>.

Même si l'article 13, paragraphe 2, du projet de loi, qui limitait la durée de conservation des données à trente ans, constituait au regard de l'article 6, paragraphe 3, du règlement général sur la protection des données une disposition spécifique, le Conseil d'État a néanmoins rappelé que le règlement général sur la protection des données exige en son article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre e), que la durée de conservation des données permettant l'identification des personnes concernées ne saurait excéder celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Il s'est ainsi interrogé sur la nécessité objective de conserver les données pendant une durée aussi longue que celle prévue par les auteurs du projet de loi.

L'article 13, paragraphe 3, du projet de loi avait trait à l'accès aux données contenues dans le fichier par d'autres administrations et constituait ainsi également une disposition spécifique au regard de l'article 6, paragraphe 3, du règlement général sur la protection des données. Si le texte proposé ne posait pas de problème au regard des finalités pour lesquelles l'accès peut être accordé, il n'indiquait toutefois pas les administrations bénéficiant de cet accès. Le Conseil d'État, en renvoyant à l'article 6, paragraphe 3, exigeant cette précision dans la loi nationale, a dès lors critiqué le texte proposé à cet égard.

Le Conseil d'État s'est finalement formellement opposé à l'article 13, paragraphe 5, du projet de loi qui conférait une autorisation générale au ministre pour échanger toutes les données à caractère personnel qui sont nécessaires à l'exécution de la loi en projet et de ses règlements d'exécution, de la directive 91/477/CEE modifiée et de ses actes délégués et d'exécution, et du règlement (UE) n° 258/2012<sup>27</sup> avec les autorités compétentes nationales étrangères et internationales. En effet, ni les données objet de l'échange, ni les finalités d'un tel échange, ni les autorités étrangères concernées,

---

<sup>26</sup> Voir en ce sens également l'observation que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 11 juin 2019](#) à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, du projet de loi n° 7373 concernant la limitation de la portée de certains droits et obligations dans le cadre du règlement général sur la protection des données et portant : 1. exécution, en matière de surveillance du secteur financier et des assurances, 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) ; 2. modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et 3. modification de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances.

<sup>27</sup> Règlement (UE) n° 258/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 portant application de l'article 10 du protocole des Nations unies contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (protocole relatif aux armes à feu) et instaurant des autorisations d'exportation, ainsi que des mesures concernant l'importation et le transit d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.

ce qui englobait également les autorités étrangères des États tiers à l'Union européenne, n'étaient précisées dans le dispositif proposé. Le Conseil d'État a souligné qu'un tel système général d'échange ne saurait être justifié ni au titre du règlement général sur la protection des données ni au titre de la directive 91/477/CEE modifiée, que le projet de loi avait pour objet de transposer, dont la portée était dès lors beaucoup plus restreinte. Il a encore critiqué que le régime d'échange de données proposé n'était pas soumis à un cadre légal, national ou supranational, suffisamment précis, pour garantir les droits individuels des personnes concernées dans le respect de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant, concernant l'article 13, paragraphe 5, du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions [...], est faite sous le point A) Droits et libertés fondamentaux, 5) Droit à la vie privée, a) Vie privée (article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et article 11, paragraphe 3, de la Constitution).*

*Il est encore renvoyé à :*

*- l'opposition formelle, relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 5) Droit à la vie privée, a) Vie privée (article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et article 11, paragraphe 3, de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 5 avril 2019 concernant l'article 3, paragraphe 5, du projet de loi n° 7236 instituant un défenseur des droits de l'enfant, appelé « Ombudsman/fra fir Kanner a Jugendlecher » et portant modification 1. 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 ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'Enfance et 3. de la loi concernant le Budget des recettes et des dépenses de l'État ;*

*- l'opposition formelle, relevée au point F) Principes généraux du droit, 3) Principe de sécurité juridique, c) Incohérences par rapport à d'autres lois ou principes de droit, que le Conseil d'État a émise dans son avis du 12 juillet 2019 concernant l'article 49 du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives.*

### **3) Directives européennes**

#### **a) Transposition non conforme d'une directive**

L'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, détermine quatre cas dans lesquels un contribuable est soumis à une imposition calculée sur la base d'un montant égal à la valeur de marché des actifs transférés, au moment de la sortie des actifs, diminué de la valeur fiscale. L'article 1<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup>, du projet de loi n° 7318 1) transposant la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur ; 2) modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant

l'impôt sur le revenu ; [...] , aux fins de transposer la disposition de la directive précitée, proposait de reprendre dans le libellé de l'article 38 de la loi précitée du 4 décembre 1967, l'énumération des quatre situations énoncées au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5 de la directive qui sont à considérer comme un transfert à l'étranger, en complétant toutefois le texte de la directive, à l'endroit des points a) et b) de l'énumération des cas visés par l'insertion du terme « isolés », après celui de « biens ». Dans son [avis du 13 novembre 2018](#), le Conseil d'État a considéré que cet ajout introduisait une incertitude quant à l'interprétation des dispositions en question et entraînait une transposition incorrecte de la directive. Il a par conséquent exigé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive, la suppression du terme « isolés » aux points a) et b) du nouvel article 38, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 4 décembre 1967.

L'article 2, point 9°, de la directive (UE) 2016/1164 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, définit le concept de « dispositif hybride » comme étant « une situation où un contribuable est établi dans un État membre et où une entreprise associée est établie dans un autre État membre, ou un dispositif structuré conclu entre des parties établies dans des États membres différents, lorsque des différences dans la qualification juridique d'un instrument financier ou d'une entité entraînent les conséquences suivantes : a) le même paiement, les mêmes charges ou les mêmes pertes font l'objet d'une déduction aussi bien dans l'État membre d'origine du paiement, des charges ou des pertes que dans un autre État membre (« double déduction ») ; ou b) le paiement fait l'objet d'une déduction dans l'État membre où il a sa source sans donner lieu à une inclusion du produit correspondant à ce paiement dans la base d'imposition de l'autre État membre (« déduction sans prise en compte ») ». Dans son [avis du 13 novembre 2018](#), le Conseil d'État a constaté que le nouvel article 168<sup>ter</sup>, que le projet de loi n° 7318 1) transposant la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur ; 2) modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; [...], proposait d'insérer dans la loi précitée du 4 décembre 1967, ne reprenait pas littéralement les termes de l'article 2, point 9°, lettre b°, de la directive précitée. Le texte en projet utilisait en effet les notions de « dépenses d'exploitation » en lieu et place du terme « paiement », figurant dans le texte de la directive (UE) 2016/1164. Le Conseil d'État a relevé que la notion de « dépense d'exploitation » est une notion propre à l'impôt sur le revenu qui s'applique aux contribuables générant un revenu commercial, de sorte que ce libellé générique n'appelle pas d'observation particulière. Il a toutefois donné à considérer que dans le contexte de l'article 9 de la directive (UE) 2016/1164 et, pour ce qui est des situations résultant en une « déduction sans prise en compte », seules les « dépenses d'exploitation » pouvant générer un « paiement » (que ce soit dans le même ou dans un exercice d'exploitation différent) doivent être considérées comme entrant dans le champ d'application de la définition de dispositifs hybrides. Il a dès lors exigé, sous peine d'opposition formelle pour transposition non conforme de la directive, que les auteurs reprennent intégralement le libellé de l'article 2, point 9°, lettre b°, de la directive précitée.

L'article 1<sup>er</sup>, point 2°, lettre a), du projet de loi n° 7318 1) transposant la directive (UE) 2016/1164 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur [...] aux fins de transposer l'article 5, alinéa 5, de cette directive, visait à compléter l'article 35 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu par un nouvel alinéa 5. En vertu de l'article 35, alinéa 5, point 1), le Luxembourg,

État d'accueil, devait accepter la valeur retenue au titre de valeur fiscale par l'État de départ « lorsque le contribuable transfère vers le Luxembourg son domicile fiscal ou son séjour habituel à partir d'un autre État ». Dans son [avis du 13 novembre 2018](#), le Conseil d'État a donné à considérer qu'en se référant uniquement au domicile fiscal du contribuable, le libellé du texte opérait une transposition incomplète de la directive, dans la mesure où le transfert des entités soumises à l'impôt sur le revenu des collectivités n'était pas couvert. Il a par conséquent demandé de compléter le texte proposé en visant également le siège statutaire ou l'administration centrale du contribuable.

Le projet de loi n° 6961 portant modification 1. de la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ; 2. du Code pénal, tel que résultant des amendements gouvernementaux du 25 juin 2018, renvoyait en son article 22, renuméroté en article 28, à l'article 17 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des données à l'égard du traitement des données à caractère personnel qui avait été abrogée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données. Le nouvel article 28 prévoyait que l'Autorité nationale de sécurité (ANS), peut demander, par écrit, au procureur général d'État de se voir communiquer le bulletin N° 2 du casier judiciaire et que cette autorité transmet trimestriellement la liste des demandes de délivrance du casier judiciaire avec les motifs à la base desdites demandes à l'autorité de contrôle spécifique prévue à l'article 17 de la loi précitée du 2 août 2002. Dans son [avis rectificatif du 27 novembre 2018](#) de l'[avis complémentaire du 13 novembre 2018](#), le Conseil d'État a renvoyé aux considérations et à l'opposition formelle qu'il avait émise dans son avis du 29 mai 2018 concernant l'article 60 initial du projet de loi n° 7168 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale. Dans cet avis, il avait rendu attentif sur le fait que les données provenant du casier judiciaire proviennent d'un traitement effectué par une autorité juridictionnelle pour lequel seule l'autorité de contrôle judiciaire est compétente. Il avait dès lors émis une opposition formelle à la disposition octroyant compétence à la Commission nationale pour la protection des données. Le Conseil d'État, dans son avis rectificatif du 27 novembre 2018 a par conséquent également exigé, sous peine d'opposition formelle, que l'autorité de contrôle spécifique de l'article 17 de la loi précitée du 2 août 2002, à laquelle il était renvoyé au nouvel article 28 de la loi précitée du 15 juin 2004, soit remplacée par l'autorité de contrôle judiciaire visée à l'article 40 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

Le projet de loi n° 7353 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secret d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites, avait pour objet la transposition en droit national de la directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués. L'article 14, paragraphe 4, du projet de loi, dans le but de transposer l'article 15 de la directive précitée, relatif à la publication des décisions judiciaires, instaurait un régime spécial de publication qui visait les seules décisions ordonnant des mesures provisoires ou conservatoires. Le Conseil d'État, dans son [avis du 15 février 2019](#), a souligné que l'article 15 de la directive à transposer n'opérait pas de distinction entre les décisions qui peuvent être qualifiées de référés et les décisions judiciaires au fond. Il a dès lors considéré que le dispositif proposé n'était pas conforme à celui de la directive à transposer et s'y est, partant, formellement opposé.

L'article 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, du projet de loi n° 7411 portant 1<sup>o</sup> transposition de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal ; 2<sup>o</sup> modification du Code pénal ; 3<sup>o</sup> modification du Code de procédure pénale et 4<sup>o</sup> modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, avait pour objet la transposition des articles 3, paragraphe 2, et 4, paragraphe 3, de la directive précitée. L'article 3, paragraphe 2, de la directive 2017/1371 détermine les éléments qui sont à considérer comme une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, parmi lesquels, en matière de dépenses non liées à la passation de marchés publics ainsi qu'en matière de dépenses relatives aux marchés publics, tout acte ou omission relatif au détournement de fonds ou avoirs à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été initialement accordés. L'article 4, paragraphe 3, de la directive (UE) 2017/1371 définit le détournement comme « le fait, pour un agent public auquel est confiée, directement ou indirectement, la gestion de fonds ou avoirs d'engager ou de dépenser des fonds ou de s'approprier ou d'utiliser des avoirs d'une manière contraire aux fins prévues pour ces derniers, portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ». Il était proposé, afin de transposer la directive (UE) 2017/1371 et de sanctionner le détournement de deniers publics et privés, tel que défini par la directive, de compléter l'article 240 du Code pénal, qui sanctionne le détournement de deniers publics ou privés par une personne dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publics, ou chargée d'une mission de service public, soit en vertu ou à raison de sa charge par la précision que la personne dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public, par la précision que cette personne « aura utilisé [les deniers publics ou privés] d'une manière contraire aux fins prévues ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 5 avril 2019](#), a considéré que cet ajout ne transposait pas correctement l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2017/1371 qui prévoit une utilisation « des avoirs d'une manière contraire aux fins prévues pour ces derniers, portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ». Il a considéré qu'une transposition correcte de la directive dans le droit national doit incriminer une utilisation différente de la finalité initiale qui est de nature à porter atteinte aux intérêts publics. Le Conseil d'État s'est dès lors formellement opposé à l'ajout proposé pour transposition non conforme de la directive. Il a suggéré de compléter l'ajout « qui aura utilisé [les deniers publics ou privés] d'une manière contraire aux fins prévues » par les termes « et d'une façon à porter atteinte aux intérêts publics ».

L'article 19 du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1<sup>o</sup> transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2<sup>o</sup> modification du Code pénal, et 3<sup>o</sup> abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, avait pour objet de transposer l'article 4, paragraphe 4, de la directive 91/477/CEE, telle que modifiée par la directive (UE) 2017/853, relatif à l'obligation des armuriers et des courtiers d'armes de tenir un registre d'armes. Dans son [avis du 12 juillet 2019](#), le Conseil d'État a constaté que le dispositif proposé par les auteurs du projet de loi n'était pas conforme à celui de la directive. En effet, l'article 19 du projet de loi limitait son champ d'application aux armuriers, tandis que l'article 4, paragraphe 4, alinéa 5, de la directive vise également les courtiers. La directive prévoit par ailleurs que le « type » d'armes doit être renseigné audit registre, alors que le dispositif de la loi en projet visait, à ce titre, le « genre » d'armes. D'autres informations nécessaires pour identifier ou tracer les armes à feu conformément à l'article 4, paragraphe 4, de la directive n'étaient également pas indiquées à l'article 19 du projet de loi. Tel

était le cas du numéro de série et du marquage, appliqués sur la carcasse ou sur la boîte de culasse et de l'indication des transformations ou modifications apportées à l'arme, y compris la neutralisation. Le Conseil d'État s'est dès lors formellement opposé à l'article 19 du projet de loi pour transposition non conforme de la directive à transposer.

Dans son avis du 12 juillet 2019 concernant le projet de loi n° 7431 instaurant un mécanisme de règlement des différends fiscaux, le Conseil d'État a constaté que l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c), ne transposait pas correctement la définition relative à la « juridiction compétente » prévue à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b), de la directive (UE) 2017/1852 du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne. En effet, en vertu de la définition prévue par le projet de loi, les termes « juridiction compétente » désignaient les « juridictions appelées à trancher les différends désignés par les législations des autres États membres de l'Union européenne ». La définition prévue par la directive est toutefois plus large, en ce qu'elle vise « la juridiction, le tribunal ou tout autre organe d'un État membre, désigné comme telle par l'État membre concerné ». Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à la définition proposée à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c), du projet de loi, pour transposition non conforme de la directive (UE) 2017/1852.

L'article 3, paragraphes 2 et 4, du projet de loi n° 7431 instaurant un mécanisme de règlement des différends fiscaux concernait le droit d'introduire une réclamation en vue du règlement d'un différend fiscal. Le paragraphe 2 disposait ainsi que « [t]oute personne concernée est en droit d'introduire auprès de l'autorité compétente du Luxembourg une réclamation concernant un différend pour en demander le règlement » et le paragraphe 4, que « [l]a personne concernée introduit simultanément la réclamation auprès de l'autorité compétente du Luxembourg et des autorités compétentes des autres États membres concernés, avec les mêmes informations et en indiquant dans la réclamation les autres États membres de l'Union européenne concernés ». Dans son avis du 12 juillet 2019, le Conseil d'État a relevé que les paragraphes 2 et 4 de l'article 3 du projet de loi ne transposaient pas correctement l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, première phrase, de la directive (UE) 2017/1852 du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne, qui prévoit le droit d'introduire une réclamation concernant un différend « auprès de chacune des autorités compétentes de chacun des États membres concernés, en demandant le règlement du différend ». Le Conseil d'État a par conséquent exigé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive à transposer, que le projet de loi reprenne le dispositif de l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, première phrase, de la directive précitée. Il a réitéré cette opposition formelle à l'endroit de l'article 3, paragraphe 8, du projet de loi. L'article 3, paragraphe 7, du projet de loi prévoyait les informations à fournir en cas de réclamation introduite auprès de l'autorité compétente luxembourgeoise. En vertu du texte correspondant de la directive, à savoir l'article 3, paragraphe 3, l'obligation de fournir les informations visées, vaut à l'égard des autorités compétentes de tous les États membres. Dès lors, afin d'assurer une transposition complète de la directive, le Conseil d'État a exigé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive, que l'article 3, paragraphe 7, du projet de loi vise les informations à fournir à l'autorité compétente du Luxembourg et aux autorités compétentes des États membres concernés. Il a finalement encore demandé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète de la directive, que l'article 3, paragraphe 7, lettre d), du projet de loi, prévoyant que le réclamant indique « une référence aux dispositions nationales applicables et à l'accord ou à la convention visé à l'article 1<sup>er</sup> ; lorsque plusieurs accords

ou conventions sont applicables, la personne concernée qui a introduit la réclamation précise quel accord ou convention donne lieu à interprétation dans le cadre du différend en question », soit complété par la disposition prévue à la dernière phrase de l'article 3, paragraphe 3, lettre d), de la directive, qui avait été omise, et en vertu de laquelle « d) [...] Cet accord ou cette convention est l'accord ou la convention applicable aux fins de la présente directive ».

#### ***b) Transposition incomplète d'une directive***

L'article 3 de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, contient une liste d'actes intentionnels que les États membres sont obligés d'ériger en infractions terroristes. Les auteurs du projet de loi n° 7356 modifiant le Code pénal aux fins de transposition de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, avaient relevé que les infractions terroristes, prévues à l'article 3 de la directive précitée, étaient d'ores et déjà incriminées en droit pénal luxembourgeois et que des mesures de transpositions spécifiques n'étaient dès lors pas nécessaires et cela notamment en considération de l'article 135-1 du Code pénal, en vertu duquel : « Constitue un acte de terrorisme tout crime et délit punissable d'un emprisonnement d'un maximum d'au moins trois ans ou d'une peine plus grave qui, par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays, une organisation ou un organisme international et a été commis intentionnellement dans le but de : - gravement intimider une population, - contraindre indûment des pouvoirs publics, une organisation ou un organisme international à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou - gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays, d'une organisation ou d'un organisme international. » Le Conseil d'État, dans son [avis du 5 février 2019](#), a donné à considérer que si certaines des infractions, prévues à la liste de l'article 3 de la directive, sont certes incriminées en droit national, elles ne sont toutefois pas toutes punies de sanctions remplissant les conditions de gravité exigées par l'article 135-1 du Code pénal pour pouvoir être qualifiées d'infractions terroristes au sens de cet article. Il a cité l'exemple de l'infraction visée à l'article 3, lettre i), de la directive, consistant dans l'atteinte illégale à un système informatique, sanctionnée par les articles 509-1 à 509-7 du Code pénal, d'une peine n'atteignant pas le seuil prévu à l'article 135-1 du même code. Le Conseil d'État a par conséquent émis une opposition formelle au texte de la loi en projet pour transposition incomplète de la directive (UE) 2017/541.

L'article 1<sup>er</sup>, point 7), du projet de loi n° 7402 portant transposition de la directive (UE) 2017/828 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 2007/36/CE en vue de promouvoir l'engagement à long terme des actionnaires, visait à compléter l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 24 mai 2011 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires aux assemblées générales des sociétés cotées par un nouveau paragraphe 7, dont le point 7), lettre b), dans le but de définir l'investisseur institutionnel, et se référait à « l'institution de retraite professionnelle relevant du champ d'application de la directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle ». Le commentaire afférent à cette disposition expliquait la référence à la directive (UE) 2016/2341 par le fait qu'« [a]u moment de la rédaction du présent projet de loi, la directive (UE) 2016/2341 n'était pas encore transposée dans le cadre légal luxembourgeois ». Dans son [avis](#)

du 11 juin 2019, le Conseil d'État a observé que l'absence de transposition de la directive (UE) 2016/2341 ne s'opposait pas au renvoi à la loi nationale, et plus précisément à la définition de l'institution de retraite professionnelle visée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 13 juillet 2005 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite, qui a été adoptée au moment de la transposition de la directive 2003/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle. Le Conseil d'État a par ailleurs ajouté que le projet de loi n° 7372 relative aux institutions de retraite professionnelle et portant : 1. transposition de la directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la supervision des institutions de retraite professionnelle (IRP) [...] ne visait pas à modifier la définition précitée de la loi précitée du 13 juillet 2005. Le Conseil d'État a dès lors exigé, sous peine d'opposition formelle, que le nouvel article 1<sup>er</sup>, paragraphe 7, point 7), lettre b), de la loi précitée du 24 mai 2011 renvoie à la définition prévue à l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 13 juillet 2005.

L'article 3, paragraphes 2 et 3, du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, visait à transposer l'article 10 de la directive 91/477/CEE, modifiée par la directive (UE) 2017/853. Dans son avis du 12 juillet 2019, le Conseil d'État, constatant que la référence aux courtiers, expressément prévus à l'article 10, paragraphe 3, de la directive modifiée, aux termes duquel, « les armuriers et les courtiers peuvent refuser de conclure toute transaction visant à acquérir des cartouches complètes de munitions, ou de composants de munitions, qu'ils pourraient raisonnablement considérer comme suspecte, en raison de sa nature ou de son échelle, et signalent toute tentative de transaction de ce type aux autorités compétentes », était omise à l'article 3, paragraphe 3, du projet de loi, s'est formellement opposé au texte proposé pour transposition incomplète de la directive.

L'article 4 du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, avait pour objet la détermination du champ d'application de la loi en projet. L'article 4, point 2°, du projet de loi écartait les armes et munitions détenues par les musées de l'application de la loi en projet. Or, l'article 6, paragraphe 5, de la directive 91/477/CEE, telle que modifiée par la directive (UE) 2017/853, prévoit que les États membres peuvent autoriser les musées à acquérir et à détenir les armes de la catégorie A, sous réserve du strict respect des conditions de sécurité, ce qui signifie que les États soit soumettent les musées au droit commun, soit prévoient un régime d'autorisation spécifique. Dans son avis du 12 juillet 2019, le Conseil d'État a dès lors considéré que le dispositif de l'article 4, point 2°, du projet de loi, en excluant l'application de la loi en projet aux musées, sans prévoir un régime spécial d'autorisation, n'était pas conforme au texte de la directive et a émis une opposition formelle.

L'article 14 du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la

directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, avait trait à l'attestation médicale, condition exigée pour l'octroi des agréments et autorisations prévues par la loi en projet et dont l'objet est de garantir que la possession d'armes et de munitions dans le chef du requérant ne constitue pas un risque pour son intégrité physique, celle d'autrui ou pour l'ordre et la sécurité publics. Le Conseil d'État, dans son [avis du 12 juillet 2019](#), a constaté que l'article 5 de la directive 91/477/CEE, telle que modifiée par la directive (UE) 2017/853, n'était pas entièrement transposé à l'article 14 du projet de loi. Il en était ainsi, d'une part, de la précision prévue à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b), de la directive, conformément à laquelle « une condamnation pour infraction intentionnelle violente est considérée comme une indication que la possession d'armes à feu présente un danger, pour les personnes, autrui ou la sécurité publique », s'opposant à l'acquisition et à la détention de ces armes par ces personnes et, d'autre part, de la disposition de l'article 5, paragraphe 2, de la directive, imposant la mise sur pied « d'un système de suivi, qui fonctionne de manière continue ou périodique, visant à garantir que les conditions d'octroi d'une autorisation fixées par le droit national sont remplies pour toute la durée de l'autorisation et que, notamment, les informations médicales et psychologiques pertinentes sont évaluées ». Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé au texte proposé pour transposition incomplète de la directive 91/477/CEE, telle que modifiée.

En vertu de l'article 15, paragraphe 3, de la directive (UE) 2017/1852 du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne : « Chaque État membre veille à ce que la décision définitive relative au règlement du différend soit notifiée par son autorité compétente à la personne concernée sans tarder. En l'absence d'une telle notification dans un délai de trente jours à compter de la prise de la décision, la personne concernée peut introduire dans son État membre de résidence un recours conformément aux règles nationales applicables, en vue d'obtenir la décision définitive. » Le Conseil d'État, dans son [avis du 12 juillet 2019](#), concernant l'article 15 du projet de loi, constatant que le recours tel que prévu à l'article 15, paragraphe 3, de la directive précitée, n'était pas prévu par la loi en projet, a exigé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète de la directive, l'institution du recours en question par la loi en projet.

Le projet de loi n° 7442 portant : - transposition de la directive (UE) 2016/1919 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 concernant l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales et pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen ; - transposition de certaines dispositions de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil ; - modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, proposait l'insertion de six nouveaux alinéas suite au troisième alinéa de l'article 37-1, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 10 août 1991. Dans son [avis du 12 juillet 2019](#), le Conseil d'État a constaté que l'article 37-1, aussi bien dans la teneur en vigueur au moment de l'émission de l'avis du Conseil d'État que dans la teneur proposée par le projet de loi, contenait des dispositions qui alternativement prévoyaient le droit à l'assistance judiciaire et la possibilité de l'octroi de l'assistance judiciaire aux personnes visées. Le Conseil d'État a considéré qu'il s'imposait, dans le respect de la directive (UE) 2016/1919, de consacrer le droit à l'assistance judiciaire dès lors que les conditions sont remplies.

Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, que le dispositif de l'article 37-1 précité soit reformulé en ce sens.

## **F) PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT**

### **1) Principe de la hiérarchie des normes**

#### *a) Primauté du droit international*

L'article 3 du projet de loi n° 7317 sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances, disposait que : « Toute activité spatiale doit être réalisée conformément au droit international, y compris la Charte des Nations Unies, en vue de maintenir la paix et la sécurité internationales et de favoriser la coopération et la compréhension internationales. Elle doit être menée en accord avec le Traité de l'Espace<sup>28</sup> et les autres traités et accords auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie. » L'article 3 reprenait ainsi une obligation inscrite à l'article III<sup>29</sup> du Traité de l'Espace, et en opposa le respect aux opérateurs privés. Les auteurs précisaient dans le commentaire afférent à cet article que cette obligation se justifiait au regard de la responsabilité civile encourue par l'État luxembourgeois en cas de dommages causés par des activités spatiales relevant de sa juridiction, au titre de la Convention sur la Responsabilité<sup>30</sup>. Le Conseil d'État, dans son [avis du 15 février 2019](#), a souligné que les obligations découlant pour le Luxembourg du Traité de l'Espace et de la Convention sur la Responsabilité n'ont pas d'effet direct pour les opérateurs et ne lient que le Luxembourg. Dès lors, comme l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b), du projet de loi prévoyait que l'opérateur n'ayant pas pris les mesures nécessaires en vertu de l'article 3 s'exposera à une sanction administrative, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 3 et en a demandé la suppression.

L'article 11, paragraphe 2, du projet de loi n° 7317 sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances disposait que : « Le Ministre exerce ses attributions de surveillance exclusivement dans l'intérêt public. L'Etat ne peut être rendu civilement responsable par l'opérateur ou des tiers. » Le Conseil d'État, dans son [avis du 15 février 2019](#), a fait valoir que les États, parties au Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes et de la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux, ne peuvent s'exonérer de leur responsabilité pour des faits ou négligences des opérateurs relevant de leur compétence en relation avec des activités spatiales. Dès lors, sur le fondement des convention et traité précités, auxquels le Luxembourg est partie, le Conseil d'État a exigé, sous peine d'opposition formelle, l'omission de la seconde phrase du paragraphe 2 précité, qui avait pour effet de créer une irresponsabilité totale de l'État.

---

<sup>28</sup> Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, fait à Londres, Moscou et Washington, le 27 janvier 1967.

<sup>29</sup> Article III du Traité de l'Espace : « Les activités des États parties au Traité relatives à l'exploration et à l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, doivent s'effectuer conformément au droit international, y compris la Charte des Nations Unies, en vue de maintenir la paix et la sécurité internationales et de favoriser la coopération et la compréhension internationales.

<sup>30</sup> Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux conclue à Londres, Moscou et Washington le 29 mars 1972.

L'objectif du projet de loi n° 7412 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration était d'incorporer l'Accord sur le retrait du Royaume de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique dans la législation nationale, en qui concerne le droit de séjour des ressortissants britanniques et les droits des travailleurs frontaliers. En vertu de l'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, dudit accord, l'État d'accueil peut exiger des ressortissants britanniques qu'ils demandent, à l'issue de la période de transition, un nouveau statut de résident. L'article 19 du même accord envisage toutefois la possibilité pour l'État d'accueil d'autoriser, pendant la période de transition, la présentation, sur une base volontaire, des demandes de statut de résident visé à l'article 18 dudit accord. L'article 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup>, du projet de loi proposait l'insertion d'un nouvel article 33*bis* dans la loi précitée du 29 août 2008, en vertu duquel les ressortissants britanniques seraient tenus, dès l'entrée en vigueur de l'accord de retrait, de solliciter la délivrance d'un titre de séjour. Le Conseil d'État, dans son [avis du 5 mars 2019](#), n'a pas pu marquer son accord à l'article précité en ce qu'il soumettait, dès l'entrée en vigueur de l'accord de retrait, les ressortissants britanniques à une obligation qui, aux termes dudit accord de retrait, ne s'impose qu'à l'issue de la période de transition. Il s'est dès lors formellement opposé au nouvel article 33*bis* pour contrariété avec l'accord de retrait, qui, s'il entre en vigueur, constituera une norme relevant de l'ordre juridique européen. L'amendement 1 des amendements parlementaires du 18 mars 2019 au projet de loi n° 7412, afin de répondre à l'opposition formelle du Conseil d'État, a déplacé l'obligation pour les ressortissants britanniques de solliciter la délivrance d'un document de séjour à l'issue de la période transitoire, permettant au Conseil d'État, dans son [avis complémentaire du 26 mars 2019](#), de lever l'opposition formelle qu'il avait émise.

L'article 5, paragraphe 2, du projet de loi n° 7221 sur la responsabilité civile en matière de dommages en relation avec un accident nucléaire et modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, disposait que « [t]out jugement d'un tribunal luxembourgeois qui a acquis autorité de chose jugée, ne peut faire l'objet d'un nouvel examen au fond ». Les auteurs du projet de loi avaient rappelé, dans le commentaire afférent à cette disposition, que l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, point f), du règlement (CE) n° 864/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles (« Rome II ») exclut « les obligations non contractuelles découlant d'un dommage nucléaire » de son champ d'application pour en conclure que le Luxembourg est libre d'édicter ses propres règles de droit international privé en la matière. Dans son [avis du 26 mars 2019](#), le Conseil d'État a donné à considérer que le législateur luxembourgeois n'est pas compétent pour imposer le principe de l'autorité de la chose jugée aux juridictions étrangères dans le but d'éviter qu'elles procèdent à un nouvel examen au fond lorsqu'elles se trouvent saisies d'une demande en exequatur d'une décision rendue par une juridiction luxembourgeoise. Il a fait valoir qu'une telle disposition méconnaîtrait la souveraineté de l'État requis, en violation des règles de droit international public. Il a, à cet égard, rappelé que les conditions de l'exequatur de la décision luxembourgeoise dépendent des règles applicables dans l'État requis en vertu de son droit national, du droit européen, ou du droit international privé. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à la disposition proposée pour violation des règles de droit international.

### ***b) Supériorité de la loi sur le règlement grand-ducal***

Dans son [avis du 21 décembre 2018](#) concernant le projet de loi n° 7315 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides *de minimis*, le Conseil d'État a rappelé qu'il était contraire au principe de la hiérarchie des normes de renvoyer dans une loi à un règlement grand-ducal précis pris antérieurement. Il s'est dès lors formellement opposé au renvoi à l'article 4, lettre a), au règlement grand-ducal du 16 mars 2005 portant adoption de la définition des micros, petites et moyennes entreprises<sup>31</sup>.

### ***c) Principe du parallélisme des formes ou des compétences***

Dans son [avis du 7 mai 2019](#) concernant le nouvel article 20-6, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait d'insérer dans la loi précitée, le Conseil d'État a constaté qu'un arrêté ministériel mettra fin aux fonctions du notaire non titulaire, nommé par voie d'un arrêté grand-ducal, en vertu de l'article 18, paragraphe 3, de la loi précitée du 9 décembre 1976, tel qu'il est proposé de le modifier. Il a relevé que cette disposition ne respectait pas le principe du parallélisme des formes ou des compétences en vertu duquel l'acte constatant la cessation des fonctions du notaire non titulaire doit être pris par la même autorité que celle qui a pris l'arrêté de nomination du notaire non titulaire, à savoir le Grand-Duc. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à cette disposition sur le fondement du non-respect de la hiérarchie des actes juridiques et du non-respect des compétences.

## **2) Principe de la séparation des pouvoirs**

L'amendement 1 des amendements parlementaires du 2 juillet 2018 relatifs au projet de loi n° 7189 concernant l'Institut étatique à l'enfance et à la jeunesse proposait de modifier et de réunir les dispositions des articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet de loi en un nouvel article 1<sup>er</sup>. Au nouvel article 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du projet de loi, les termes « sur ordre des autorités judiciaires » étaient remplacés par les termes « sur demande des autorités judiciaires », ce qui avait pour conséquence que les enfants seraient accueillis et suivis par ledit Institut, à la demande des autorités judiciaires. Le Conseil d'État, dans son [avis complémentaire du 23 octobre 2018](#), a souligné qu'il est inconcevable que la direction de l'Institut discute avec l'autorité judiciaire d'une décision, qui appartient au seul juge, l'administration étatique ne pouvant d'ailleurs avoir la possibilité de se soustraire à une décision de justice en opposant une fin de non-recevoir à un juge, ainsi que le suggérait le recours au terme « demande ». Le Conseil d'État a considéré que le nouveau libellé était contraire au principe de la séparation des pouvoirs et s'est dès lors formellement opposé au remplacement des termes « sur ordre des autorités judiciaires » prévus dans la version initiale du projet de loi.

---

<sup>31</sup> Voir en ce sens également les oppositions formelles que le Conseil d'État a émises dans son [avis du 12 juillet 2019](#) concernant les nouveaux articles 256-69 et 312-1, que les articles 85 et 92 du projet de loi n° 7372 relative aux institutions de retraite professionnelle et portant [...], proposaient d'insérer dans la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances.

### 3) Principe de sécurité juridique

#### a) *Terminologie ambiguë ou incertaine*

Dans son [avis du 25 septembre 2018](#) concernant le projet de loi n° 7288 portant modification de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, le Conseil d'État, concernant l'article 3, point 1°, du projet de loi, tendant à remplacer l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 28 juin 1976 par une disposition prévoyant que « les permis de pêche sont délivrés de façon numérique », a critiqué le manque de précision de cette expression. Il a en effet fait valoir qu'il n'était pas clair si la demande en obtention du permis de pêche devra être formulée de manière numérique ou si le titre lui-même sera numérique, dématérialisé. Il s'est référé au projet de règlement grand-ducal déterminant le modèle des permis de pêche valables pour les eaux intérieures, dont le Conseil d'État était également saisi pour avis, duquel il semblait découler que le permis de pêche prendra toujours la forme d'un titre matériel. Au regard de ces observations, le Conseil d'État a considéré que le manque de précision terminologique était de nature à créer une insécurité juridique à laquelle il s'est formellement opposé.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi n° 7258 portant modification 1) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, 2) de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et 3) de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, proposait de remplacer l'article 14<sup>quater</sup> de la loi précitée du 25 février 1979 par un nouvel article 14<sup>quater</sup>-1. Aux paragraphes 1<sup>er</sup>, et 2 du nouvel article 14<sup>quater</sup>-1, il était recouru aux termes « ménage » et « membres du ménages », termes qui n'étaient pourtant pas autrement définis ni dans la loi qu'il s'agissait de modifier ni dans le projet de loi. Le Conseil d'État, dans son [avis du 9 octobre 2018](#), s'y est dès lors formellement opposé pour insécurité juridique. Il a réitéré cette opposition formelle à l'endroit du nouvel article 14<sup>quater</sup>-2 qu'il était proposé d'insérer dans cette même loi. Au regard des amendements du 5 avril 2019, proposés par la Commission parlementaire du logement, le Conseil d'État, dans son avis complémentaire du 2 juillet 2019 concernant le projet de loi n° 7284A portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, a pu lever les oppositions formelles qu'il avait formulées dans son premier avis.

Le Conseil d'État, dans son [avis du 9 octobre 2018](#) concernant le projet de loi n° 7258 portant modification 1) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, 2) de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et 3) de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, a constaté que le nouvel article 28<sup>bis</sup> que l'article 2 proposait d'insérer dans la loi précitée du 21 septembre 2006, introduisait les concepts d'« occupant » et d'« exploitant » dans cette loi. Le Conseil d'État a relevé que le terme « occupant » revêtait déjà une signification bien précise dans la loi à modifier, signification qui n'était pas compatible avec la définition que le projet de loi entendait donner au terme en question. Il s'est partant, dans la mesure où un même terme ne saurait avoir plusieurs significations différentes dans une même loi, formellement opposé à l'emploi du terme « occupant » dans le sens proposé par le projet de loi. Concernant l'emploi du terme « exploitant » dans la loi précitée du 21 décembre 2006, le Conseil d'État a relevé que cette loi concerne les relations juridiques entre

bailleur et locataire, impliquant que l'utilisation de ce terme conduirait à une incohérence du dispositif de ladite loi. Il a encore ajouté que la définition donnée au terme « exploitant », comme visant « la personne physique ou morale qui est gérante du logement respectivement de la chambre donnée en location ou mis à disposition à des fins d'habitation », renvoyait à l'activité d'hôtellerie, activité pourtant expressément exclue du champ d'application de la loi précitée du 21 septembre 2006. Pour des considérations de sécurité juridique, le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à l'insertion de ce terme dans la loi précitée du 21 septembre 2006. Au regard de la proposition de scission du projet de loi initial en deux projets de loi distincts, à savoir les projets de loi n° 7258A portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et n° 7258B relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation, le Conseil d'État, dans son avis complémentaire du 2 juillet 2019, a considéré que les oppositions formelles n'avaient plus lieu d'être et il les a, partant, levées.

L'article 4 du projet de loi n° 7271 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics avait pour objet la transposition de l'article 7 de la directive 2014/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics. Le Conseil d'État, dans son [avis du 9 octobre 2018](#), a constaté que les auteurs en prévoyant que « les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices acceptent, reçoivent et traitent les factures électroniques » avaient ajouté le mot « acceptent » non prévu à l'article 7 de la directive précitée. Le Conseil d'État a rappelé que l'acceptation de la facture est un moyen de preuve dans les relations entre commerçants en vertu de l'article 109 du Code de commerce. Il a considéré que l'ajout du mot « acceptent » était source d'insécurité juridique, dans la mesure où le texte pourrait être compris comme signifiant que les factures électroniques doivent être acceptées, et donc payées, inconditionnellement, par dérogation aux principes régissant la facturation des marchés publics qui figurent à l'article 46 de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics et aux articles 109 à 140 du règlement grand-ducal du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018. Le Conseil d'État a par conséquent exigé l'omission du terme « acceptent » sous peine d'opposition formelle.

Le projet de loi n° 7269 complétant le Code du travail en portant création d'une activité d'assistance à l'inclusion dans l'emploi pour les salariés et les salariés en reclassement externe, proposait l'ajout d'un nouvel article L.555-3 au Code du travail, dont le paragraphe 5, alinéa 2, disposait que « [l]e Ministre peut refuser la délivrance et le renouvellement de l'agrément si les conditions fixées au paragraphe 1 ou 2 du présent article ne sont pas ou ne sont plus remplies ». Dans son [avis du 13 novembre 2018](#), le Conseil d'État a demandé aux auteurs la suppression du terme « peut », sous peine d'opposition formelle, sauf à encadrer de façon stricte et par des critères objectifs le pouvoir d'appréciation conféré au ministre. L'emploi de ce terme, en ce qu'il accorde au ministre toute latitude pour décider ou non de l'application des dispositions légales, est en effet source d'arbitraire et par conséquent d'insécurité juridique.

Le projet de loi n° 7259 portant modification du Code de procédure pénale en ce qui concerne la fouille de personnes ; et modifiant la loi sur la Police grand-ducale visait à introduire un nouveau régime de fouille judiciaire de personnes, applicable en matière d'enquête préliminaire. À cet effet, il était proposé d'insérer un nouvel article 48-11*bis* dans le Code de procédure pénale. Dans son [avis du 13 novembre 2018](#), le Conseil d'État s'est formellement opposé au paragraphe 6 de l'article 48-11*bis* précité. Il a en effet considéré que cette disposition, qui se référait au concept de « privation de liberté en matière judiciaire », non défini dans le Code de procédure pénale, était

source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État a réitéré cette opposition formelle à l'endroit de l'article II du projet de loi, qui prévoyait l'insertion d'un article *8bis* dans la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale aux fins d'instituer un régime de fouille administrative. Le nouvel article *8bis* prévoyait en son paragraphe 6 le concept de « privation de liberté en matière administrative, concept également non défini dans la loi précitée du 18 juillet 2018, ce qui était pareillement source d'insécurité juridique.

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire prévoyait que « le tribunal peut subordonner le maintien du mineur dans son milieu familial notamment à l'une ou plusieurs des conditions suivantes : [...] ». Dans son [avis du 22 janvier 2019](#), le Conseil d'État s'est, au regard de l'emploi du terme « notamment » dans la phrase précitée indiquant le caractère non-exhaustif des conditions indiquées, interrogé sur les autres exigences qui pourraient être requises. L'articulation entre les paragraphes 2 et 3 de l'article 1<sup>er</sup> n'était par ailleurs pas claire. Le paragraphe 2, déterminait une série limitative de mesures que le tribunal peut prendre en cas de maintien du mineur dans le milieu familial, tandis que le paragraphe 3 prévoyait les conditions auxquelles le tribunal peut subordonner le maintien du mineur dans son milieu familial. Le Conseil d'État a ainsi relevé que l'obligation de fréquentation régulière d'un établissement scolaire, prévue au paragraphe 3, point 1<sup>o</sup>, du projet de loi rejoignait la mesure prévue au paragraphe 2, point 2<sup>o</sup>, de l'article 1<sup>er</sup> permettant au tribunal de la jeunesse d'enjoindre aux personnes titulaires de l'autorité parentale d'améliorer l'encadrement du mineur. Finalement, au regard de la mesure prévue au paragraphe 3, point 3<sup>o</sup>, du projet de loi prévoyant la soumission du mineur aux directives pédagogiques et médicales d'un établissement adapté, le Conseil d'État s'est interrogé sur les moyens et les pouvoirs d'action de cet établissement par rapport à l'autorité que les parents ou personnes titulaires de l'autorité parentale continueront à exercer dans le milieu familial. Le Conseil d'État, au regard de ces observations, a considéré que l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, était empreint d'une grande imprécision dans son application, source d'insécurité juridique, et s'y est, partant, formellement opposé.

En vertu de l'article 6 du projet de loi n° 7326 relatif à l'installation obligatoire de détecteurs autonomes de fumée pour les immeubles comprenant au moins un logement, « [l']installation du ou des détecteurs incombe au propriétaire, le cas échéant aux copropriétaires. L'entretien du ou des détecteurs dans les parties privatives incombe à l'occupant du logement et l'entretien du ou des détecteurs dans les parties communes incombe au propriétaire, le cas échéant aux copropriétaires ». Dans son [avis du 13 novembre 2018](#), le Conseil d'État a relevé le caractère ambigu de certaines des notions contenues dans le dispositif de l'article 6 précité. Il a ainsi rendu attentif sur le fait que le terme « copropriétaire » peut revêtir plusieurs sens. Dans le sens courant, le concept vise les propriétaires qui ensemble exercent leur droit de propriété sur la totalité d'un même bien. Au sens de la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis, par contre, cette notion désigne chacun des propriétaires d'un lot privatif dans un immeuble soumis au statut de la copropriété des immeubles bâtis. Cette acception ne fait pas référence à une propriété indivise, mais à la pleine et entière propriété d'une partie privative d'un lot. Le Conseil d'État a également relevé le caractère équivoque de la notion de « parties communes ». Il a d'abord donné à considérer que dans le contexte des immeubles soumis au statut de la copropriété des immeubles bâtis, conformément à la loi précitée du 16 mai 1975, il faut comprendre par « parties communes » les parties des bâtiments et des terrains qui sont affectées à l'usage ou à l'utilité de tous les

copropriétaires ou de plusieurs d'entre eux. Au sens de cette loi, les parties communes appartiennent ainsi en indivision forcée aux propriétaires des lots privatifs, qui sont constitués en syndicat des copropriétaires. Il a ensuite relevé la situation d'un immeuble composé de plusieurs logements, appartenant à un seul propriétaire ou bien appartenant en indivision à plusieurs copropriétaires, et dès lors non soumis au statut de la copropriété des immeubles bâtis au sens de la loi précitée du 16 mai 1975, où les « parties communes » désignent les parties de l'immeuble et des terrains qui sont affectées à l'usage et à l'utilité de tous les occupants des logements et où il n'existe pas de syndicat chargé de la gestion des parties communes ; cette gestion incombant au propriétaire et, le cas échéant, aux copropriétaires. Il a finalement marqué son désaccord à la notion d'« occupant » susceptible de viser une multitude de situations juridiques différentes. Au regard de l'ensemble de ces considérations, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de reformuler le dispositif de l'article 6 précité, en distinguant entre, d'une part, les immeubles destinés à l'habitation qui sont soumis au statut de la copropriété des immeubles bâtis et, d'autre part, les immeubles destinés à l'habitation qui ne sont pas soumis à ce statut, et de tenir compte de cette distinction dans la répartition des responsabilités d'installation et d'entretien des détecteurs de fumée ainsi que de préciser la notion d'« occupant ».

L'article 8 du projet de loi n° 7326 relatif à l'installation obligatoire de détecteurs autonomes de fumée pour les immeubles comprenant au moins un logement prévoyait en son alinéa 2 qu'« [e]n ce qui concerne les immeubles existants, la présente loi entre en vigueur cinq ans après son entrée en vigueur ». Dans son [avis du 5 février 2019](#), le Conseil d'État a relevé le caractère imprécis de la notion d'« immeubles existants », à laquelle il s'est formellement opposé pour être source d'insécurité juridique. Il a suggéré de remplacer cette notion par celle de « logements existants ».

L'article 6 du projet de loi n° 7317 sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances, établissait les conditions auxquelles était soumise la délivrance d'une autorisation pour exercer une activité spatiale. Le point 6°, prévoyait en ce sens que « [l]'activité spatiale ne doit pas exposer l'État luxembourgeois à un risque disproportionné de responsabilité internationale par rapport aux intérêts que l'activité spatiale peut représenter pour le Grand-Duché de Luxembourg ». Dans son [avis du 15 février 2019](#), le Conseil d'État a considéré que le champ d'application et les notions auxquelles il était recouru n'étaient pas clairs. La condition s'appliquerait-elle également en cas de demande d'une autorisation de lancement, visée à l'article 5, paragraphe 2, du projet de loi ? Que fallait-il comprendre par « les intérêts que l'activité spatiale peut représenter pour le Luxembourg » et par « risque disproportionné » ? Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à la condition prévue à l'article 6, point 6°, du projet de loi, source d'insécurité juridique.

Le Conseil d'État, dans son [avis du 15 février 2019](#), concernant l'article 12, paragraphe 3, du projet de loi du projet de loi n° 7317 sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances, a demandé, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, qu'il soit fait abstraction du procédé de législation par référence à un texte existant « *mutatis mutandis* ». Il était en effet prévu que les conditions applicables à l'autorisation des activités spatiales par le ministre, établies à l'article 6, paragraphes 2 à 6, du projet de loi s'appliquent *mutatis mutandis* en cas de demande de transfert des activités spatiales. Le Conseil d'État a demandé qu'il soit renvoyé de manière précise aux dispositions applicables.

Le Conseil d'État, dans son avis du 15 février 2019, s'est formellement opposé à l'article 15, paragraphe 5, du projet de loi n° 7353 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secret d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites, qui disposait que « [l]a juridiction prend les mesures appropriées pour assurer le respect des décisions prises en vertu des paragraphes 1, 2 et 3, le cas échéant en les ordonnant sous peine d'astreinte ». Il a en effet considéré que le renvoi à des mesures appropriées était source d'insécurité juridique et portait atteinte aux droits individuels des personnes susceptibles de faire l'objet de telles mesures dès lors qu'elles ignorent la nature des sanctions qu'elles risquent d'encourir.

Le Conseil d'État, dans son avis du 15 février 2019, s'est formellement opposé à l'article 16, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7353 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secret d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites, qui disposait que « [l]es actions basées sur les articles 6 à 15 de la présente loi sont prescrites après deux ans à compter du moment où le détenteur du secret d'affaires a connaissance ou est présumé avoir raisonnablement connaissance de l'obtention, de l'utilisation ou de la divulgation illicite du secret d'affaires et qu'il connaît ou est présumé raisonnablement connaître l'identité du contrevenant ». Le Conseil d'État a en effet considéré que la référence à la date à laquelle le détenteur du secret est présumé avoir raisonnablement connaissance de la violation du secret présentait un élément d'incertitude, source d'insécurité juridique. Il a par conséquent demandé que le projet de loi se limite à se référer à la seule date à laquelle le détenteur a connaissance de la violation du secret d'affaires. Le même article 16 disposait en son paragraphe 2 que « [l]a prescription est interrompue par toute sommation en cessation donnée par exploit d'huissier et par toute action en référé ou au fond introduite en justice sur base des articles 6 à 15 de la présente loi ou faite en vertu d'une clause d'arbitrage ». En raison de l'absence de précision relative au contenu, à la portée et à l'application d'une telle clause d'arbitrage, le Conseil d'État a considéré que la référence à une clause d'arbitrage était source d'insécurité juridique et s'y est encore formellement opposé.

Le projet de loi n° 7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public, définissait en son article 2, point 1<sup>o</sup>, lettre a), le « lieu ouvert au public » comme « tout bâtiment et toute installation ouverts au public, que leur accès ou leur usage soient soumis à des conditions ou pas ». Le Conseil d'État, dans son avis du 12 mars 2019, a relevé que la définition proposée soulevait des questions d'interprétation. Il s'est ainsi demandé si un lieu pour lequel une autorisation spéciale est requise pour y accéder était inclus dans la définition proposée, en citant les exemples des établissements scolaires, des cabinets d'avocats ou de médecin, ou encore des clubs privés qui ne réservent l'accès qu'à ceux qui y sont formellement admis. Il n'était également pas clair si une habitation à usage collectif où il faut sonner chez un habitant pour avoir accès aux parties communes constituait, en vertu de la définition proposée, un « lieu accessible au public ». Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à la définition proposée à l'article 2, point<sup>o</sup>, lettre a), du projet de loi dont l'application était source d'insécurité juridique.

Le projet de loi n° 7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public, définissait en son article 2, point 2°, la notion de « bâtiment d'habitation collectif » en ayant recours au concept de « logement ». Dans son [avis du 12 mars 2019](#), le Conseil d'État a compris que les auteurs employaient la notion de « logement » suivant l'acception qui lui est donnée dans le langage courant, c'est-à-dire comme visant la partie d'un immeuble dans laquelle on habite. Il a toutefois rendu attentif sur le fait que la notion de « logement », telle qu'elle est utilisée dans la législation, est plurivoque et reçoit dans la plupart des dispositions légales et réglementaires une définition plus restrictive que dans le langage courant. Dès lors, en considération de la polysémie de la notion de « logement », utilisée dans diverses dispositions légales et réglementaires, et les sanctions pénales prévues au projet de loi, le Conseil d'État a estimé que la notion de « logement », à défaut de définition, risquait de donner lieu à des problèmes d'interprétation considérables. Il a dès lors exigé, sous peine d'opposition formelle sur le fondement du principe de sécurité juridique, que la notion de « logement » soit précisée dans la loi en projet.

En vertu de l'article 8, paragraphe 2, première phrase, du projet de loi n° 7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public « [u]ne partie des exigences d'accessibilité prévues par la présente loi peuvent être mises en œuvre moyennant des solutions d'effet équivalent ». Dans son [avis du 12 mars 2019](#), le Conseil d'État a donné à considérer que, telle que libellée, la phrase précitée, en n'indiquant pas quelle partie des exigences d'accessibilité peut être effectuée par le biais de solutions d'effet équivalent et quelle autre ne peut pas l'être, créait une insécurité juridique. Il s'est dès lors formellement opposé à l'article 8, paragraphe 2, première phrase, du projet de loi.

L'article 2, point 1°, du projet de loi n° 7221 sur la responsabilité civile en matière de dommages en relation avec un accident nucléaire et modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, définissait l'accident nucléaire comme étant « une situation ou un événement inhabituel impliquant une installation nucléaire ou un transport de combustible nucléaire, de déchets nucléaires ou d'hexafluorure d'uranium et qui engendre des conséquences négatives graves pour la santé humaine et la sûreté, la qualité de vie, les biens et l'environnement, ou un risque qui pourrait entraîner de telles conséquences négatives graves ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 26 mars 2019](#), a considéré que la définition précitée était, à plusieurs égards, imprécise. Il s'est notamment demandé ce qu'il fallait comprendre par « une situation ou un événement inhabituel » ou encore par « conséquences négatives graves ». Il n'a également pas compris comment la responsabilité d'un exploitant pourrait être engagée sur la base d'un « risque qui pourrait entraîner de telles conséquences négatives graves ». En effet, eu égard à la formulation retenue par les auteurs, il ne ressortait pas clairement du dispositif si le risque était inhérent à toute installation nucléaire ou si le risque était lié à la notion d'accident nucléaire. Le Conseil d'État a par conséquent considéré, au regard des questions soulevées, que la définition proposée était imprécise et dès lors source d'insécurité juridique. Il s'y est par conséquent formellement opposé.

L'article 2, point 2°, du projet de loi n° 7221 sur la responsabilité civile en matière de dommages en relation avec un accident nucléaire et modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux définissait les « mesures préventives » comme étant « des mesures, autres que des mesures correctives, destinées à éviter ou à réduire les doses qui, en leur absence, pourraient être reçues dans une situation d'exposition d'urgence ou d'exposition existante ». Le Conseil d'État, dans son avis du 26 mars 2019, a noté que la définition proposée par les auteurs, qui visait une « situation d'exposition d'urgence ou d'exposition existante », était sans lien avec un accident nucléaire et donc avec le régime de responsabilité que le projet de loi entendait instaurer. La nature des « doses » qu'il s'agissait d'éviter ou de réduire n'était d'ailleurs pas précisée. Il a finalement constaté que la définition proposée se référait à des mesures « correctives », sans que ces termes soient eux-mêmes définis ou utilisés à un autre endroit dans le texte du projet de loi. Au regard de ces observations, le Conseil d'État a considéré que la définition proposée était source d'insécurité juridique et s'y est, partant, formellement opposé.

En vertu de l'article 2, point 5°, du projet de loi n° 7221 sur la responsabilité civile en matière de dommages en relation avec un accident nucléaire et modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, la définition de la notion d'« exploitant » se référait à (i) toute personne physique ou morale, toute organisation internationale ayant la personnalité juridique, l'État ou toute autre autorité publique qui a la « responsabilité générale d'une installation nucléaire comme indiqué dans l'autorisation » et (ii) « toute autorité nationale responsable des politiques énergétiques concernées ». Le Conseil d'État, dans son avis du 26 mars 2019, concernant cette définition s'est demandé ce qu'il fallait entendre par « responsabilité générale » et quelle autorisation était visée, sachant qu'une installation nucléaire est sans doute sujette à maintes procédures d'autorisation. Dès lors, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que la définition de l'exploitant, prévue au point 5°, soit clarifiée.

L'article 2, point 8°, du projet de loi n° 7221 sur la responsabilité civile en matière de dommages en relation avec un accident nucléaire et modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale, définissait la notion de « victime » comme étant « l'État ou toute subdivision politique ou toute personne morale de droit public ou de droit privé, ou toute personne physique ». Le Conseil d'État, dans son avis du 26 mars 2019, s'est interrogé sur la signification des termes « subdivision politique » dans la définition précitée. Il a considéré que ces termes étaient imprécis et prêtaient à confusion. Il a par ailleurs donné à considérer que la notion de « victime » est suffisamment claire, que ce soit dans le langage courant ou dans le langage juridique, et qu'il va de soi qu'il s'agit de toute entité ayant subi un dommage et qui jouit d'un droit à réparation. Le Conseil d'État a par conséquent demandé la suppression de la définition proposée pour des considérations de sécurité juridique.

L'amendement 8 des amendements parlementaires du 1<sup>er</sup> mars 2019 relatifs au projet de loi n° 7304 portant modification de la loi modifiée du 25 juillet 2005 portant création d'un lycée-pilote, portait sur l'article 16 du projet de loi, visant à introduire un article 13*bis* dans la loi précitée du 25 juillet 2005. L'article 16 du projet de loi était renuméroté en article 15. L'amendement 8 proposait de compléter le nouvel article 13*bis* par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit : « La tâche normale

des employés en charge des unités d'entreprise est fixée à quarante heures par semaine. Les congés sont pris pendant la période des vacances et des congés scolaires. » Dans son [avis complémentaire du 26 mars 2019](#), le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, la précision des types de « congés » visés par la disposition. En effet, à défaut de précision, la notion de « congés » était en effet susceptible de concerner tous les types de congés, y compris notamment les congés de maladie, de maternité ou encore le congé parental.

L'article 5 du projet de loi n° 7450 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2019 et modifiant : [...] 3° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« *Abgabenordnung* ») [...], proposait l'introduction d'un paragraphe *22bis* dans la loi précitée du 22 mai 1931, dont le paragraphe 1<sup>er</sup> disposait que : « Tout prestataire de droit public ou privé peut être chargé de l'exécution de prestations spécifiques concernant les missions légales dévolues à l'Administration des contributions directes. Ces prestations spécifiques sont soumises au droit luxembourgeois et sont de la compétence des cours et tribunaux luxembourgeois. » À défaut de précisions dans le dispositif précité, le Conseil d'État, dans son [avis 26 mars 2019](#), s'est interrogé sur les tâches pouvant être confiées aux prestataires visées dans la disposition. Il s'est notamment demandé si les auteurs entendaient confier le recouvrement des impôts aux entités visées. Il a renvoyé à cet égard au commentaire afférent à la disposition proposée, suivant lequel les tâches externalisées « peuvent être de toute nature ». En considération de la disposition aux termes de laquelle « [c]es prestations spécifiques sont soumises au droit luxembourgeois et sont de la compétence des cours et tribunaux luxembourgeois », qui fait uniquement du sens dans l'optique où le prestataire est établi à l'étranger, le Conseil d'État a observé que la disposition pourrait permettre à un prestataire de droit privé, voire même à une entité de droit public, qui ne sont pas établis au Luxembourg, de prêter des tâches spécifiques de toute nature qui légalement relèvent de la compétence de l'Administration des contributions directes. Il s'est par ailleurs demandé ce qu'il fallait entendre par un « prestataire de droit public ». Dès lors, au regard de l'imprécision de la portée de la disposition et au regard notamment des prestations et des prestataires visés, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition de l'article 5 du projet de loi qu'il était proposé d'insérer dans la loi générale des impôts.

En vertu de l'article 28, paragraphe 3, du projet de loi n° 7450 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2019 et modifiant [...] « [l]es travaux relatifs aux projets nominativement énumérés ci-dessus et identifiables sont déclarés d'utilité publique ». Le Conseil d'État, dans son [avis 26 mars 2019](#), a observé que cette disposition exigeait la réunion de deux conditions : les projets doivent être compris dans l'énumération et être identifiables. Il en a conclu que l'énumération contenue à l'article 28 ne suffira pas à elle seule pour fonder la déclaration d'utilité publique. Au regard des précisions fournies par les auteurs du projet de loi suivant lesquelles la référence aux projets nominativement « énumérés et identifiables » servira à exclure « les projets y énumérés comportant comme précision uniquement le genre de travaux » et à garantir que seuls les projets « localisables avec précision » seront déclarés d'utilité publique, le Conseil d'État a considéré que la disposition se heurtait au principe de sécurité juridique dans la mesure où elle ne permettait pas de déterminer avec certitude les projets contenus dans l'énumération qui seront effectivement déclarés d'utilité publique. Il s'est par conséquent formellement opposé à l'article 28, paragraphe 3, du projet de loi en exigeant que les projets appelés à être déclarés d'utilité publique soient énumérés avec précision.

Dans son avis du 26 mars 2019 concernant l'article V, point 4°, du projet de loi n° 7307 sur le renforcement de l'efficacité de la Justice civile et commerciale portant modification : 1° du Nouveau Code de procédure civile 2° du Code du travail 3° de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation 4° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition transitoire en vertu de laquelle « [l]es dispositions des points 23 à 26 de l'article II et l'article III s'appliquent à toute procédure engagée avant et après l'entrée en vigueur de la présente loi pour autant que la loi luxembourgeoise soit applicable et sans que la durée totale du délai de prescription ne puisse excéder trente années ». Il a en effet considéré que le libellé proposé, dont notamment les formules « pour autant que la loi luxembourgeoise soit applicable » et « sans que la durée totale du délai de prescription ne puisse excéder trente années » étaient inintelligibles et partant source d'insécurité juridique.

Le nouvel article 20-5, paragraphe 1er, alinéa 1er, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait d'insérer dans la loi précitée, disposait que « [l]e Conseil de la Chambre des Notaires émet son avis sur la demande d'association en tenant compte notamment des exigences d'une bonne administration de la justice ainsi que des particularités locales de la commune pour laquelle l'association est sollicitée ». Dans son avis du 7 mai 2019, le Conseil d'État a rappelé l'observation qu'il avait déjà faite concernant l'article 1er, point 1°, du projet de loi, suivant laquelle « les activités notariales ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 45, premier alinéa CE32 ». Il a, à cet égard, cité l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 24 mai 2011<sup>33</sup> qui avait statué en ce sens. Il s'est ensuite heurté au terme « notamment », suggérant que d'autres critères non précisés dans la loi en projet pourraient être pris en compte, ainsi qu'à la référence « aux particularités locales de la commune », dont il n'a pas saisi la signification en ce que le champ d'action d'un notaire n'est pas limité au lieu où son étude a été fixée dans l'arrêté de nomination. Le Conseil d'État, au regard de ces observations, a considéré que la disposition était source d'insécurité juridique et s'y est, partant, formellement opposé.

En vertu du nouvel article 20-5, paragraphe 3, alinéa 1er, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait d'insérer dans la loi précitée, « le notaire titulaire choisit librement [...] son futur notaire associé, sous réserve de la nomination effective ultérieure de celui-ci par le Grand-Duc ». Le Conseil d'État, dans son avis du 7 mai 2019, s'est demandé si cette disposition signifie que le candidat qui entend s'associer avec le notaire titulaire ne doit pas encore être nommé notaire non titulaire, impliquant qu'un notaire titulaire, qui partage une étude de notaires avec un notaire non titulaire, conformément au nouvel article 20, ne pourra pas former d'association avec ce notaire non titulaire, ou bien si les termes « sous réserve de la nomination effective ultérieure de celui-ci par le Grand-Duc » doivent être interprétés comme renvoyant à l'affectation ou au changement d'affectation du candidat retenu pour l'association s'il est déjà notaire non titulaire. Le Conseil d'État a considéré que la première lecture aurait pour effet d'aboutir à une situation discriminatoire

---

<sup>32</sup> Ancien article 45, alinéa 1<sup>er</sup> TCE – actuel article 51 TFUE « Sont exceptées de l'application des dispositions du présent chapitre, en ce qui concerne l'État membre intéressé, les activités participant dans cet État, même à titre occasionnel, à l'exercice » de l'autorité publique. »

<sup>33</sup> CJUE, arrêt du 24 mai 2011, Commission européenne contre Luxembourg, aff. C-51/08, EU :C :2011 :336.

par rapport aux notaires non titulaires déjà nommés. Il a fait valoir que l'article 20-5 nouveau devra être rédigé de manière à permettre une association entre un notaire titulaire et une personne qui n'a pas encore été nommée notaire non titulaire, mais aussi entre un notaire titulaire et un notaire non titulaire déjà nommé, que ce dernier travaille déjà au sein de la même étude que le notaire titulaire ou non. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à la disposition pour cause d'insécurité juridique.

En vertu du nouvel article 30, paragraphe 2, alinéa 3, tel que l'article 1er, point 13°, du projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat entendait le remplacer dans la loi précitée, le notaire devait d'office procéder à un contrôle technique portant vérification de la dévolution successorale du défunt en vérifiant, entre autres, les titres de propriété. Dans son [avis du 7 mai 2019](#), le Conseil d'État s'est interrogé sur la portée de ce contrôle technique et ce qu'il fallait comprendre par titre de propriété : S'agissait-il des titres de propriété de tous les biens du défunt ou seulement des biens immobiliers ? En considération de ces interrogations, le Conseil d'État a estimé que le dispositif ne répondait pas aux exigences de sécurité juridique et s'y est, partant, formellement opposé. En vertu du nouveau paragraphe 2, alinéa 4, de l'article 30 précité, toujours dans l'objectif de déterminer la dévolution successorale, la personne demandant la réception d'un acte de notoriété pouvait en cas de besoin « produire des pièces justificatives » en effectuant toutes les démarches utiles à cet effet. En cas d'absence de pièces justificatives suffisantes, il était prévu que le notaire pouvait refuser l'établissement de l'acte. Selon le nouveau paragraphe 2, alinéa 5, le notaire était seul juge des éléments dont il a besoin, en fonction des circonstances, pour instrumenter. Il pouvait, en cas de « complexité familiale » ou de « difficultés quasiment insurmontables à retrouver des héritiers », demander aux ayants-droit d'avoir au préalable recours à un généalogiste. Le Conseil d'État a relevé une incohérence entre les alinéas 4 et 5, précités. Il s'est en effet demandé quelle était la différence entre, d'une part, le fait de « refuser l'établissement de l'acte » et, d'autre part, le fait de ne pas « instrumenter » et pourquoi, dans le premier cas, il fallait « une absence de pièces suffisantes » tandis que dans le deuxième cas, le notaire pouvait juger que « les éléments dont il a besoin » ne lui permettent pas d'instrumenter, sachant que la notion « d'élément » est plus large que celle de « pièce ». Le Conseil d'État s'est encore heurté au recours, à l'alinéa 5 précité, à des concepts aux contours vagues dont la signification n'était pas précisée dans le dispositif. Il en était ainsi notamment des termes « complexité familiale » et de la formule « difficultés quasi insurmontables à retrouver des héritiers ». Il a finalement noté que le sort des frais découlant du recours à un généalogiste, profession non réglementée, faisait défaut dans le texte proposé. Dès lors, au regard de l'ensemble de ces considérations, le Conseil d'État a estimé que le nouvel article 30, paragraphe 2, alinéas 4 et 5, était source d'insécurité juridique et s'y est encore formellement opposé.

En vertu du nouvel article 20, paragraphe 5, point 2°, lettre e), que le projet de loi n° 7418 portant modification 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2° de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ; 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 ; 4° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ; et 5° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale proposait d'introduire dans la loi précitée du 25 mars 2015, « une réduction de la période prévue au paragraphe 1<sup>er</sup> et de la période d'initiation

est accordée à l'employé suivant les conditions et modalités prévues pour la réduction de stage des fonctionnaires de l'État ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 2 juillet 2019](#), a souligné que le renvoi, sans autre précision, aux « conditions et modalités prévues pour la réduction de stage des fonctionnaires de l'État » était source d'insécurité juridique. Il a dès lors demandé aux auteurs du projet de loi d'opérer un renvoi précis aux dispositions visées. Au vu de ces observations, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition précitée pour violation du principe de sécurité juridique.

L'article 50, paragraphe 3, du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, imposait aux curateurs, liquidateurs, notaires, huissiers, tuteurs et aux fonctionnaires et employés chargés d'une mission de service public, qui entrent en possession d'armes et de munitions sans maître ou prennent connaissance d'un tel fait, d'informer le ministre dans les deux jours ouvrables et de respecter les consignes de sécurité et de mise en lieu sûr des armes et munitions qu'ils reçoivent en retour. Dans son [avis du 12 juillet 2019](#), le Conseil d'État, constatant que le non-respect des obligations prévues à l'article 50, paragraphe 3, du projet de loi n'était pas sanctionné pénalement par l'article 57, du projet de loi, s'est demandé si les obligations de mise en lieu sûr et les consignes de sécurité prévues à l'article 50, paragraphe 3, ne pouvaient pas être entendues comme étant comprises dans les obligations de stockage et de sécurité relatives aux armes et munitions des particuliers prévues à l'article 37, du projet de loi, dont la violation était sanctionnée pénalement à l'article 57 du projet de loi et si, par voie de conséquence, le non-respect des obligations de mise en lieu sûr et des consignes de sécurité de l'article 50, paragraphe 3, ne pouvait pas être sanctionné par ce biais, et cela notamment au regard du principe de l'interprétation stricte du droit pénal. Le Conseil d'État a par ailleurs critiqué que le dispositif mettait toutes les personnes visées sur un même pied, en leur imposant des obligations, sans distinguer entre les droits que les personnes sont susceptibles de pouvoir exercer sur les armes et munitions, ni prendre en compte le statut de ces personnes. Il a, à cet égard, relevé que les mandataires de justice, les liquidateurs et les curateurs sont soumis à un contrôle permanent de la juridiction qui les a nommés et que les fonctionnaires et employés publics agissent dans une structure de subordination hiérarchique. À défaut de précisions dans le dispositif, le Conseil d'État s'est finalement interrogé, d'une part, sur les critères d'après lesquels les armes étaient à considérer comme étant sans maître et, d'autre part, sur l'application du dispositif aux armes placées sous main de justice, que ce soit dans le cadre de procédures pénales ou civiles. Eu égard aux compétences et missions propres des autorités judiciaires, il a considéré que les armes placées sous main de justice devaient échapper à l'application de l'article 50, paragraphe 3, du projet de loi. Au regard de l'ensemble de ces considérations, le Conseil d'État s'est formellement opposé au texte proposé pour violation du principe de sécurité juridique.

En vertu de l'article 32, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives : « Dans le cadre de manifestations ou d'activités historiques, culturelles ou sportives, le Ministre peut autoriser le port d'armes et de

munitions qui correspondent à la nature de la manifestation ou de l'activité en cause. En fonction des circonstances y afférentes, une autorisation peut être délivrée à une personne responsable qui peut remettre les armes autorisées momentanément à d'autres participants de ces événements qui ne sont pas titulaires d'une autorisation personnelle. » Le Conseil d'État, dans son avis du 12 juillet 2019, a considéré que le paragraphe précité manquait de précision et de cohérence. Il s'est ainsi demandé si la « personne responsable », visée à la deuxième phrase, était la même que celle à laquelle le permis de port d'armes était délivré en vertu de la première phrase, et en quoi consistait la responsabilité dont il était question. Eu égard à la référence à l'« autorisation personnelle », le Conseil d'État a souligné qu'une autorisation est toujours personnelle, sauf à admettre un régime d'autorisation collective avec un seul « responsable », situation qui n'était toutefois pas visée par le dispositif. Enfin, au regard du paragraphe 2, première phrase, en vertu de laquelle « [l]es armes et munitions doivent être remises, dès la fin de l'événement, au responsable qui, le cas échéant, les restitue sans délai à leurs propriétaires », introduisant la notion de « propriétaire », différente de celle de « responsable », le Conseil d'État a observé que cette disposition ne cohérait pas avec la logique de la loi en projet, suivant laquelle le permis de port d'armes doit être délivré à une personne ayant un droit sur les armes, que ce soit en tant que propriétaire ou à un autre titre. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé au dispositif proposé, ce dernier étant contraire au principe de sécurité juridique.

*Il est encore renvoyé :*

- *à l'opposition formelle, relevée au point B) Matières réservées à la loi, 6) Établissements publics (article 108bis de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 22 janvier 2019 concernant l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7328 relative aux prospectus pour valeurs mobilières et portant : 1. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE et 2. abrogation de la loi modifiée du 10 juillet 2005 relative aux prospectus pour valeurs mobilières ;*
- *à l'opposition formelle, relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 5) Droit à la vie privée, b) Inviolabilité du domicile (article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés individuelles et article 15 de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 15 février 2019 concernant l'article 11, paragraphe 5, du projet de loi n° 7317 sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances ;*
- *à l'opposition formelle, relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 1) Égalité devant la loi (article 10bis de la Constitution), b) Dispositions transitoires, que le Conseil d'État a émise dans son avis du 5 avril 2019, concernant l'article IV, point 2), du projet de loi n° 7309 portant modification 1. du Code du travail ; 2. du Code de la sécurité sociale ; 3. de la loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe.*

#### ***b) Incohérences internes***

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 5, du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire portait sur la

mesure de placement judiciaire à prendre par le tribunal de la jeunesse. Le Conseil d'État, dans son avis du 22 janvier 2019, a relevé une discordance entre les concepts employés dans cet article et ceux employés dans la suite du texte, notamment aux articles 7, 13, et 27 du projet de loi. Concernant notamment l'établissement auprès duquel le mineur pourra être placé, il était fait référence tantôt à un établissement approprié, tantôt à un établissement agréé par l'État luxembourgeois, ou bien, il était simplement question d'un établissement. Dès lors, dans un souci de sécurité juridique, mais également de protection des droits individuels du mineur et des titulaires de l'autorité parentale, le Conseil d'État a insisté, sous peine d'opposition formelle, pour que la cohérence des concepts utilisés soit respectée à travers le dispositif en projet.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite sous le point A) Droits et libertés fondamentaux, 5) Droit à la vie privée, a) Vie privée (article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et article 11, paragraphe 3, de la Constitution).*

Le Conseil d'État, dans son avis du 22 janvier 2019, concernant les articles 28, 29 et 30 du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, mettant en place une procédure d'urgence d'un mineur, a déploré la manque de précision des cas d'intervention des différentes autorités judiciaires visées à l'article 28, paragraphe 1<sup>er</sup>, compétentes pour prendre une mesure de placement d'urgence. Il a également relevé que certains des concepts employés aux articles précités étaient inadaptés. Il en était notamment ainsi du terme « avis », employé à l'article 28, paragraphe 2, à la place du terme « saisine » dans l'expression « avis est donné au juge de la jeunesse qui exerce dès lors ses attributions », ou encore des concepts d'« entrevue », d'« intervenants » et d'« avis », auxquels il était recouru à l'article 29. Il a donné à considérer, concernant ces termes, qu'il s'agit d'une procédure judiciaire se concluant par une ordonnance et non d'un arrangement entre parties. Il s'est d'ailleurs interrogé sur l'assimilation en termes de droits procéduraux entre les différents « intervenants » à procédure, dont notamment les personnes titulaires de l'autorité parentale et les personnes et les établissements d'accueil. En vertu de l'article 29, alinéa 3, points 1° à 3°, le juge de la jeunesse pouvait rapporter la mesure de placement d'urgence, confirmer cette mesure pour une durée d'un mois, ou ordonner une mesure d'évaluation et de précaution pour une durée pouvant aller jusqu'à six mois. En vertu de l'article 30, en cas de nécessité, la mesure d'évaluation et de précaution pouvait être renouvelée pour une nouvelle période de six mois. Concernant cette dernière mesure, au regard de l'absence de précision dans le dispositif, le Conseil d'État s'est interrogé sur les conclusions que le juge pourra prendre au terme de cette mesure d'évaluation et de précaution. Il a en effet donné à considérer que le juge devra logiquement tirer une conclusion de cette évaluation sur base d'un bilan qui lui sera présenté. Il s'est encore demandé en quoi consistera la mesure de précaution, qui en sera chargé et comment le juge pourra contrôler l'évaluation. Il a finalement relevé une différence entre le dispositif proposé à l'article 30 et celui de l'article 32, paragraphe 5, point 2°. En effet, en vertu de l'article 32, paragraphe 5, point 2°, le juge rapporte la mesure de placement temporaire et ordonne une mesure d'évaluation ou de précaution tandis que le dispositif de l'article 30 ne précisait pas si la mesure de placement d'urgence, dans l'hypothèse où une mesure d'évaluation et de précaution serait prise, est rapportée ou non. Dès lors, dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, que soient précisés l'articulation des différentes procédures ainsi que les droits des parties concernées.

L'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup>, du projet de loi n° 7317 sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances prévoyait que : « L'autorisation peut être suspendue ou retirée [...] 3. en cas de violation d'une disposition de la présente loi. » Le Conseil d'État, dans son avis du 15 février 2019, considérant que la disposition précitée établissait une sanction administrative, s'est demandé si les violations visées n'étaient pas déjà couvertes par les articles 14 et 15 du projet de loi déterminant les sanctions en cas de violations à la loi en projet. Il s'est également interrogé sur le lien entre la disposition précitée et celle de l'article 11, paragraphe 7, du projet de loi, aux termes de laquelle « [e]n cas de refus par l'opérateur d'accorder l'accès au personnel administratif ou aux experts désignés aux informations et aux données relatives aux activités spatiales, le Ministre peut suspendre ou retirer l'autorisation ou prononcer une sanction contre l'opérateur ». Au regard des incohérences ainsi relevées, le Conseil d'État a considéré que la disposition proposée à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup>, du projet de loi était contraire au principe de sécurité juridique et s'y est, partant, formellement opposé. Concernant enfin l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup>, du projet de loi, prévoyant que l'autorisation pouvait également être retirée ou suspendue à défaut pour l'opérateur d'en faire usage « pendant une période prolongée à préciser dans l'autorisation », le Conseil d'État a fait valoir que le défaut de précision dans la loi de la durée d'inutilisation de l'autorisation était encore source d'insécurité juridique et a émis une opposition formelle à l'égard de cette disposition.

Dans son avis du 26 mars 2019, le Conseil d'État a relevé que l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7221 sur la responsabilité civile en matière de dommages en relation avec un accident nucléaire et modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, exigeant que l'exploitant nucléaire répare le dommage « pour autant qu'un accident nucléaire est de nature à produire un tel dommage », qui était l'expression de la théorie de la causalité adéquate, se trouvait en contradiction avec les dispositions des articles 1<sup>er</sup> et 4, paragraphe 2, du projet de loi qui visaient la réparation des dommages indirects. Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que l'étendue de la responsabilité en ce qui concerne les dommages indirects soit précisée et cela tant à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, qu'aux articles 1<sup>er</sup> et 4, paragraphe 2, du projet de loi.

Dans son avis du 5 avril 2019 concernant les articles 11 et 14 du projet de loi n° 7236 instituant un défenseur des droits de l'enfant, appelé « Ombudsman/fra fir Kanner a Jugendlecher » et portant modification 1. 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 ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'Enfance et 3. de la loi concernant le Budget des recettes et des dépenses de l'État, le Conseil d'État a relevé une incohérence entre le statut d'indépendance de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher et sa soumission aux dispositions applicables aux fonctionnaires de l'État. Il a considéré, au regard de la nécessaire indépendance de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, qu'il était inconcevable de soumettre ledit Ombudsman au statut général des fonctionnaires de l'État. Le Conseil d'État a par conséquent demandé de pallier cette incohérence, source d'insécurité juridique, sous peine d'opposition formelle.

L'article 1<sup>er</sup>, point 1), lettres b et c), du projet de loi n° 7309 portant modification du 1) du Code du travail ; 2) du Code de la sécurité sociale ; 3) de la loi du 23 juillet 2015 portant modification

du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe, visait à modifier l'article L. 326-9 du Code du travail, déterminant la procédure à suivre lorsque le médecin constate l'inaptitude d'un salarié à occuper son dernier poste de travail. L'article L. 326-9, paragraphe 5, tel qu'il était proposé de le modifier, obligeait le médecin de travail à saisir la Commission mixte dans l'hypothèse où il déclarerait un salarié inapte à occuper son dernier poste de travail, lorsque ce salarié soit est en possession d'un certificat d'aptitude au poste du travail établi par le médecin du travail lors de l'embauche, soit a une ancienneté d'au moins trois ans. Le nouveau paragraphe 6 du même article, tel qu'il était proposé de le modifier, visait le cas de figure d'une entreprise occupant un effectif total de moins de vingt-cinq travailleurs. En vertu de ce paragraphe, le médecin du travail déclarant un travailleur inapte à occuper son dernier poste de travail, avait la faculté de saisir la Commission mixte avec l'accord du salarié concerné, dans l'hypothèse où le salarié serait en possession d'un certificat d'aptitude à ce dernier poste de travail établi par le médecin du travail lors de l'embauche ou aurait une ancienneté d'au moins trois ans. Le Conseil d'État, dans son avis du 5 avril 2019, a eu du mal à saisir l'agencement des paragraphes 5 et 6. Il a considéré que, ou bien le paragraphe 6 devait déroger à la procédure prévue au paragraphe 5 et ne jouer que dans le cas où le salarié aurait marqué son accord avec la saisine, ou bien le paragraphe 5 était appelé à s'appliquer aux seules entreprises comptant plus de vingt-cinq travailleurs. Eu égard à l'incohérence de ces deux dispositions, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé au dispositif proposé.

Le Conseil d'État, dans son avis du 5 avril 2019, concernant le projet de loi n° 7309 portant modification du 1) du Code du travail ; 2) du Code de la sécurité sociale ; 3) de la loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe, a constaté une incohérence entre les compétences attribuées à la Commission mixte et à l'Agence pour le développement de l'emploi. En effet, en vertu de l'article L. 552-1, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code du travail, dans sa nouvelle teneur proposée, il n'appartenait plus à la Commission mixte de prendre des décisions relatives à l'indemnité compensatoire, cette compétence revenant, suivant l'exposé des motifs, à l'Agence pour le développement de l'emploi. L'article L. 551-2, paragraphe 8, dans sa nouvelle teneur proposée, disposait en ce sens, que « [l]e constat de tout exercice d'une activité professionnelle accessoire rémunérée qui n'a pas préalablement été signalé à la Commission mixte donnera lieu à un retrait immédiat de l'indemnité compensatoire par le directeur de l'Agence pour le développement de l'emploi ». L'article L.-552-2, paragraphe 4, tel qu'il était proposé de la modifier, ne tenait toutefois pas compte de cette modification, en ce qu'il maintenait la compétence de la Commission mixte pour décider de la perte de l'indemnité compensatoire dans l'hypothèse où l'intéressé ne suivrait pas les mesures de réhabilitation, de reconversion ou de formation professionnelle continue en vue du reclassement professionnel interne de l'intéressé. Cette incohérence étant source d'insécurité juridique, le Conseil d'État a exigé, sous peine d'opposition formelle, la reformulation de l'article L.-552-2, paragraphe 4, afin d'accorder la compétence pour décider de la perte de l'indemnité compensatoire à l'Agence pour le développement de l'emploi.

L'article 1<sup>er</sup>, point 4), du projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat, portait sur l'article 7, point 2), de la loi précitée du 9 décembre 1976 relatif aux mandats pour le compte de sociétés commerciales qu'il est interdit au notaires d'exercer. Le nouvel article 7, alinéa 2, interdisait notamment aux notaires d'exercer les fonctions de délégué à la gestion journalière ou de surveillance. Dans son avis du 7 mai 2019, le Conseil d'État a considéré que l'interdiction posée par la disposition précitée

s'opposait au nouvel article 20-2, que l'article 1er, point 7), du projet de loi proposait d'insérer dans la même loi, permettant la constitution de sociétés de notaires. Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, la mise en conformité de ces dispositions.

Le nouvel article 18, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait d'insérer dans la loi précitée, concernait les conditions et la procédure de nomination des notaires non titulaires. Les paragraphes 4 et 5 de cet article, qui avaient trait au statut, aux droits et pouvoirs du notaire non titulaire pendant la durée de sa nomination, employaient les concepts de « durée de nomination », de « durée de collaboration et de « fin de collaboration » dont l'articulation n'était pas claire et d'ailleurs incohérente. Le Conseil d'État, dans son [avis du 7 mai 2019](#), s'est dès lors formellement opposé à l'emploi de ces concepts pour des considérations de sécurité juridique.

À la lecture des sept premiers paragraphes du nouvel article 20-2, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait d'insérer dans la loi précitée, le Conseil d'État a cru comprendre que l'association de notaires y visée prendrait la forme d'une association de fait. Cette lecture était d'ailleurs confortée par le commentaire afférent à cet article, qui qualifiait ainsi l'association de notaires. Les termes « parts sociales » employés à l'article 20-2, paragraphe 5, intimement rattachés aux sociétés à responsabilité limitée, et les termes « société de notaires constituée sous la forme d'une des sociétés prévues à l'article 2 (maintenant remplacé par l'article 100-2) de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales » employés à l'article 20-2, paragraphe 8, du projet de loi, prêtaient ainsi à confusion. Le Conseil d'État, dans son avis du 7 mai 2019, dans l'hypothèse où l'intention des auteurs aurait été d'autoriser l'association de notaires dans le seul cadre d'une association de fait, s'est par conséquent formellement opposé au dispositif proposé pour insécurité juridique. Au cas où tel n'aurait pas été l'intention des auteurs, il a réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel en attendant que le projet de loi, les dispositions de la loi précitée du 9 décembre 1976 non sujettes à modification, ainsi que toute une série d'autres lois soient modifiées en vue de permettre l'introduction d'une structure sociétale avec une personnalité juridique propre, à l'instar de ce qui existe pour la profession d'avocat.

Le nouvel article 20-2, paragraphe 6, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait d'insérer dans la loi précitée, exigeait que la dénomination de l'association de notaires figure dans tous les actes, documents et correspondances émanant de l'association. Le Conseil d'État, dans son [avis du 7 mai 2019](#), s'est formellement opposé à cette disposition. Il a en effet considéré que la disposition était source d'insécurité juridique dans la mesure où l'association de notaires n'aura pas de personnalité juridique propre et qu'en vertu du paragraphe 3 du même article, la fonction de notaire sera personnelle.

Dans son [avis du 7 mai 2019](#) concernant le nouvel article 20-2, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait d'insérer dans la loi précitée, le Conseil d'État a constaté que le paragraphe 2,

alinéa 2, de cet article était en contradiction avec le nouvel article 20-3. En effet, l'article 20-3 nouveau excluait en son point 7° la possibilité de s'associer avec un notaire à l'étranger, tandis que la disposition en question du nouvel article 20-2 permettait cette hypothèse.

Dans son avis du 7 mai 2019, le Conseil d'État a relevé une incohérence au niveau du nouvel article 20-2, paragraphe 5, alinéa 1er, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait d'insérer dans la loi précitée. L'article 20-2, paragraphe 5, alinéa 1er, prévoyait en effet que le contrat d'association de notaires doit contenir « des stipulations sur la cession des parts de l'association entre vifs ou pour cause de mort et sur les droits et obligations des ayants cause de l'associé ayant perdu la qualité de notaire », ce qui est contraire à l'« étude » et à la fonction de notaire qui sont, de par leur nature juridique d'office ministériel, incessibles. L'article 20-7 nouveau disposait d'ailleurs en ce sens, en son paragraphe 1er, que le décès du notaire titulaire, membre de l'association, rend l'étude de notaires vacante. Le Conseil d'État a souligné que le décès d'un membre de l'association, dont le caractère intuitu personae est extrêmement marqué, doit nécessairement entraîner la dissolution de l'association et que les modalités de la liquidation devront être précisées dans le contrat ou la convention d'association, et que dans le cas d'un désaccord, un ou des liquidateurs doivent être nommés par le Conseil de la chambre des notaires. Le Conseil d'État a encore relevé une contradiction entre les dispositions de l'article 20-2, paragraphe 5, alinéa 1er, et celles du paragraphe 5, alinéa 2, point 2°, du même article, prévoyant que les « parts sociales » ne peuvent être cédées qu'à l'autre notaire, membre de l'association. Le Conseil d'État s'est dès lors formellement opposé au nouvel article 20-5, paragraphe 1er, alinéa 1er, pour incohérence, source d'insécurité juridique.

Le nouvel article 20-4, paragraphe 3, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait d'insérer dans la loi précitée, outre d'être superflu pour reprendre en substance des dispositions déjà prévues au nouvel article 18 qu'il était proposé d'introduire dans la même loi, était source d'insécurité juridique, en ce qu'il affectait le notaire non titulaire à l'association de notaires et non pas, à l'instar de l'article 18, au notaire titulaire. Le Conseil d'État, dans son avis du 7 mai 2019, a par conséquent exigé la suppression du paragraphe 3 sous peine d'opposition formelle.

Le nouvel article 20-5, paragraphe 1er, alinéa 7, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait d'insérer dans la loi précitée, disposait que « [l]e Conseil de la Chambre des Notaires établira son choix motivé des trois candidats les plus aptes sur base des critères déterminants pour la nomination, indiqués à l'article 20-1, paragraphe 2 ». Le Conseil d'État, dans son avis du 7 mai 2019, a relevé que la disposition précitée de l'article 20-1, paragraphe 1er, ne prévoyait pas de critère d'aptitude, dont la connotation est d'ailleurs subjective. Il s'est également interrogé sur l'appréciation de l'aptitude des candidats déjà nommés notaires non titulaires. Le Conseil d'État, au regard de ces observations, a considéré que la disposition était source d'insécurité juridique et s'y est, partant, formellement opposé.

Dans son avis du 7 mai 2019 concernant le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat, le Conseil d'État a relevé une incohérence entre les dispositions du nouvel article 20-5, paragraphes 3 et 4, que ce projet de loi entendait insérer dans la loi précitée du 9 décembre 1976. En effet, en vertu du paragraphe 3 de cet article, le notaire pouvait librement choisir son futur notaire associé parmi les candidats postulants retenus par le Conseil de la chambre des notaires, sous réserve de nomination ultérieure par le Grand-Duc. Le président du Conseil de la chambre des notaires pouvait toutefois postérieurement à la nomination du notaire non titulaire refuser son accord à la convention d'association, en vertu du paragraphe 4 du même article 20-5. Le Conseil d'État s'est demandé si le notaire non titulaire était nommé sous une sorte de condition résolutoire, liée à l'approbation de la convention d'association par le président du Conseil de la chambre des notaires. Au regard de l'insécurité juridique résultant de l'articulation de ces deux paragraphes, le Conseil d'État s'est formellement opposé à ce que l'approbation de la convention d'association intervienne postérieurement à la nomination du notaire non titulaire.

Le nouvel article 20-5, paragraphe 6, alinéa 1er, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat entendait insérer dans la loi précitée, obligeait l'association d'avoir son « propre cachet ou sceau particulier ». Dans son avis du 7 mai 2019, le Conseil d'État a rendu attentif sur le fait qu'en vertu de l'article 45 de la loi précitée du 9 décembre 1976, chaque notaire doit disposer d'un tel cachet ou sceau. Il a relevé que l'association n'a pas de personnalité juridique propre et, qu'en vertu du nouvel article 20-2, paragraphe 3, « chaque notaire membre de l'association est personnellement détenteur de la fonction de notaire ». Il a estimé que l'incohérence entre l'exigence d'un sceau ou cachet propre à l'association et la nature de l'association, qui est dépourvue de personnalité juridique et qui n'est pas investie d'une fonction notariale, ainsi que la fonction personnelle des notaires qui en sont membres, était source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à cette disposition.

En vertu du nouvel article 30, paragraphe 2, alinéa 1er, tel que l'article 1er, point 13°, du projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat entendait le remplacer dans la loi précitée, l'acte de notoriété ne devait pas seulement attester la qualité d'héritier, mais encore celle de légataire. Dans son avis du 7 mai 2019, le Conseil d'État n'a pas compris la nécessité de prouver la qualité de légataire par voie d'un acte de notoriété, dans la mesure où cette qualité résulte normalement de l'acte de libéralité à cause de mort, à savoir le testament. Il s'est demandé si la qualité de légataire ne sera à l'avenir plus suffisante et si cette qualité devra être corroborée par un acte de notoriété. Comme le texte ne prévoyait pas de réponse à cette question, le Conseil d'État a considéré que les exigences de sécurité juridique n'étaient pas remplies. Il s'est par conséquent formellement opposé au nouvel article 30, paragraphe 2, alinéa 1er, de la loi précitée du 9 décembre 1976.

Dans son avis du 21 mai 2019 concernant le projet de loi n° 7383 modifiant : [...] 3. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments, le Conseil d'État a constaté une incohérence entre les définitions « au sens de la loi », que l'article 3 du projet proposait d'insérer aux points 8° et 9° de l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 11 avril 1983.

En effet, en vertu de la définition du « médicament à usage compassionnel », prévue au nouvel article 1<sup>er</sup>, point 8<sup>o</sup>, cette nouvelle notion semblait ne s'appliquer qu'à un seul patient. Toutefois, conformément à la définition du programme d'usage compassionnel, visée à l'article 1<sup>er</sup>, point 9<sup>o</sup>, le « médicament à usage compassionnel », pourtant défini au point 8<sup>o</sup> comme ne concernant qu'un seul patient, semblait viser un groupe de patients dans le cadre d'un programme structuré. Le Conseil d'État, au regard de cette incohérence entre les définitions proposées, s'est formellement opposé aux nouveaux points 8<sup>o</sup> et 9<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 11 avril 1983, pour des considérations de sécurité juridique.

Le nouvel article 10<sup>ter</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, que le projet de loi n° 7352 sur certaines utilisations autorisées de certaines œuvres et d'autres objets protégés par le droit d'auteur et les droits voisins en faveur des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés et portant modification de la loi modifiée du 18 avril 2001 sur les droits d'auteur, les droits voisins et les bases de données entendait insérer dans la loi précitée du 18 avril 2001, prévoyait la définition de notions « au sens de la loi ». Le nouvel article 10<sup>ter</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a), définissait la notion d'« œuvre ou autre objet » comme étant « une œuvre prenant la forme d'un livre, d'une revue, d'un journal, d'un magazine ou d'un autre type d'écrit, de notations, y compris les partitions de musique, ainsi que les illustrations y afférentes, sur tout support, y compris sous une forme sonore, telle que les audiolivres, et dans un format numérique, protégée par le droit d'auteur ou les droits voisins et qui est publiée ou autrement mise de manière licite à la disposition du public ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 11 juin 2019](#), a considéré que cette définition, sensée s'appliquer à l'ensemble de la loi, était en contradiction avec la notion beaucoup plus large d'« œuvres littéraires et artistiques » prévue à l'article 1<sup>er</sup>, première phrase, de la loi précitée du 18 avril 2001. L'article 1<sup>er</sup>, première phrase, de la loi précitée du 18 avril 2011 dispose en effet que « [l]es droits d'auteur protègent les œuvres littéraires et artistiques originales ». Estimant que cette incohérence était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État a émis une opposition formelle à la définition proposée. Afin de pallier cette incohérence, il a proposé de limiter le champ d'application des notions visées au nouvel article 10<sup>ter</sup> en écrivant à la première phrase du nouvel article 10<sup>ter</sup> : « 1. Aux fins du présent article, on entend par : [...] ».

L'article 16, paragraphe 2, point 3<sup>o</sup>, du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1<sup>o</sup> transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2<sup>o</sup> modification du Code pénal, et 3<sup>o</sup> abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives prévoyait que l'agrément des armuriers, commerçants d'armes et courtiers peut être retiré en cas « d'opposition persistante, sans motifs réels et sérieux, aux mesures de contrôles prévues aux articles 51 et 52 ». Dans son [avis du 12 juillet 2019](#), le Conseil d'État s'est interrogé sur l'application du régime de retrait de l'agrément au regard de l'ambiguïté des termes « opposition persistante, sans motifs réels et sérieux », risquant de donner lieu à des divergences d'interprétations récurrentes ; la personne susceptible de s'opposer à l'agrément à qui l'agrément peut être retiré n'étant de surcroît pas indiquée. Le Conseil d'État s'est dès lors formellement opposé au dispositif proposé, source d'insécurité juridique. Il a réitéré cette opposition formelle à l'endroit de l'article 23, paragraphe 2, du projet de loi.

L'article 57 du projet de loi prévoyait les dispositions pénales applicables en cas d'infraction aux dispositions du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives. L'article 57, paragraphe 5, avait trait à la confiscation d'armes et des munitions en tant que mesure de sécurité ou de précaution, dans l'intérêt de la sécurité et de l'ordre publics. Le paragraphe 5 était appelé s'appliquer par dérogation aux articles 31 et 32 du Code pénal relatifs à la confiscation en tant que peine accessoire dans le cadre d'une condamnation pénale. Si en vertu du paragraphe 5, alinéa 1<sup>er</sup>, le prononcé de cette mesure de sécurité était facultatif pour les armes et munitions des catégories B et C, il était toutefois obligatoire pour les armes et munitions des catégories A, même en cas de contravention. Ces dispositions ont suscité les interrogations du Conseil d'État dans son [avis du 12 juillet 2019](#). Il s'est ainsi demandé comment le juge pourra apprécier l'impact pour la sécurité et l'ordre publics de la détention d'armes des catégories B et C. Au regard de la dérogation aux articles 31 et 32 du Code pénal, prévoyant la confiscation en tant que peine accessoire, en cas de condamnation pénale, le Conseil d'État s'est demandé si l'intention des auteurs avait été de permettre au juge pénal de prononcer la confiscation, en tant que mesure de sécurité, même en cas d'acquiescement, d'exemption de peine, d'extinction ou de prescription de l'action publique. Dans l'affirmative, le Conseil d'État a invité les auteurs à s'inspirer de la formulation de la confiscation spéciale en cas d'infraction de blanchiment. Le Conseil d'État n'a finalement pas compris la pertinence de la référence à une décision de justice portant sur une action publique introduite pour acte contraventionnel dans la mesure où l'article 57 du projet de loi concernait uniquement des crimes et des délits. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé au dispositif proposé qui, en raison de son incohérence et de son manque de clarté, était source d'insécurité juridique.

L'article 65 du projet de loi écartait l'application des peines pénales de l'article 57 du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, sauf dans l'hypothèse d'armes et munitions recherchées ou signalées par les autorités judiciaires, aux personnes, en possession d'armes, de munitions et de chargeurs non autorisés, qui endéans les trois mois de l'entrée en vigueur de la loi en projet introduisent une demande en obtention d'une autorisation ministérielle y afférente, ou ont remis les armes et munitions en cause, ainsi que les chargeurs visés à l'article 23, paragraphe 4, à la Police grand-ducale en signant une déclaration de renonciation. Dans son [avis du 12 juillet 2019](#), le Conseil d'État s'est interrogé sur la dérogation à l'impunité prévue dans l'hypothèse d'armes recherchées et signalées. Il a souligné que le signalement d'armes du système d'information de Schengen n'est pas limité à des armes prohibées, mais peut avoir d'autres motifs. Il a relevé que la recherche et la saisie peut porter sur des armes dont la détention est légale et que si l'arme constitue une arme prohibée, le critère de l'impunité ne doit pas nécessairement être lié au fait que l'arme n'est pas signalée pour être saisie. Le Conseil État s'est encore interrogé sur la formulation du dispositif qui faisait bénéficier les détenteurs des armes d'une impunité s'ils « ont » introduit une demande ou ont opéré la remise. En effet, si la remise a été opérée, l'intéressé n'est plus en possession des armes. Il a également soulevé la question de la personne appréhendée dans un bref délai après l'entrée en vigueur de la loi en projet : l'impunité sera-t-elle écartée, dès lors que la personne a précédemment omis d'introduire

une demande en obtention, ou se mettra-t-elle à l'abri de poursuites pénales en mettant à profit le délai de trois mois pour opérer cette demande ? Le texte, n'étant dès lors pas clair, le Conseil d'État a considéré qu'il ne répondait pas à l'impératif de sécurité juridique et s'y, partant, est formellement opposé.

Dans son avis du 12 juillet 2019 concernant le projet de loi n° 7442 portant - transposition de la directive (UE) 2016/1919 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 concernant l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales et pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen ; - transposition de certaines dispositions de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil ; - modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, le Conseil d'État a relevé une incohérence entre l'article 37-1, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 6, nouveau, de la loi précitée du 10 août 1991 et l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, alinéa 2 nouveau. En effet, l'article 31-7, paragraphe 6, alinéa 2, nouveau, dont l'insertion était proposée par l'article unique, point 2), du projet de loi, qui concernait le retrait du bénéfice de l'assistance judiciaire, laissait entendre que les personnes ont déjà obtenu l'assistance judiciaire avant de constituer partie civile, et que celle-ci leur est retirée à défaut de constitution de partie civile endéans le délai prévu. Le Conseil d'État lisait par contre le nouvel article 37-1, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 6, dont l'insertion était proposée par le point 1), de l'article unique du projet de loi, dans le sens que l'assistance judiciaire est uniquement accordée une fois que la victime s'est constituée partie civile. Au regard de cette incohérence, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé au dispositif proposé.

*Il est encore renvoyé :*

- *à l'opposition formelle relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 3) Droits de procédure, a) Droits de la défense (article 12 de la Constitution et article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), que le Conseil d'État a émise dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 concernant l'article 5, paragraphe 2, du projet de loi n° 7126 relative aux sanctions administratives communales [...] dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 8 mai 2018 ;*
- *à l'opposition formelle, relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 5) Droit à la vie privée, a) Vie privée (article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et article 11, paragraphe 3, de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 12 juillet 2019 concernant l'article 51 du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives.*

### *c) Incohérences par rapport à d'autres lois ou principes de droit*

Le projet de loi n° 7259 portant modification du Code de procédure pénale en ce qui concerne la fouille de personnes ; et modifiant la loi sur la Police grand-ducale prévoyait un nouveau régime de fouille judiciaire de personnes au nouvel article 48-11*bis*, qu'il proposait d'introduire dans le Code procédure pénale. Parallèlement, au regard de ce nouveau régime, il était proposé de supprimer l'article 39, paragraphe 7, du même code prévoyant que « si la personne est suspectée de dissimuler des objets dangereux pour elle-même ou pour autrui, il peut être procédé à la fouille corporelle » en ce qu'il devenait superflu. L'article 52-1, paragraphe 5, du Code de procédure pénale, applicable à la procédure devant le juge d'instruction, au libellé identique à celui de l'article 39, paragraphe 7, précité, était toutefois maintenu. Dans son avis du 13 novembre 2018, le Conseil d'État a observé que le régime de la fouille corporelle, prévu à l'article 52-1 du Code de procédure pénale, était différent de celui prévu à l'article 48-11*bis* que le projet de loi proposait d'y introduire. L'article 52-1 précité n'opérait en effet pas de distinction entre fouille simple, intégrale et examen intime. Le champ d'application des deux dispositifs était par ailleurs *a priori* différent. En effet, si le nouveau régime était certes appelé à figurer parmi les mesures de l'enquête préliminaire et à s'appliquer au juge d'instruction qu'en relation avec le régime de la fouille probatoire visée à l'article 48-11*bis*, paragraphe 7, le paragraphe 6 du nouvel article 48-11*bis*, visait toutefois parmi les hypothèses donnant lieu à la fouille de sécurité « toute privation de liberté judiciaire », ce qui incluait bien évidemment les cas de figure du mandat d'amener ou du mandat d'arrêt émis par le juge d'instruction. Le Conseil d'État a dès lors considéré que l'absence d'articulation claire entre ces deux dispositifs, distincts dans leurs régimes, était source d'insécurité juridique et s'y est, partant, formellement opposé.

En vertu de l'article 13 de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, il n'est pas nécessaire, pour qu'une infraction liée à une infraction terroriste soit punie, que l'infraction terroriste ait effectivement été commise. Cette directive définit les infractions que les États membres doivent ériger en infractions terroristes et les infractions qui ont un lien avec ces infractions terroristes. L'article 6 du projet de loi n° 7356 modifiant le Code pénal aux fins de transposition de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, aux fins de transposer l'article 13 de la directive 2002/475/JAI, proposait l'insertion d'un nouvel article 135-18 dans le Code pénal, aux termes duquel « [p]our qu'une infraction visée au présent chapitre soit punissable, il n'est pas nécessaire qu'une infraction terroriste au sens de l'article 135-1 soit effectivement commise pas plus qu'il n'est nécessaire, dans la mesure où les infractions visées aux articles 135-11 à 135-15 sont concernées, qu'un lien soit établi avec une autre infraction spécifique prévue par le présent chapitre ». Dans son avis du 5 février 2019, le Conseil d'État a souligné qu'une transposition de l'article 13 de la directive n'était pas nécessaire au regard des textes existants en droit pénal luxembourgeois qui sanctionnent d'ores et déjà à titre autonome les infractions liées à des infractions terroristes. Il a par ailleurs donné à considérer que le nouvel article 135-18 introduirait une insécurité juridique en semant le doute sur le champ d'application et les éléments constitutifs des infractions déjà existantes. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé au nouvel article 135-18, qu'il était proposé d'insérer dans le Code pénal, qu'il a demandé d'omettre.

Le projet de loi n° 7358 portant modification de la loi du 16 décembre 2011 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi que la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances et mélanges chimiques proposait l'ajout d'un nouvel article 3*bis* dans la loi précitée du 16 décembre 2011, dont le point 4° visait à punir de sanctions administratives l'opérateur économique faisant obstacle aux opérations de contrôle visées à l'article 7 de la loi, également sujet à modification, c'est-à-dire à la remise de documentations et d'informations, au prélèvement d'échantillons, à la saisie et à la mise sous séquestre de substances chimiques, à l'occasion de la recherche et de la constatation d'infractions. Le Conseil d'État, dans son avis du 15 février 2019, a relevé que la personne qui fait l'objet des mesures précitées ne peut s'y soustraire, que ces mesures soient imposées par l'officier de police judiciaire de sa propre autorité en cas d'infraction flagrante ou qu'elles soient effectuées au titre d'une commission rogatoire. Il a souligné que les mesures prévues par l'article 7 de la loi précitée du 16 décembre 2011, tel qu'il était proposé de le modifier, menées par des personnes ayant la qualité d'officier de police judiciaire, relevaient du régime des perquisitions et saisies du Code de procédure pénale et que le fait de prévoir des sanctions administratives en cas d'obstacle à l'exécution de ces mesures posait des problèmes de nature fondamentale. En effet, la personne visée par l'amende administrative peut, dans le cadre d'un recours devant le juge administratif, soulever la non-justification des mesures auxquelles elle se trouve soumise et mettre ainsi en cause indirectement la procédure pénale. Le juge administratif appelé à statuer sur le bien-fondé de l'amende serait ainsi amené à interférer dans la procédure pénale. Le Conseil d'État a jugé inadmissible que des mesures de droit administratif puissent interférer dans le déroulement normal d'une procédure menée au titre du Code de procédure pénale. Il a par ailleurs observé que la mise en place d'une sanction administrative excluant tout pouvoir de contrainte immédiat n'est pas de nature à atteindre l'objectif recherché, qui est de procéder aux constatations matérielles nécessaires dans des conditions rendant impossible toute destruction de preuves. Dans ces conditions, le Conseil d'État s'est formellement opposé au nouvel article 3*bis*, point 4°, qu'il était proposé d'insérer dans la loi précitée du 16 décembre 2011, pour violation du principe de sécurité juridique.

L'article unique du projet de loi n° 7339 portant modification de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence proposait de remplacer les alinéas 2 et 3 de l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée. Le nouvel alinéa 2, qui était légèrement reformulé et reprenait en substance le texte en vigueur, s'appliquait aux président et conseillers du Conseil de la concurrence, issus de la fonction publique. La troisième phrase du nouvel alinéa 2, qui était textuellement reprise de l'article sujet à modification et disposait qu'« [e]n cas de cessation de son mandat avant l'âge légal de retraite, le titulaire est, sur sa demande, réintégré dans son administration d'origine à un emploi correspondant au traitement ou à l'indemnité d'employé qu'il a touché précédemment, augmenté des échelons et majorations de l'indice se rapportant aux années de service passées comme président ou conseiller jusqu'à concurrence du dernier échelon du grade », décrivait le régime des nominations hors cadre qui avait été supprimé par la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitement et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. Le Conseil d'État, dans son avis du 15 février 2019, s'est par conséquent formellement opposé au maintien de cette disposition pour incohérence des dispositifs légaux, source d'insécurité juridique. Il a proposé de pallier cette incohérence en prévoyant une disposition, inspirée de celle prévue à l'article 8 de la loi modifiée du 15 juin 2004 portant réorganisation de l'Administration des Bâtiments publics, en vertu de laquelle : « Les fonctionnaires [...], sont réintégré dans leur administration d'origine sur une vacance de poste budgétaire disponible dans leur groupe de traitement. En cas de vacance

de poste budgétaire, l'effectif du personnel est augmenté temporairement jusqu'à survenance de la première vacance de poste dans le groupe de traitement des fonctionnaires réintégrés. »

L'article 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, du projet de loi n° 7412 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration proposait l'ajout d'une définition de la notion de « garde des enfants » dans la loi précitée du 29 août 2008. Le Conseil d'État, dans son avis du 5 mars 2019, a donné à considérer que la notion de « droit de garde », qui ne figure plus dans le Code civil, y a été remplacée par celle d'« autorité parentale ». Il s'est par conséquent formellement opposé à cette définition pour des raisons d'incohérence des dispositifs légaux, source d'insécurité juridique.

L'article 1<sup>er</sup>, point 10<sup>o</sup>, du projet de loi n° 7307 sur le renforcement de l'efficacité de la Justice civile et commerciale portant modification : 1<sup>o</sup> du Nouveau Code de procédure civile [...] proposait de modifier l'article 212, lettre a), du Nouveau Code de procédure pénale afin de donner au juge de la mise en état compétence pour statuer sur les moyens d'incompétence, d'irrecevabilité, de nullité et dilatoires. Il était prévu que les parties ne seront ultérieurement plus recevables pour soulever ces exceptions et incidents, à moins que ces exceptions et incidents surviennent ou soient relevés postérieurement au dessaisissement du juge de la mise en état. Le Conseil d'État, dans son avis du 26 mars 2019, a relevé que le libellé proposé suggérait que tous les moyens de nullité, d'irrecevabilité, d'incompétence ou dilatoires doivent être présentés à ce stade de la procédure, en ce compris les moyens d'ordre public. Il s'est demandé si seules les parties ne sauront plus autorisées à soulever ces exceptions ultérieurement ou si le juge statuant sur le fond se verra également interdit de soulever ces moyens, fussent-ils d'ordre public. Le Conseil d'État a rappelé qu'il est de principe général que les moyens tenant à l'ordre public peuvent être présentés à n'importe quel stade de la procédure et même pour la première fois devant la Cour de cassation et que le juge peut et doit d'ailleurs les soulever d'office. Dès lors, pour des raisons tenant à la sauvegarde de l'ordre public, le Conseil d'État s'est formellement opposé au libellé pour ne pas avoir exclu *expressis verbis* les moyens d'ordre public de la règle instaurée par le nouvel article 212, lettre a), du Nouveau Code de procédure civile.

L'article 3 du projet de loi n° 7416 modifiant les articles L.222-2 et L.222-9 du Code du travail disposait que « [l]'augmentation du salaire social minimum prévue par la présente loi ne peut pas avoir comme effet d'exclure un salarié du bénéfice d'une quelconque mesure sociale ni d'en réduire le montant ». Le Conseil d'État, dans son avis du 5 avril 2019, a d'abord estimé que la référence à une « quelconque mesure sociale » ne permettait pas de déterminer avec précision les mesures visées par la disposition proposée. Il a ensuite donné à considérer que la disposition risquait de contredire des dispositions liant le bénéfice des mesures sociales à la condition que le salaire social minimum ne dépasse pas un seuil déterminé en chiffres absolus, et cela notamment si le plafond déterminé par ces dispositions est inférieur au salaire social minimum tel qu'il était proposé de l'augmenter. Le Conseil d'État, pour des considérations de sécurité juridique, s'est dès lors formellement opposé à l'article 3 du projet de loi.

Dans son avis du 7 mai 2019, à l'endroit des articles 20-6 à 20-8, qui traitaient de la dissolution de l'association de notaires, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la

loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat entendait insérer dans la loi précitée, le Conseil d'État, constatant que l'arrêté grand-ducal du 31 décembre 1938 concernant l'assainissement et la réorganisation du notariat n'était pas modifié par la loi en projet, s'est demandé si cet arrêté grand-ducal, établissant les procédures spéciales applicables en cas de cessation de paiement d'un notaire ou lorsque l'exécution intégrale des engagements d'un notaire est compromise, s'appliquait également au notaire non titulaire. Il s'est posé la même question concernant l'étude ou l'association de notaires, situations également non prises en compte par ledit arrêté grand-ducal. Le Conseil d'État a par conséquent exigé, sous peine d'opposition formelle pour cause d'insécurité juridique, que l'arrêté grand-ducal du 31 décembre 1938 soit adapté afin de tenir compte des modifications apportées par le projet de loi n° 7310.

L'article 49 du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, prévoyait la transmission au ministre ayant la Justice dans ses attributions des copies des procès-verbaux et rapports concernant des crimes ou délits, punis d'un emprisonnement supérieur ou égal à six mois, dressés à l'égard des personnes titulaires d'une autorisation établie sur base de la loi. En vertu du paragraphe 2 de cet article, les transmissions des procès-verbaux visées par le paragraphe 1<sup>er</sup>, étaient soumises aux dispositions des articles 23 et 26 de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière. Dans son avis du 12 juillet 2019, le Conseil d'État s'est formellement opposé aux dispositions de cet article pour plusieurs raisons. Un des problèmes soulevés par le Conseil d'État était que les dispositions se heurtaient au principe de sécurité juridique. En effet, le régime de transmission institué au paragraphe 1<sup>er</sup>, qui était général et systématique, cohérait mal avec le renvoi aux dispositions de la loi précitée du 22 février 2018, dans la mesure notamment où l'article 24 de cette loi impose que la transmission des données est limitée aux données et informations qui sont nécessaires, pertinentes et proportionnelles eu égard à la mission concernée de l'administration. Le Conseil d'État a par ailleurs souligné que, sous cet angle de vue, dans une perspective de protection des données personnelles, le système d'échange systématique et généralisé, prévu au paragraphe 1<sup>er</sup>, n'était pas compatible avec le 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). Le Conseil d'État a finalement donné à considérer qu'au regard des dispositions des articles 20 et 24 de la loi précitée du 22 février 2018, les transmissions de données et d'informations provenant d'une enquête ou d'une instruction en cours, requièrent une autorisation préalable du procureur d'État ou, le cas échéant, du juge d'instruction, tandis que les procès-verbaux prévus par l'article 49, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n'entraient pas nécessairement tous dans le champ d'application des dispositions des articles 20 et 24 de la loi précitée du 22 février 2018, étant donné que ces procès-verbaux ne donnent pas nécessairement lieu à une enquête préliminaire. Il a dès lors déconseillé, pour des raisons de sécurité juridique, de soumettre les procédures d'information du ministre par la Police grand-ducale à des dispositions légales visant des cas de figure différents. Au regard de ces incohérences, sources d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 49 du projet de loi.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite sous le point E) Droit de l'Union européenne, 2) Règlements de l'Union européenne, b) Mise en œuvre non conforme d'un règlement de l'Union européenne ainsi que sous le point A) Droits et libertés fondamentaux, 3) Droits de procédure, a) Droits de la défense (article 12 de la Constitution et article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).*

Dans son avis du 12 juillet 2019 concernant les articles 28 et 29 du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, qui prévoyaient des dispositions particulières relatives au permis de port d'armes de chasse et de permis de port d'armes spéciaux délivrés à des fins de chasse, le Conseil d'État a relevé des incohérences par rapport aux dispositions de la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse, portant notamment sur les catégories des permis et sur les conditions de délivrance et de retrait des permis de port d'armes et de permis de chasser. Le Conseil d'État, estimant que ces incohérences étaient sources d'insécurité juridique, s'est formellement opposé aux dispositions des articles 28 et 29 du projet de loi.

L'article 15 du projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives, établissait les conditions relatives à l'agrément des armuriers et des commerçants d'armes. L'article 15 faisait notamment dépendre la délivrance de ces agréments de la délivrance de l'autorisation d'établissement exigée en vertu de la loi modifiée du 2 septembre 2019 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales et de la délivrance de l'autorisation d'exploitation pour établissement classé prévue par la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Dans son avis du 12 juillet 2019, au regard des problèmes d'articulation des conditions de délivrance des agréments d'armuriers et de commerçant d'armes, prévues par l'article 15 avec celles des autorisations prévues par les lois précitées, sources d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé au dispositif proposé, pour des raisons de sécurité juridique.

#### ***d) Texte lacunaire***

L'article 3, point 3°, du projet de loi n° 7288 portant modification de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, envisageait de supprimer à l'article 5, paragraphe 3, de la loi précitée du 28 juin 1976, le bout de phrase qui précisait le point de départ du délai de validité d'un an du permis de pêche. Suite à cette suppression de texte, l'article 5, paragraphe 3, se lisait comme suit : « Les permis ont une durée de validité d'un an. » Dès lors, afin d'éviter toute ambiguïté, contraire au principe de sécurité juridique, concernant la période de validité des permis, le Conseil d'État, dans son avis du 25 septembre 2018, a demandé, sous peine d'opposition formelle, de prévoir que « les permis ont une durée de validité d'un an à compter de la date de prise de validité indiquée sur le permis ».

L'amendement 17 des amendements gouvernementaux du 8 mai 2018 concernant le projet de loi n° 7126 relative aux sanctions administratives communales modifiant 1° le Code pénal ; 2° le Code de procédure pénale ; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, portait sur l'article 15 du projet de loi initial, qui était renuméroté en article 14. Le nouvel article 14, paragraphe 2, disposait que « dans le cas où le contrevenant accepte le paiement immédiat, il est sommé de s'en acquitter dans le délai de quinze jours à partir du jour de l'infraction ». Le paragraphe 3 du même article précisait encore que la sommation tient lieu de titre de recette communale au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'État a constaté que la sommation, interpellation de payer une somme due à l'administration, constituait en même temps le titre de recette communale. L'acte générateur de l'obligation de payer résidait en l'occurrence dans l'acceptation de payer du contrevenant, engagement qui n'était toutefois pas autrement formalisé. Comme la sommation créait le titre de recette, le Conseil d'État s'est demandé si le contrevenant était privé de toute possibilité de contester l'infraction, une fois qu'il a reconnu celle-ci en acceptant de payer. Il a observé que le décernement de la sommation constitue un acte administratif contre lequel un recours est ouvert devant le juge administratif, mais qu'il n'était toutefois pas clair si le contrevenant pourrait encore ultérieurement faire valoir des moyens d'illégalité à l'encontre de la sommation devant le juge administratif. Le Conseil d'État a considéré que le régime de sommation proposé était, au regard des questions ainsi soulevées, source d'insécurité juridique et s'y est, partant, formellement opposé.

L'amendement 11 des amendements gouvernementaux du 8 mai 2018 concernant le projet de loi n° 7126 relative aux sanctions administratives communales modifiant 1° le Code pénal ; 2° le Code de procédure pénale ; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, portait sur l'article 10 du projet de loi initial, qui était renuméroté en article 9. Le nouvel article 9 prévoyait que le fonctionnaire sanctionnateur adopte une décision de sanction « sauf s'il estime que les moyens de défense sont justifiés ». Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'État a observé que la reconnaissance du bien-fondé des moyens de défense, assimilable à une décision d'acquiescement, de même que l'absence de sanction en raison d'éventuelles irrégularités ou causes d'illégalités, que le fonctionnaire sanctionnateur soulèvera d'office, ne feront pas l'objet d'une décision formelle. Le Conseil d'État a relevé que l'absence de telles décisions pose la question des droits de la défense de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction est constatée. Il en a conclu que le régime prévu n'envisageait pas toutes les situations pouvant se présenter et il s'est formellement opposé au dispositif proposé, pour des raisons de sécurité juridique.

L'article 6 du projet de loi n° 7371 modifiant la loi du 28 avril 2015 relative au réseau cyclable national et aux raccordements de ce réseau vers les réseaux cyclables communaux et la loi du 21 décembre 2009 sur les permissions de voirie et modifiant la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, proposait de remplacer l'article 6 de la loi précitée du 28 avril 2015. Le paragraphe 2 du nouvel article 6, disposait qu'« [u]ne voie publique ou partie d'une voie publique faisant partie de la voirie communale peut recevoir le statut d'un itinéraire cyclable du réseau national sous condition de conformité avec les articles 3 et 4 ainsi que de l'accord de la commune concernée par le biais d'une délibération ». Dans son avis du 22 janvier 2019, le Conseil d'État s'est demandé si les tronçons de la voirie communale faisant partie du réseau cyclable national, tel que défini au nouvel article 4

de la loi du précitée du 28 avril 2015, avaient déjà tous « l'accord » des communes concernées ou le « statut d'un itinéraire cyclable du réseau national ». Il s'est également interrogé sur la nature de ce statut et sur la procédure à appliquer après l'accord de la commune. Soulignant qu'aux termes de la disposition précitée une voie publique « peut » recevoir le statut d'un itinéraire cyclable si une commune le demande et sous condition de conformité avec les dispositions des articles 3 et 4, le Conseil d'État a souhaité connaître les autres conditions à respecter. Il s'est finalement encore interrogé sur l'autorité compétente pour conférer le statut d'un itinéraire cyclable du réseau national à un tronçon de voirie communale. Le texte étant muet sur ces points, le Conseil d'État a considéré que le paragraphe 2 était source d'insécurité juridique et s'y est, partant, formellement opposé.

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, point 3<sup>o</sup>, du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire disposait que « [l]e tribunal de la jeunesse peut, tout en maintenant le mineur dans son milieu familial, [...] 3<sup>o</sup> orienter le mineur et les personnes titulaires de l'autorité parentale vers l'Office national de l'enfance, en vue de la mise en place par ce dernier d'une mesure adaptée volontaire ». Dans son [avis du 22 janvier 2019](#), le Conseil d'État a d'abord constaté que le concept même de mesure « d'aide adaptée volontaire » n'était ni défini dans le texte en projet ni dans la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille qui a créé l'Office national de l'enfance. Il a ensuite relevé que le dispositif soulevait une série de questions : Qui décidera du caractère adapté de la mesure visée ? Quelle est la portée du caractère volontaire de la mesure au regard de la saisine du juge de la jeunesse qui reste pendante ? Quel sera le rôle du mineur capable de discernement et des titulaires de l'autorité parentale ? Qui contrôlera le respect de l'application de la mesure ? Quelle sera la compétence de l'Office national de l'enfance par rapport au mineur, par rapport à ses parents ou aux personnes titulaires de l'autorité parentale et par rapport au juge ? Comment le juge va-t-il redevenir actif ? Dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d'État a dès lors demandé, sous peine d'opposition formelle, que le dispositif soit précisé sur ces points.

L'article 14 du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, relatif à la mesure de placement judiciaire d'un mineur, à prendre par le tribunal de la jeunesse, disposait que « [l]orsque la mainlevée d'une mesure de placement, de quelque nature qu'elle soit, est ordonnée soit par ordonnance soit par jugement ou arrêt pendant la suspension du droit de visite et/ou d'hébergement, telle que prévue à l'article 13 ou pendant la période de transfert de l'autorité parentale, telle que prévue à l'article 12, l'autorité judiciaire qui a décidé la mainlevée peut statuer sur l'autorité parentale des parents, le domicile du mineur et sur le droit de visite et/ou d'hébergement ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 22 janvier 2019](#), a eu du mal à saisir la portée du régime que cette disposition entendait mettre en place. En considération du fait que la question du transfert de l'autorité parentale ne se pose que dans l'hypothèse d'un placement judiciaire du mineur et qu'en cas de mainlevée de la mesure de placement la situation antérieure doit être rétablie, il n'a pas compris la référence à la décision du juge compétent en attente de laquelle l'autorité qui a ordonné la mainlevée devra, en quelque sorte, statuer provisoirement. Il a encore souligné que la mise en place du droit de visite et/ou d'hébergement, qui a été décidée à la suite et dans le cadre de la mesure de placement, doit logiquement être mise à néant en cas de mainlevée de la mesure de placement, sauf nouvelle décision du juge. Au regard de ces observations, le Conseil d'État a exigé, sous peine d'opposition formelle pour des raisons de sécurité juridique, que les mesures, les

conditions et les procédures de leur adoption soient déterminées avec précision afin de protéger les droits des intéressés.

Dans son [avis du 22 janvier 2019](#), le Conseil d'État a relevé que bon nombre des concepts auxquels il était recouru à l'article 2 du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire étaient dénués de portée normative. Il en était ainsi notamment de la formule, employée à l'alinéa 1<sup>er</sup>, en vertu de laquelle, « chaque fois qu'il est possible », le mineur doit être maintenu dans son milieu familial et de celle, prévue à l'alinéa 2, prévoyant que le tribunal doit « s'efforcer de recueillir l'adhésion des parents à la mesure envisagée ». D'autres concepts, tels à titre d'exemples, les concepts d'« assistance éducative » ou de « projet individualisé du mineur », visés au dernier alinéa de l'article, n'étaient pas définis. Concernant ce dernier alinéa, qui prévoyait que le jugement ordonnant une ou plusieurs mesures de protection à l'égard du mineur fixe une date pour une entrevue entre le juge de la jeunesse, le mineur, le cas échéant assisté par son avocat, les parents, le tuteur ou les gardiens du mineur, le cas échéant assistés par leur avocat, le directeur de l'établissement, la famille d'accueil ou la personne à qui le mineur a été confié, lors de laquelle un bilan intermédiaire est réalisé sur le projet individualisé du mineur, le Conseil d'État a relevé une différence de terminologie dans le dispositif. En effet, les concepts de « gardien » et de « garde », figurant dans la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, n'étaient plus consacrés dans le dispositif légal en projet. Au regard du renvoi à la réalisation d'un bilan intermédiaire, le Conseil d'État s'est finalement demandé par rapport à quoi le bilan sera intermédiaire et quelles conclusions devront être tirées de ce bilan. Le Conseil d'État, au regard de ces observations a souligné que la détermination d'un cadre précis du rôle des différents intervenants et des procédures à suivre est indispensable pour éviter des problèmes dans la pratique et pour donner des garanties tant aux parties impliquées qu'au tribunal de la jeunesse. Dès lors, au vu des multiples incohérences dans le dispositif, des différences de terminologie, de l'absence de définition de certains concepts et des interrogations quant à leur articulation, mettant en cause une application efficace et cohérente du dispositif prévu, le Conseil d'État a émis une opposition formelle au dispositif de l'article 2 pour atteinte au principe de sécurité juridique.

Aux termes de l'article 9, paragraphe 3, du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, « l'article 458 du Code pénal n'est pas applicable : 1° à celui qui informe les autorités judiciaires de faits mentionnés aux alinéas précédents ; 2° aux intervenants professionnels agissant dans le cadre de la présente loi et partageant des informations relatives au mineur et à sa famille dans l'intérêt supérieur du mineur concerné ». Dans son [avis du 22 janvier 2019](#), le Conseil d'État s'est interrogé sur la portée de l'article 9, paragraphe 3, point 2°, précité. Il n'a pas compris la différence entre les professionnels visés aux points 1° et 2, ni celle concernant les personnes visées, à savoir le mineur et sa « famille ». Il s'est encore interrogé sur la portée exacte de la référence faite à un partage des informations, visée au point 2°, « sachant que l'article 458 du Code pénal porte interdiction de « faire connaître des secrets » ». Il s'est ainsi demandé s'il s'agissait de permettre à un professionnel de communiquer des informations couvertes par le secret professionnel à un autre professionnel, lui-même soumis au secret professionnel, au cas où une telle transmission est justifiée par la situation du mineur. Dans l'affirmative, il a souhaité savoir comment le professionnel pourra apprécier la portée de cette communication et la nécessité pour l'autre professionnel de disposer des informations en cause. Devra-t-il communiquer spontanément

toutes les informations dont il dispose ou devra-t-il répondre positivement à toute demande qui lui est adressée ? Le Conseil d'État a finalement soulevé la question du statut de l'avocat, qui peut difficilement être considéré comme un intervenant professionnel au sens de l'article 9, paragraphe 3. Au regard de l'imprécision et de l'incohérence du régime proposé, le Conseil d'État, pour des raisons de sécurité juridique, s'est formellement opposé à l'article 9, paragraphe 3, du projet de loi.

Dans son avis du 22 janvier 2019 concernant le projet de loi n° 7328 relative aux prospectus pour valeurs mobilières et portant : 1. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE ; et [...], le Conseil d'État, a demandé, sous peine d'opposition pour violation du principe de sécurité juridique, de préciser les informations visées à l'article 18, paragraphes 4 et 5, du projet de loi, dont la publication était exigée. En effet, l'article 18, paragraphe 4, prévoyait la publication d'une note contenant des « informations succinctes », selon les modalités définies à l'article 29, paragraphe 2, de la loi en projet pour la publication d'un prospectus allégé, en cas d'offres au public de valeurs mobilières, dont le montant total est supérieur ou égal à 5 000 000 euros sur une période limite de douze mois, sans dépasser toutefois le montant de 8 000 000 euros sur cette même période. Quant à l'article 18, paragraphe 5, il se limitait à préciser, pour les titres autres que de capital, visés à l'article 18, paragraphe 2, point 9<sup>o34</sup>, non soumis à l'obligation de publication d'un prospectus allégé, que « les informations sur les titres en question » doivent être publiées conformément aux modalités de l'article 29, paragraphe 2, de la loi en projet.

L'article 16 du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, concernant le régime d'assistance éducative, disposait que « [l]es mineurs qui bénéficient du régime d'assistance éducative sont confiés par le tribunal ou le juge de la jeunesse au Service central d'assistance sociale ou à des organismes apportant aide conseil ou assistance aux mineurs et à leur famille ». Dans son avis du 22 janvier 2019, le Conseil d'État a constaté que les « organismes apportant aide conseil ou assistance aux mineurs et à leur famille », visés par la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, que la loi en projet visait à remplacer, n'étaient pas précisés. Il s'est dès lors demandé si le tribunal ou le juge bénéficiera d'une liberté totale par rapport au choix desdits organismes ou si ces organismes doivent être agréés ou du moins répondre à certaines conditions. Il s'est encore interrogé sur l'articulation de l'article 16 par rapport à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 5, du projet de loi en vertu duquel « le tribunal de la jeunesse peut prendre une mesure de placement judiciaire consistant à confier le mineur par mesure de placement de quelque nature qu'elle soit, à toute personne digne de confiance, à une famille d'accueil ou à tout établissement public ou privé approprié, agréé par l'État luxembourgeois même à l'étranger, en vue de son hébergement, de sa prise en charge, de son éducation ou de sa scolarisation ». Le Conseil d'État a finalement considéré que le terme « confié » était inadapté pour déterminer le rôle du service et de l'organisme, visés à l'article 16, investis d'une mission d'assistance éducative. Dès lors, au regard de l'imprécision et de l'incohérence du régime proposé, le Conseil d'État, pour des raisons de sécurité juridique, s'y est formellement opposé.

---

<sup>34</sup> Titres autres que de capital, non soumis à l'obligation de publication d'un prospectus allégé, visés à l'article 18, paragraphe 2, point 9 : « Les titres autres que de capital émis par l'État luxembourgeois et les communes du pays, par un autre État membre ou par les organisations publiques internationales auxquelles adhèrent un ou plusieurs États membres ».

L'article 17 du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire avait pour objet de définir les missions des agents assurant l'assistance éducative. Il était ainsi prévu que les agents adressent au juge de la jeunesse, lorsqu'ils le croient utile, un « rapport sur l'évolution du mineur ». Dans son avis du 22 janvier 2019, le Conseil d'État a considéré que le dispositif devrait plutôt mettre à charge desdits agents l'obligation de fournir un tel rapport au juge en cas de nécessité ou après l'écoulement d'un délai déterminé. Était également prévu, dans l'hypothèse où les personnes titulaires de l'autorité parentale refuseraient l'accès au domicile du mineur aux personnes, chargées par le tribunal ou le juge de la jeunesse de procéder à des mesures d'investigation ou de surveillance, que le juge de la jeunesse peut alors requérir les officiers et agents de la force publique pour prêter assistance à ces agents. Au regard de la possibilité de requérir l'assistance des agents de la force publique, le Conseil d'État s'est interrogé ce qu'il en serait dans l'hypothèse où d'autres personnes ou établissements auxquels les mineurs sont confiés refuseraient l'accès auxdits agents. Ces situations n'étaient en effet pas prises en considération. Le Conseil d'État a ensuite relevé que les missions d'investigation et de surveillance des agents n'étaient pas précisées dans le dispositif en projet et il s'est interrogé sur la différence entre les missions d'assistance éducative et celles d'investigation et de surveillance. Il a finalement observé que la référence aux agents de la force publique n'était plus correcte depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Il a suggéré d'écrire « le juge de la jeunesse adresse une réquisition à la Police grand-ducale ». Dès lors, au regard de ces imprécisions et incohérences, le Conseil d'État, pour des raisons de sécurité juridique, s'est formellement opposé à l'article 17 du projet de loi.

L'article 34 du projet de loi n° 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire prévoyait que le juge de la jeunesse peut lever d'office les mesures de placement prévues aux articles 27, 28 et 32 du projet de loi, et qu'il peut soumettre cette décision à certaines conditions. Le Conseil d'État, dans son avis du 22 janvier 2019, au regard de l'absence de précision de ces conditions et de l'absence d'articulation de la disposition proposée par rapport aux autres dispositions du projet de loi, dont notamment celles de l'article 1<sup>er</sup>, prévoyant la mise en place de mesures éducatives, s'y est formellement opposé pour violation du principe de sécurité juridique.

Le Conseil d'État, dans son avis du 15 février 2019, a exigé, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que la notion d'« habilitations nécessaires », visée à l'article 11, paragraphe 6, seconde phrase, du projet de loi n° 7317 sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances, soit définie. À défaut de précision, il s'est en effet demandé si était visée une habilitation de sécurité ou une habilitation donnée par le ministre compétent pour avoir accès aux installations ayant recours à des technologies classifiées et aux documents classifiés, dont il était question à l'article 11, paragraphe 6, du projet de loi.

Le Conseil d'État, dans son avis du 15 février 2019, a exigé, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, la précision de la notion de « contrôle effectif », prévue à l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi du projet de loi n° 7317 sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances, en vertu duquel : « Sauf autorisation préalable du Ministre, est interdite toute cession à un tiers des activités spatiales

autorisées ou de droits réels ou personnels, y compris de droits de garantie, qui emporte le transfert du contrôle effectif de l'objet spatial. »

Dans son avis du 26 mars 2019, le Conseil d'État a relevé que l'article 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7221 sur la responsabilité civile en matière de dommages en relation avec un accident nucléaire et modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, dont l'objet était de définir l'objet du projet de loi, se référait incidemment aux dommages nucléaires couverts par le régime de réparation. Il a toutefois constaté que la notion de « dommages nucléaires » n'était pas clairement définie dans le dispositif du projet de loi. Certaines définitions, telles que celle de « l'accident nucléaire » visée à l'article 2, point 1<sup>o</sup>, ou encore celle des « mesures protectrices », visée à l'article 2, point 7<sup>o</sup>, du projet de loi, faisaient certes référence à la notion de « dommages nucléaires couverts », mais n'en proposaient pas de définition distincte, claire et cohérente. Dès lors, le Conseil d'État a exigé, sous peine d'opposition formelle, que projet de loi soit complété par une définition distincte, claire et cohérente du concept de « dommages nucléaires couverts ». Le Conseil d'État a réitéré cette opposition formelle concernant les articles 2, point 7<sup>o</sup>, et 3.

L'article 1<sup>er</sup>, point 11<sup>o</sup>, du projet de loi n° 7307 sur le sur le renforcement de l'efficacité de la Justice civile et commerciale portant modification : 1<sup>o</sup> du Nouveau Code de procédure civile [...], proposait l'introduction des articles 222-2 et 222-3 dans le Nouveau Code de procédure civile, relatifs au régime de la mise en état simplifiée. Dans son avis du 26 mars 2019, le Conseil d'État a constaté que le régime de notification de l'ordonnance du président d'une chambre concernant l'application de la procédure de la mise en état simplifiée à une affaire n'était pas précisé, ce qui posait notamment le problème de la preuve de la notification de l'ordonnance, dès lors que l'ordonnance devait faire courir le délai endéans lequel le défendeur est tenu de notifier ses conclusions à peine de forclusion. Le Conseil d'État a dès lors demandé, sous peine d'opposition pour insécurité juridique, que le texte soit complété afin de prévoir la procédure de notification de l'ordonnance présidentielle.

L'article 3 du projet de loi n° 7236 instituant un défenseur des droits de l'enfant, appelé « Ombudsman/fra fir Kanner a Jugendlecher » et portant modification 1. 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 ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'Enfance et 3. de la loi concernant le Budget des recettes et des dépenses de l'État, avait trait aux moyens d'action dont dispose l'Ombudsman fier Kanner a Jugendlecher. Aux termes de l'article 3, paragraphe 3, les institutions et services devaient informer l'Ombudsman des suites de son intervention. Le Conseil d'État, dans son avis du 5 avril 2019, constatant que les notions d'« institution » et de « service » n'étaient pas définies dans le dispositif en projet, s'est formellement opposé à l'article 3, paragraphe 3, du projet de loi au regard de l'insécurité juridique qui découlait de l'absence de définition de ces notions.

L'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7236 instituant un défenseur des droits de l'enfant, appelé « Ombudsman/fra fir Kanner a Jugendlecher » et portant modification 1. 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 ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'Enfance et 3. de la loi concernant le Budget des recettes et des dépenses de l'État, disposait que « [d]ans le cadre de sa mission et dans le but de s'informer, le défenseur des droits de l'enfant accède librement à toutes les institutions et à tous les services publics ou privés qui prennent en charge de façon régulière ou occasionnelle des enfants et qui sont accessibles au public ». Le Conseil d'État, dans son avis du 5 avril 2019, s'est interrogé sur la notion d' « institutions et services publics accessibles au public », en se demandant si c'est le service ou le local, où le service est presté, qui doit être accessible au public. Il a rendu attentif sur le fait que, dans le second cas de figure, les établissements scolaires seraient exclus du champ d'application de la disposition proposée. Il a encore souligné que les lieux relevant de la propriété privée bénéficient de la protection de l'article 15 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui consacrent l'inviolabilité du domicile, sauf dans les cas prévus par la loi et dans les conditions que celle-ci prescrit. Dès lors, au regard de l'imprécision des termes « institutions ou services accessibles au public » et de l'insécurité juridique en résultant, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite sous le point A) Droits et libertés fondamentaux, 5) Droit à la vie privée, b) Inviolabilité du domicile (article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et article 15 de la Constitution).*

En vertu de l'article 8 du projet de loi n° 7403 portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) et portant modification de [...], « [t]oute référence à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration s'entend comme référence à l'Office national de l'accueil, à part la référence prévue à l'article 29 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire ». Dans son avis du 26 avril 2019, le Conseil d'État a relevé que les missions de l'actuel Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration ne seront pas transférées en bloc à l'Office national de l'accueil. Il a observé que la formulation, telle que prévue par l'article 8 précité, aurait toutefois pour effet que l'ensemble des attributions, y compris celles qui resteront du ressort des services du ministère chargé de l'intégration, basculeraient vers le nouvel Office national d'accueil, contrairement à l'objectif recherché par les auteurs du projet de loi. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé au libellé proposé pour des raisons de sécurité juridique.

Le nouvel article 18, paragraphe 5, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait d'insérer dans la loi précitée, avait trait à la cessation des fonctions du notaire non titulaire due au décès, à la démission, à la destitution du notaire non titulaire ou encore à la fin de la collaboration et de l'association entre le notaire titulaire et le notaire non titulaire. Toutefois, contrairement au nouvel article 17, alinéa 2, relatif au notaire titulaire, la cessation des fonctions du notaire non titulaire en raison de l'atteinte de la limite d'âge n'était pas prévue. Dès lors, le Conseil d'État, dans son avis du 7 mai 2019, s'est formellement opposé à cette disposition pour incohérence, source d'insécurité juridique. Il a encore relevé que le notaire non titulaire, en vertu du texte proposé, restera officier ministériel, après la fin de la collaboration avec le notaire titulaire, jusqu'au rapport de l'arrêté de nomination. La situation du notaire non titulaire ne sera pas réglée pendant cette période de temps, ce qui est encore source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État

a par conséquent exigé, sous peine d'opposition formelle, que cette lacune soit comblée par la loi en projet. Il s'est finalement interrogé sur la question de la juridiction compétente en cas de litige lié à la fin de la collaboration ou association entre le notaire non titulaire et le notaire titulaire. Le notaire non titulaire devra-t-il agir devant le juge administratif contre l'arrêté de retrait ? Devra-t-il agir devant le juge judiciaire contre le notaire titulaire s'il estime que ce dernier a mis illicitement fin à la collaboration ? Quel sera dans ce cas le lien entre ces deux actions en justice ? Afin d'éviter une insécurité juridique naissant de ces situations inextricables, le Conseil d'État a exigé, sous peine d'opposition formelle, que la loi en projet réserve une disposition aux litiges concernant la fin de la collaboration ou de l'association entre le notaire titulaire et le notaire non titulaire.

Le nouvel article 20-3, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait d'insérer dans la loi précitée, qui prévoyait les cas dans lesquels les associations entre notaires sont exclues, interdisait en son point 6° l'association avec un notaire titulaire nommé dans une étude en surnombre, sauf décision contraire du ministre de la Justice à prendre sur avis du Conseil de la chambre des notaires. Le Conseil d'État, dans son avis du 7 mai 2019, a considéré qu'à défaut d'un cadre légal déterminant les hypothèses et les conditions dans lesquelles le ministre peut accorder une dérogation, la dérogation prévue à l'article 20-3, point 6°, était source d'arbitraire et partant d'insécurité juridique. Il s'est par conséquent formellement opposé au nouvel article 20-3, point 6°, pour des raisons de sécurité juridique.

Constatant que le nouvel article 20-5, paragraphe 4, alinéa 2, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait d'insérer dans la loi précitée, ne précisait pas la procédure judiciaire applicable au recours contre le refus de faire droit à une demande d'association de notaires émanant du président du Conseil de la chambre des notaires, le Conseil d'État, dans son avis du 7 mai 2019, s'est formellement opposé à cette disposition pour des raisons de sécurité juridique.

Le nouvel article 20-5, paragraphe 5, alinéa 3, que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait d'insérer dans la loi précitée, entendait interdire tout changement d'associé et toute délocalisation, totale ou partielle ou même d'une partie des bureaux, sans l'autorisation préalable par le ministre de la Justice sous peine de dissolution de l'association. Dans son avis du 7 mai 2019, le Conseil d'État a relevé qu'aucune disposition de la loi en projet ne concernait le changement d'associé et la procédure à suivre dans pareille situation. Il s'est d'ailleurs demandé si un tel changement ne devait de facto pas entraîner la dissolution de l'association et, au cas où un tel changement serait quand même permis, s'il concernerait alors que le seul notaire non titulaire, avec application de la procédure de l'article 20-5 nouveau, ou également le notaire titulaire ? Concernant la possibilité d'une délocalisation des bureaux, le Conseil d'État s'est demandé si cette possibilité n'était pas contraire au principe de stabilité inscrit aux articles 4 et 5, tels que l'article 1er, point 3°, du projet de loi proposait de les modifier. Dès lors, faute de précisions dans la loi en projet de nature à répondre à ces questions, le Conseil d'État s'est formellement opposé au nouvel article 20-5, paragraphe 5, alinéa 3, pour des considérations de sécurité juridique.

Le nouvel article 92, alinéa 1<sup>er</sup>, tel que le projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat proposait de le remplacer dans la loi précitée, disposait que : « Le conseil de discipline peut ordonner des enquêtes et des expertises. Les enquêtes sont faites soit par le conseil de discipline, soit par deux de ses membres délégués, soit par les agents de la police judiciaire. » Dans son avis du 7 mai 2019, le Conseil d'État s'est demandé si cette disposition visait l'agent de police judiciaire ou l'officier de police judiciaire, sous quelle autorité ledit agent serait placé et quels étaient les actes d'enquêtes visés. À défaut de réponses à ces questions dans le dispositif proposé, le Conseil d'État s'y est formellement opposé pour des raisons de sécurité juridique.

L'article 9 du projet de loi n° 7348 relative aux comptes inactifs, aux coffres-forts inactifs et aux contrats d'assurance en déshérence et modifiant : 1. la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et 2. la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, entendait consacrer l'obligation légale des établissements de crédit de demander à la caisse de consignation une consignation des avoirs inscrits sur un compte inactif à défaut d'une opération ou manifestation relative à ce compte pendant dix ans, et ce malgré les démarches d'information et de recherches complémentaires effectuées par l'établissement. En vertu de l'article 9, paragraphe 2, alinéa 2, du projet de loi, la caisse de consignation pouvait, sur demande écrite et motivée de l'établissement introduite au plus tard au moment de l'introduction de la demande de consignation, accepter des consignations séparées, accorder un délai supplémentaire pour la consignation ou accepter des consignations dans une devise d'un État non membre de l'OCDE. Dans son avis du 21 mai 2019, le Conseil d'État a considéré que cette disposition accordait à la caisse de consignation un pouvoir discrétionnaire très large donnant lieu à arbitraire et ne répondant dès lors pas aux exigences de sécurité juridique. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, que le pouvoir de la caisse de consignation soit assorti d'un minimum de critères afin de contrer cette insécurité juridique. Il a réitéré cette opposition formelle à l'endroit de l'article 14, paragraphe 5, du projet de loi. En vertu de l'article 28, paragraphe 3, du même projet de loi, la caisse de consignation pouvait « notamment » refuser la consignation si les dispositions de la présente loi n'étaient pas respectées ou lorsque les informations transmises s'avéraient incomplètes, inexactes ou fausses. Le Conseil d'État a déduit de l'emploi du terme « notamment » que la caisse de consignation était libre d'accepter ou de refuser les demandes de consignation. Considérant qu'elle disposerait sur ce point encore une fois d'un pouvoir discrétionnaire, contraire aux exigences de sécurité juridique, le Conseil d'État s'y est formellement opposé.

Le nouvel article 10<sup>ter</sup>, que le projet de loi n° 7352 sur certaines utilisations autorisées de certaines œuvres et d'autres objets protégés par le droit d'auteur et les droits voisins en faveur des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés et portant modification de la loi modifiée du 18 avril 2001 sur les droits d'auteur, les droits voisins et les bases de données proposait d'insérer dans la loi précitée du 18 avril 2001, définissait en son paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre d), la notion d'« entité autorisée » comme « une entité qui est autorisée ou reconnue par un État membre de l'Union européenne pour offrir aux personnes bénéficiaires, à titre non lucratif, des services en matière d'enseignement, de formation pédagogique, de lecture adaptée ou d'accès à l'information ». Le Conseil d'État, dans son avis du 11 juin 2019, a observé que le dispositif proposé par les auteurs du projet de loi était incomplet en ce qu'il ne permettait ni d'identifier quelles sont, au sens du droit interne luxembourgeois, les « entités autorisées », établies

sur le territoire national, ni de connaître les démarches qu'une telle entité doit entreprendre pour être « autorisée ou reconnue ». Il s'est par conséquent formellement opposé au texte proposé en raison de l'insécurité juridique résultant des lacunes relevées ci-avant.

*Il est encore renvoyé à l'opposition formelle relevée au point E) Droit de l'Union européenne, 2) Règlements de l'Union européenne, b) Mise en œuvre non conforme d'un règlement de l'Union européenne, que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 11 juin 2019](#) concernant l'article III, points 1° et 2°, du projet de loi n° 7373 concernant la limitation de la portée de certains droits et obligations dans le cadre du règlement général sur la protection des données et portant : 1. exécution, en matière de surveillance du secteur financier et des assurances, 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) ; 2. modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et 3. modification de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances.*

#### **4) Principe de la confiance légitime**

L'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7326 relatif à l'installation obligatoire de détecteurs autonomes de fumée pour les immeubles comprenant au moins un logement prévoyait une entrée en vigueur rétroactive de la loi en projet au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Le Conseil d'État, dans son [avis du 5 février 2019](#), a rappelé que le recours à la rétroactivité ne présente aucun inconvénient tant qu'il s'agit d'introduire avec effet antérieur des mesures qui touchent favorablement des situations juridiques valablement acquises et consolidées, à condition de ne pas heurter les droits de tiers. Du moment, toutefois, où il est porté atteinte à ces situations ou droits, la rétroactivité constitue une entorse au principe de sécurité juridique et au principe de confiance légitime. Estimant que la disposition précitée avait pour conséquences de porter atteinte à des droits et situations juridiques valablement acquis et consolidés, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, de faire abstraction de cette disposition.

## Partie III – Rencontre au Luxembourg des Conseils d’État des trois pays du Benelux et de la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg, le 1er février 2019

---

### *Rapport du Conseil d’État du Grand-Duché de Luxembourg, présenté par Monsieur Georges Wivenes, Président du Conseil d’État*<sup>35</sup>

#### **La composition des Conseils d’État du Benelux – Changements récents ou en perspective**

Le Conseil d’État du Grand-Duché de Luxembourg constitue une institution dont la création remonte à la Constitution dite réactionnaire de 1856 et maintenue dans la Constitution libérale de 1868. Conçu à l’origine comme un « conseil » établi « à côté du Gouvernement »<sup>36</sup>, le Conseil d’État a été érigé par la révision constitutionnelle de 1989 en organe constitutionnel particulier, positionné dans la structure de la Constitution relatifs aux différents organes de l’État entre le chapitre relatif au Gouvernement et celui portant sur la Justice<sup>37</sup>. La révision constitutionnelle de 1996, qui a supprimé ses compétences juridictionnelles et créé les juridictions administratives, a maintenu les missions non juridictionnelles prévues depuis 1856, à savoir conseiller le Gouvernement et la Chambre des députés par l’émission d’avis sur les projets et propositions de loi et les amendements y relatifs, de même que sur les projets de règlement grand-ducal. Pour être complet, il faut ajouter que le Conseil d’État supplée, dans une certaine mesure, à l’absence dans l’ordre constitutionnel luxembourgeois d’une seconde chambre, dans la mesure où il a le droit de refuser de dispenser la Chambre des députés de l’obligation de procéder à un second vote des lois (second vote constitutionnel) qui doit intervenir au moins trois mois après le premier vote<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Le questionnaire auquel le rapport a pour objet de répondre se trouve en annexe ;

<sup>36</sup> Article 76 de la Constitution de 1856 et de 1868 :

« Le Roi Grand-Duc règle l’organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.

Il y aura, à côté du Gouvernement, un conseil appelé à délibérer sur les projets de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, à régler les questions du contentieux administratif et à donner son avis sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Roi Grand-Duc ou par les lois.

L’organisation de ce conseil et la manière d’exercer ses attributions sont réglées par la loi. »

<sup>37</sup> Révision du 13 juin 1989 : Chapitre Vbis – Du Conseil d’État

« Art. 83bis. Le Conseil d’État est appelé à donner son avis sur les projets de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois.

Le Comité du Contentieux constitue la juridiction suprême en matière administrative.

L’organisation du Conseil d’État et du Comité du Contentieux et la manière d’exercer leurs attributions sont réglées par la loi. »

<sup>38</sup> Article 59 de la Constitution de 1868 :

« Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre, d’accord avec le Conseil d’État, siégeant en séance publique, n’en décide autrement.

Il y aura un intervalle d’au moins trois mois entre les deux votes. »

Le Conseil d'État fait régulièrement face à des critiques. Elles ne sont pas nouvelles, même s'il faut constater une recrudescence au cours des dernières années. Elles viennent de milieux divers et sont de nature diverse, de sorte qu'elles peuvent apparaître comme contradictoires. Ce sont moins les missions du Conseil d'État en tant que telles ou la qualité technique des avis sur lesquelles portent les critiques, mais les aspects structurels et organisationnels. Sont visés l'absence de légitimité démocratique de l'Institution, la procédure de sélection et de désignation des membres, la politisation accrue et le manque de transparence dans l'organisation de l'Institution. La récente réforme par la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, ci-après « loi de 2017 », ne répondrait que partiellement aux attentes et devrait être complétée.

Je voudrais articuler ma présentation autour de trois points principaux : Le premier portera sur la composition et le fonctionnement de l'Institution, en particulier la fonction de conseiller d'État, le rôle du président ainsi que les incompatibilités, le deuxième sera consacré à la question centrale de la présentation et de la désignation des membres ; puis, dans un troisième temps, je tenterai de faire le point sur les réformes récentes et celles qui sont en discussion.

## **I. La composition et le fonctionnement du Conseil d'État**

Le Conseil d'État est composé de vingt-et-un<sup>39</sup> membres qui sont nommés par le Grand-Duc. À noter qu'il existe un statut unique pour tous les membres. Ainsi, il n'y a aucune différence entre les « conseillers juristes » et les autres ; de même, le Conseil d'État ne connaît pas la fonction de conseiller en service extraordinaire. Le rôle du Grand-Duc dans la nomination des conseillers est identique à celui qu'il assume lors des autres nominations à des fonctions publiques en ce sens qu'il formalise, par sa signature, la nomination du candidat proposé. Comme toutes les autres dispositions du Grand-Duc, l'arrêté de nomination est contresigné par un membre du Gouvernement qui en assume la responsabilité.

Pour être membre du Conseil d'État, il faut, selon la loi de 2017, être de nationalité luxembourgeoise, jouir des droits civils et politiques, résider au Grand-Duché de Luxembourg et être âgé de trente ans accomplis. Aucune expertise professionnelle confirmée ni niveau d'études ne sont exigées par la loi. La loi impose toutefois une présence de onze juristes sur vingt-et-un membres de sorte que, si ce nombre n'est plus atteint, le nouveau membre devra être titulaire d'un diplôme de master en droit ou équivalent. Par ailleurs, le nombre de membres du « sexe sous-représenté » ne peut être inférieur à sept. Afin d'assurer que le Conseil d'État puisse assumer son rôle dans la procédure législative, il est toutefois considéré comme valablement composé même si, pendant une vacance de siège, le nombre requis de juristes ou de conseillers d'État du sexe sous-représenté n'est pas atteint. Il s'agit toutefois d'une règle de tolérance temporaire.

Le Conseil d'État dispose d'un secrétariat général, dirigé par le secrétaire général, qui assiste les conseillers d'État dans leurs tâches. Selon l'organigramme du secrétariat, celui-ci comporte, outre un service administratif, un service juridique actuellement composé de neuf juristes. Par ailleurs, le Conseil d'État siégeant en séance plénière, de même que les commissions, peuvent appeler des experts à leurs délibérations (les personnes qui leur paraissent pouvoir éclairer la délibération par leurs connaissances spéciales) ou convoquer, sur la désignation des membres du Gouvernement,

---

<sup>39</sup> Ce nombre ne comprend pas le Grand-Duc héritier qui peut être nommé membre du Conseil d'État par le Grand-Duc.

des fonctionnaires et agents publics pour obtenir des éclaircissements sur les affaires en délibération<sup>40</sup>.

Parmi les vingt-et-un membres du Conseil d'État, le Grand-Duc désigne un président pour un mandat de trois ans. Un membre du Conseil d'État peut uniquement être nommé président s'il peut assumer cette fonction pour une durée minimale d'un an. En pratique, à l'occasion de la nomination d'un nouveau président, il est tenu compte de l'ancienneté et de la sensibilité politique des membres. À ce jour, les présidents ont été choisis, à tour de rôle, parmi un des trois courants politiques traditionnels représentés au Conseil d'État. Ainsi, le conseiller d'État qui dispose de l'ancienneté la plus grande parmi les membres de la même sensibilité politique au moment où la fonction de président devient vacante, assumera la fonction de président. À part une seule exception, la fonction de président du Conseil d'État est, en règle générale, revenue à des juristes.

Le président du Conseil d'État n'exerce pas une fonction politique et n'est donc pas censé agir, le cas échéant, en tant que représentant d'un mouvement politique. Il représente le Conseil d'État à l'extérieur et veille au bon fonctionnement de l'Institution, mission qui comprend également celle d'assurer et de vérifier le respect des règles déontologiques. Le président convoque le Conseil d'État en séances publique et plénière, toutes les fois qu'il le juge nécessaire. Il en fixe l'ordre du jour et dirige les débats. Par ailleurs, il veille à la collégialité au sein du Conseil d'État, en particulier en ce qu'il cherche à atteindre un compromis, voire l'unanimité, en cas d'opinions divergentes. À noter encore que le président ne dispose plus, à l'heure actuelle, d'une voix prépondérante lors des délibérations du Conseil d'État.

Le président et les deux vice-présidents, qui le remplacent en cas de besoin, forment le Bureau. Ce dernier est compétent pour l'organisation des travaux de l'Institution, en particulier pour la mise en place et le fonctionnement des commissions permanentes. Il intervient également, comme on le verra dans la suite, dans les procédures disciplinaires.

Le mandat de membre du Conseil d'État peut prendre fin dans trois hypothèses.

D'abord, la durée du mandat de conseiller d'État est limitée<sup>41</sup>. Le mandat prend fin *de plein droit*, et cela sans qu'il soit besoin d'une démission formelle par le Grand-Duc, après une période continue ou discontinue de douze ans, au moment où l'intéressé a atteint l'âge de soixante-douze ans ou lorsqu'il accepte l'un des mandats ou l'une des fonctions incompatibles avec la fonction de conseiller d'État. Ensuite, le mandat prend fin en cas de départ volontaire du membre ou de survenance d'une maladie grave et irréversible qui ne lui permet plus de remplir ses fonctions ; dans ce cas, les membres du Conseil d'État sont formellement démissionnés par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil d'État. Enfin, un membre du Conseil d'État peut être révoqué pour faute grave (méconnaissance des obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité) ; il s'agit d'une « démission sanction » qui emporte la perte du titre.

Lorsque le Bureau considère qu'il y a des raisons sérieuses d'admettre qu'un conseiller d'État a commis une faute disciplinaire, il propose au président de saisir le Comité de déontologie. Ce dernier examine les circonstances de la faute alléguée, en entendant les auteurs de la saisine, des tiers et le conseiller d'État visé par la procédure. Ensuite, ce Comité établit à l'attention du Bureau

---

<sup>40</sup> Article 33, alinéa 2, de la loi de 2017.

<sup>41</sup> Article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi de 2017.

un rapport dans lequel il présente les résultats de l'enquête, donne une évaluation sur les faits et formule des recommandations. Le Bureau propose au président les suites à donner aux recommandations du Comité. La révocation d'un conseiller d'État est décidée après délibération des membres du Conseil d'État. Le conseiller d'État concerné ne peut pas participer à la délibération. Dans l'hypothèse où le Conseil d'État décide que le membre concerné devrait être révoqué, il propose cette révocation au Grand-Duc.

Au sujet des incompatibilités, il convient de relever que le mandat de conseiller d'État constitue une fonction accessoire, qui est compatible avec toute autre fonction et profession. La loi de 2007 prévoit toutefois des incompatibilités avec la fonction de membre du Gouvernement, de membre de la Chambre des députés et du Parlement européen, de magistrat de l'ordre administratif, d'agent du Secrétariat du Conseil d'État et de membre du Comité de déontologie du Conseil d'État. Ces restrictions ont pour objectif de garantir l'indépendance et l'impartialité du Conseil d'État vis-à-vis des autres organes étatiques et cela dans une optique de séparation des fonctions. Si les membres du Conseil d'État ne peuvent pas être membres d'une chambre professionnelle ou du Conseil économique et social, organes de droit public représentatifs des secteurs économiques et professionnels, ils peuvent être membres de partis politiques, de syndicats ou d'organes représentatifs de professions réglementées, voire y assumer des fonctions dirigeantes.

Pour ce qui est précisément de l'exclusion de la fonction de magistrat de l'ordre administratif, celle-ci résulte de considérations tant historiques qu'institutionnelles. Dans une perspective historique, il convient de rappeler que le Constituant, suite à l'arrêt *Procola*<sup>42</sup>, a enlevé au Conseil d'État sa fonction juridictionnelle, en supprimant le Comité du contentieux, pour confier celle-ci à un tribunal administratif en première instance et à une cour administrative en appel. Dans une perspective institutionnelle, l'article 22 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif prévoit expressément que la fonction de membre de la Cour administrative est incompatible avec celle de membre du Conseil d'État. (L'article 23 de la même loi dispose par ailleurs qu'aucun membre de la Cour administrative ne peut siéger dans des affaires ayant trait à l'application de dispositions légales ou réglementaires au sujet desquelles il a pris part aux délibérations du Conseil d'État). En vertu de l'article 67 de la loi précitée du 7 novembre 1996, les mêmes restrictions s'appliquent par analogie aux membres du tribunal administratif.

Contrairement aux juridictions administratives, aucune incompatibilité n'est prévue entre la fonction de conseiller d'État et celle de magistrat de l'ordre judiciaire. Néanmoins, en pratique, seuls des magistrats du ministère public font partie du Conseil d'État. Pour les juges judiciaires, des problèmes d'impartialité peuvent effectivement se poser dans le cadre de l'exercice de leur fonction juridictionnelle, ce qui renvoie à la problématique à l'origine de l'arrêt *Procola*.

## **II. La procédure de présentation et de désignation des membres du Conseil d'État**

La procédure à suivre pour la présentation et la désignation des membres du Conseil d'État est régie par la loi de 2017 qui consacre le système déjà existant. Les conseillers d'État sont nommés par le Grand-Duc sur proposition, à tour de rôle, du Gouvernement, de la Chambre des députés et

---

<sup>42</sup> CEDH, *Procola c. Luxembourg*, n° 14570/89, 28 septembre 1995, série A - n° 326. Dans cet arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme a dit à l'unanimité que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme a été violé en raison de la participation des mêmes conseillers d'État luxembourgeois, à la fois, à l'adoption d'un avis sur un règlement et à l'examen de recours contentieux invoquant l'irrégularité de ce règlement.

du Conseil d'État. Ces trois autorités partagent donc le pouvoir de proposer des candidats au Grand-Duc<sup>43</sup>.

La loi de 2017 prévoit la prise en considération de 4 critères pour la désignation des membres, le profil professionnel, l'appartenance politique, le sexe ainsi que la nécessité d'avoir un nombre minimal de juristes.

Premier critère : En cas de vacance d'un siège de membre du Conseil d'État, ce dernier définit d'abord, conformément au règlement d'ordre intérieur, le profil du candidat en fonction de ses besoins, en fixant notamment le domaine et le niveau de compétence (un juriste de droit de famille, un médecin e. a.)<sup>44</sup>. Les profils en question, qui déterminent les spécialisations et les qualifications professionnelles souhaitées, sont destinés à guider le Gouvernement et la Chambre des députés dans leur choix du candidat et à assurer une présence des différentes « connaissances techniques » au sein de l'Institution.

Dans le cas où le pouvoir de proposition appartient au Gouvernement ou à la Chambre des députés, le Conseil d'État soumet à ces autorités ces deux profils. Dans l'hypothèse où le Conseil d'État constituerait lui-même l'autorité investie du pouvoir de proposition, ni la loi de 2017 ni le règlement d'ordre intérieur ne prévoient l'établissement de profils.

La procédure « interne » à la Chambre des députés à suivre pour désigner le candidat est régie par les articles 119 à 130 du règlement de la Chambre des députés. Ce règlement prévoit qu'il est procédé à un appel à candidatures, publié par voie d'avis officiel par l'administration parlementaire. En revanche, lorsqu'il revient au Conseil d'État de présenter un candidat, la procédure à suivre est déterminée dans le règlement d'ordre intérieur<sup>45</sup>. S'il est vrai que ni la loi de 2017 ni le règlement d'ordre intérieur ne prévoient expressément un appel à candidatures, le Conseil d'État s'aligne toutefois sur la pratique de la Chambre des députés et procède, lui aussi, à un tel appel par le biais du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Enfin, lorsque le Gouvernement est appelé à sélectionner un candidat pour le poste de conseiller d'État, ni la sélection ni la présentation du candidat retenu n'est encadrée par une procédure définie.

Deuxième critère : D'après la loi de 2017, l'autorité investie du pouvoir de proposition doit « veiller à ce que la composition du Conseil d'État tienne compte des partis politiques représentés à la Chambre des Députés ». La ligne directrice est de respecter le parallélisme entre trois sièges dans la Chambre des députés et un siège au Conseil d'État. Précisons que ce critère politique n'est pas une règle impérative et que la loi n'interdit pas et n'empêche pas des nominations qui ne respectent pas ce critère.

Troisième critère : La loi de 2017 adopte une double approche. D'un côté, elle énonce la finalité d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes. D'un autre côté, elle impose un minimum de sept sièges pour le sexe sous-représenté.

Quatrième critère : onze membres du Conseil d'État doivent être détenteurs d'un diplôme de master en droit ou équivalent. La loi ne prévoit toutefois pas de condition au niveau des spécialisations

---

<sup>43</sup> Article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi de 2017.

<sup>44</sup> Article 28 du règlement d'ordre intérieur.

<sup>45</sup> Articles 28 à 38.

juridiques et des qualifications professionnelles. C'est par l'instrument des profils qu'est assurée la présence des différentes spécialisations juridiques.

En résumé, on peut retenir que le législateur prévoit une série de critères pour la désignation et laisse une marge d'appréciation aux autorités investies du pouvoir de proposition, dans la mesure où ces règles ne sont pas toutes impératives. Ainsi, seul le nombre minimal de juristes et de femmes est impératif.

Se pose ici la question du contrôle juridictionnel de la procédure de présentation et de désignation des membres. En effet, en présence de plusieurs candidats à un poste de conseiller d'État, une décision négative relative à une candidature constitue, en principe, une décision administrative faisant grief. Dans cette hypothèse, rien n'empêche un candidat non retenu d'exercer un recours administratif contre une telle décision<sup>46</sup>.

### **III. Réformes récentes et critiques récurrentes**

La réforme du Conseil d'État du Luxembourg, par la loi de 2017, a engendré des changements profonds.

En ce qui concerne la composition, on peut rappeler l'introduction du critère de la représentation équilibrée des femmes et des hommes, avec l'instauration d'un minimum de sept conseillers pour le sexe sous-représenté, et du critère d'une représentation adéquate des partis politiques représentés à la Chambre des députés.

Si la critique d'une représentation insuffisante des femmes avait déjà perdu de son acuité, en 2017, avec des nominations plus régulières de femmes conseillers à partir des années 2000, la question d'une présence des partis politiques au sein du Conseil d'État, proportionnelle à celle au sein de la Chambre des députés, est récurrente. Les textes adoptés en 2017 sont le résultat d'un processus législatif au cours duquel le Conseil d'État avait émis des critiques d'ordre constitutionnel contre un amendement parlementaire reconnaissant un rôle plus décisif aux partis politiques.

La loi de 2017 a également réduit la durée maximale du mandat des membres du Conseil d'État de quinze à douze ans. Rappelons qu'avant la réforme de 1996, la durée du mandat était de dix-huit ans. Dans son avis sur le projet de loi aboutissant à la loi de 2017, le Conseil d'État s'était prononcé contre cette réduction en avançant des arguments d'ordre fondamental relatifs à l'indépendance et des arguments d'ordre pratique relatifs à la perte de compétences techniques. Le maintien d'un mandat unique d'une durée de douze ans pour le conseiller répond également à cet impératif de l'indépendance.

---

<sup>46</sup> S'il n'existe pas de précédent jurisprudentiel concernant un candidat refusé pour la fonction de conseiller d'État, l'on peut toutefois utilement renvoyer à un jugement n° 12058 du tribunal administratif du 11 juillet 2001, dans lequel le juge administratif avait été saisi d'une demande en annulation d'une nomination d'une tierce personne au poste de conseiller à la Cour d'appel. Cette nomination était intervenue sur avis de l'assemblée générale de la Cour supérieure de justice qui se résumait à une proposition par vote secret d'un candidat. Ce jugement a reconnu l'obligation de motiver la nomination et le pouvoir du juge de vérifier cette motivation. La Cour administrative a réformé ce jugement au motif qu'il s'agit d'une procédure particulière que le législateur soustrait à l'obligation de motivation au regard de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Si, sous l'empire de l'ancienne législation, le mandat du président n'était pas limité dans le temps, c'est-à-dire qu'un membre du Conseil d'État pouvait exercer la fonction de président jusqu'à la fin de son mandat de conseiller d'État, le mandat du président est désormais limité à une durée non renouvelable de trois ans. Le projet initial prévoyant un mandat de deux ans renouvelable une fois, avait été critiqué par le Conseil d'État comme risquant d'exposer le président à des influences externes.

La loi de 2017 a encore institué un comité de déontologie<sup>47</sup> appelé à être saisi en cas de violation par les membres des  règles déontologiques du Conseil d'État . Ce comité a été consacré dans un chapitre nouveau sur les règles disciplinaires entré dans la loi sur proposition du Conseil d'État. Le Conseil d'État, suivant l'exemple du Gouvernement et de la Chambre des députés, connaît désormais un régime disciplinaire pouvant aboutir à des sanctions effectives.

En dépit de tous ces changements, les critiques ne cessent d'animer le débat sur les prétendues défaillances de l'organisation du Conseil d'État. Pour ce qui est plus particulièrement de la procédure de désignation des membres du Conseil d'État, les critiques reprochent que la procédure de la proposition et présentation des candidats n'est pas transparente et que le Conseil d'État n'est, en réalité, pas indépendant.

L'application de la loi de 2017 a donné lieu, en 2018, à de nouvelles discussions portant sur l'articulation entre le critère du profil et celui de la représentation politique du nouveau conseiller à nommer. Les critiques se sont focalisées sur le droit de cooptation du Conseil d'État. La suppression de la cooptation est envisagée dans une proposition de loi du 15 mai 2018, introduite par trois députés du parti chrétien social, qui prévoit que les nominations se feront uniquement sur proposition de la Chambre<sup>48</sup>. L' accord de coalition, 2018 à 2023 <sup>49</sup>, du Gouvernement (DP, LSAP, Déi Gréng), issu des élections d'octobre 2018, prévoit la nomination des conseillers d'État sur proposition alternative de la Chambre des députés et du Gouvernement, sur base des profils élaborés par le Conseil d'État. L'accord prévoit encore une augmentation du nombre de conseillers d'État et un renforcement des délais pour rendre les avis.

La question de la désignation des membres, du rôle des partis politiques, de la Chambre des députés et du Gouvernement est liée au problème plus fondamental de la légitimation démocratique du Conseil d'État et de ses membres. Les conseillers ne sont effectivement pas élus. Or, le Conseil d'État exercerait une influence considérable sur la procédure législative à travers le droit de « veto suspensif » qui lui est conféré par la Constitution, c'est-à-dire par l'imposition à la Chambre du second vote constitutionnel. Ces critiques méconnaissent toutefois que le Conseil d'État ne constitue pas une seconde chambre. Le second vote est inscrit comme principe dans le texte constitutionnel et les refus de dispense de ce second vote, au demeurant rarissimes, ne sont pas

---

<sup>47</sup> Article 26 de la loi de 2017.

<sup>48</sup> Proposition de loi n° 6875 portant modification de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil.

<sup>49</sup> Les partis de la coalition vont procéder à une révision ponctuelle de la législation sur le Conseil d'État.

Conformément à la proposition de révision de la Constitution, la Chambre des députés sera habilitée à déférer au Conseil d'État des questions juridiques et constitutionnelles en relation avec ses travaux.

Le régime des délais sera renforcé.

Le mode de nomination des conseillers d'État fera l'objet d'un examen critique. Afin de permettre au Conseil d'État de remplir pleinement ses missions multiples, les partis de la coalition préconisent une augmentation du nombre de conseillers d'État. La proposition de nomination des conseillers d'État se fera alternativement par la Chambre des députés et le Gouvernement, sur base des profils élaborés par le Conseil d'État.

fondés sur des considérations politiques, mais sur des motifs juridiques. Il faut encore relever que, lorsque le pouvoir de proposition d'un candidat au poste de conseiller d'État appartient à la Chambre des députés, celle-ci procède à un vote à scrutin secret, ce qui constitue une forme de légitimation démocratique fût-elle indirecte. Assurant une fonction, certes importante, mais de nature plus technique que politique, on peut même s'interroger sur la justesse de la soumission du Conseil d'État à un impératif de la légitimation démocratique. Le principe à prendre en considération serait plutôt celui de la légitimité fonctionnelle dans le cadre du système voulu par le Constituant.

En ce qui concerne l'indépendance du Conseil d'État, celle-ci est mise en doute par d'aucuns qui critiquent la politisation de cet organe, politisation au niveau de la composition et du contenu des avis. Or, les critiques relatives à l'insuffisance d'une légitimation démocratique, d'un côté, et à la mise en cause de l'indépendance par une politisation croissante, de l'autre, peuvent entrer en conflit, en ce qu'elles visent des objectifs opposés. Précisément, un renforcement du rôle des partis politiques dans la désignation des membres se concilie mal avec la sauvegarde de l'indépendance de ces derniers. La consécration d'un mandat du président non renouvelable, de même que le maintien d'un mandat unique pour les conseillers s'inscrivent une logique de sauvegarde de l'indépendance. Dans le système de la loi de 2017, c'est uniquement par le respect du profil que le risque d'une politisation de l'Institution peut être contrôlé ; les discussions autour de la suppression du droit de cooptation de membres par le Conseil d'État doivent être vues dans ce cadre. En ce qui concerne le contenu des avis, la critique n'est pas fondée. Depuis les années 2000, le Conseil d'État a pris soin de souligner qu'il ne lui appartient pas de discuter des choix politiques du législateur. Il lui appartient toutefois d'émettre un avis sur les moyens techniques de mise en œuvre de ces choix et sur la cohérence du système mis en place. Les refus ou menaces de refus de dispense du second vote constitutionnel sont exclusivement fondés sur des considérations juridiques tenant à la conformité du texte proposé avec des normes ou principes supérieurs ou à la mise en cause de la sécurité juridique provoquée par l'incohérence des textes.

Je voudrais terminer sur une dernière considération qui me paraît fondamentale. Le Conseil d'État constitue, d'après sa structure et son fonctionnement, un organe collégial. Les avis sont élaborés en commission sur la base d'un projet préparé par un rapporteur ; ils sont adoptés formellement en séance plénière et engagent l'Institution et l'ensemble de ses membres. Des avis dissidents sont permis – mais des plus rares dans la pratique –, le rapporteur, le président de la commission compétente et le président de l'Institution mettant tout en œuvre pour obtenir l'unanimité. Dans le souci de cette collégialité, le nom du rapporteur n'est pas public. Les débats en commission se font à huis clos et ne sont pas documentés. Les versions successives des projets d'avis ne sont pas publiées. Répondant à des critiques répétées d'un prétendu manque de transparence, la loi de 2017 a prévu que le résultat du vote doit figurer sur l'avis qui a été adopté. Devant les mises en garde émises par le Conseil d'État, le législateur n'a pas imposé une identification des votants. Il en va de même pour les avis dissidents.

En conclusion, on ne saurait méconnaître le risque d'une mise en cause de ce principe de collégialité par une emprise croissante de la politique dans la nomination des conseillers et par la nécessité d'un impératif de transparence.

### *Questionnaire auquel le rapport visait à répondre :*

#### La composition des Conseils d'État du Benelux – Changements récents ou en perspective

Les Conseils d'État du Benelux assument des fonctions consultatives. Le présent questionnaire vise à appréhender la composition des sections législatives des Conseils d'État belge et néerlandais et celle du Conseil d'État luxembourgeois, ceci d'un point de vue tant juridique que pratique.

1. Quelle autorité désigne les membres du Conseil d'État ? De combien de membres le Conseil d'État se compose-t-il ? Existe-il différents statuts de conseiller d'État (par exemple, conseiller d'État en service extraordinaire) ?
2. Quelles sont les règles et les procédures pour la désignation des membres du Conseil d'État ?
  - 2a. Quelles sont les modalités (en théorie et en pratique) de présentation de candidats à l'autorité ou aux autorités appelées à désigner les membres du Conseil d'État ?
  - 2b. Quelle est la procédure de désignation (élection, nomination) des membres du Conseil d'État ?
  - 2c. Quel rôle jouent les organes politiques (assemblée parlementaire, chef d'État, Gouvernement, partis politiques) dans la présentation et la désignation des membres du Conseil d'État ?
3. Comment est désigné le président du Conseil d'État ? Quelles sont ses fonctions ? Dans quelle mesure le mode de désignation et l'attribution de compétences au président visent-ils à ménager un équilibre entre les spécialisations juridiques ou professionnelles et les sensibilités politiques au sein du Conseil d'État ?
4. À quels objectifs les règles de désignation des membres des Conseils d'État répondent-elles ?
  - 4a. La procédure de désignation des conseillers d'État vise-t-elle à assurer une représentativité/représentation des différentes spécialisations juridiques, qualifications professionnelles ou sensibilités politiques au sein de la composition du Conseil d'État ?
  - 4b. Par quels moyens le législateur entend-il, le cas échéant, réaliser le respect de cette représentativité ?
  - 4c. Dans quelle mesure la procédure suivie parvient-elle à atteindre les objectifs poursuivis par les règles de désignation, telle une éventuelle représentativité dans la composition du Conseil d'État ?
5. La fonction de membre au Conseil d'État est-elle (in)compatible avec d'autres activités professionnelles ou politiques ?

- 5a.** La fonction de conseiller d'État s'exerce-t-elle à temps plein ou est-elle compatible avec une activité professionnelle (principale ou accessoire) ?
- 5b.** Est-elle incompatible avec l'appartenance passée ou actuelle à un parti politique ? Dans l'affirmative, quelles sont les raisons à l'origine d'une éventuelle incompatibilité ?
- 5c.** Est-elle compatible avec l'appartenance passée ou actuelle à un organe politique (parlement, gouvernement) ? Quelles sont les raisons à l'origine d'une éventuelle incompatibilité ?
- 6.** La fonction de membre du Conseil d'État est-elle assujettie à certaines conditions, telles que la nationalité, un âge minimum, une expertise professionnelle confirmée, un niveau d'études, etc. ?
- 6a.** Le Conseil d'État doit-il être composé de juristes dans sa totalité ou en partie ? Si des magistrats siègent au sein de la composition appelée à exercer une fonction consultative, comment et dans quelle mesure peuvent-ils intervenir au niveau de la fonction juridictionnelle de l'institution ou, le cas échéant, d'une autre juridiction ?
- 6b.** La composition du Conseil d'État doit-elle respecter une parité entre hommes et femmes ?
- 6c.** Le respect de ces conditions et exigences de qualification est-il susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel (ou autre) ?
- 7.** L'exercice de la fonction de membre du Conseil d'État est-il soumis à une limite d'âge ? En pratique, quelle est la moyenne d'âge des membres en question ?
- 8.** La durée du mandat des membres du Conseil d'État est-elle limitée ? Dans l'affirmative, quelles sont ces limites (*de jure* ou *de facto*), et quel est l'objectif poursuivi (par exemple, parvenir à un certain équilibre de représentation) ?
- 9.** Les membres du Conseil d'État sont-ils soumis à des règles déontologiques ? Si oui, quel est l'organe exerçant le contrôle du respect de ces règles et prononçant les sanctions en cas de violation de celles-ci ?
- 10.** Dans l'hypothèse où un membre du Conseil d'État peut être démis de ses fonctions, quelle est l'autorité (interne, externe) qui décide de la révocation ? Le Conseil d'État intervient-il dans le processus de révocation ?
- 11.** Les conseillers d'État sont-ils assistés par des services spécialisés, tel un service juridique ?

- 12.** Les Conseils d'État des Pays-Bas, de la Belgique et du Luxembourg, dans leur fonction consultative, ont-ils récemment fait l'objet de réformes quant à leur composition ? Si oui, lesquelles ? Sinon, de telles réformes sont-elles prévues ?
- 12a.** Les Conseils d'État concernés ou les acteurs politiques souhaitent-ils des changements concernant le statut des membres ou le fonctionnement du Conseil d'État ?
- 12b.** La procédure de désignation fait-elle l'objet de critiques ? Si oui, lesquelles ?