



CONSEIL D'ETAT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Rapport annuel 2011-2012

Table des matières

PARTIE I

I. LE CONSEIL D'ÉTAT

- A) Les membres
- B) Les commissions
- C) Le secrétariat

II. LES ACTIVITES DU CONSEIL D'ÉTAT DURANT L'EXERCICE 2011-2012

- A) Les réunions
- B) Les avis en matière législative et réglementaire
- C) Autres délibérations et avis du Conseil d'État
- D) Dispenses du second vote constitutionnel
- E) Relations internationales
- F) Visites au Conseil d'État

PARTIE II

Les avis du Conseil d'État

PARTIE III

L'avis du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision n° 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

Considérations générales

Texte de la Constitution (tel que proposé par le Conseil d'État)

Textes juxtaposés

Annexes

La législation sur le Conseil d'État

PARTIE I

Sommaire

I. LE CONSEIL D'ÉTAT

- A) Les membres du Conseil d'État
- B) Les commissions du Conseil d'État
- C) Le Secrétariat du Conseil d'État

II. LES ACTIVITES DU CONSEIL D'ÉTAT DURANT L'EXERCICE 2011-2012

- A) Les réunions
- B) Les avis en matière législative et réglementaire
- C) Autres délibérations et avis du Conseil d'État
- D) Dispenses du second vote constitutionnel
- E) Relations internationales
- F) Visites au Conseil d'État

I. LE CONSEIL D'ÉTAT

A) Les membres du Conseil d'État

Membres ayant quitté le Conseil d'État durant l'exercice

Georges Schroeder

Né en 1947; Licence en droit; Moniteur chargé de travaux dirigés au Centre de droit public interne à l'Université des sciences juridiques, politiques et sociales de Strasbourg; Avocat stagiaire; Fonctionnaire (1975), puis Directeur de l'Inspection générale de la sécurité sociale (1982-2011); Conseiller communal (1976-1993) et Échevin de la Commune de Bettembourg (1979-1987); Membre du conseil d'administration (1989 -) et Président (2007-2012) du Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques (CEPS/INSTEAD); Nommé Conseiller d'État, le 6 juin 1994; Membre du Comité du Contentieux (1994-1996); Président du Conseil d'État (depuis le 17 novembre 2009 jusqu'au 6 juin 2012).

Claude A. Hemmer

Né en 1951; Diplômé en économie et sciences sociales de l'Université d'Innsbruck; Attaché au ministère de la Santé en 1977; Chef de cabinet (1980-1984) aux ministères de la Santé, ministère de la Force publique et ministère des Sports; Commissaire de Gouvernement aux Hôpitaux (1995-2005); Premier Conseiller de Gouvernement depuis 2000; Conseiller communal (1994-2008); Nommé Conseiller d'État, le 25 novembre 1993; Vice-Président du Conseil d'État depuis le 21 novembre 2007 jusqu'au 25 novembre 2011.

Membres actuels du Conseil d'État (31.7.2012)

Victor Gillen

Né en 1946; Licencié en droit par la Faculté de Droit et des Sciences économiques de l'Université de Nancy; Avocat à la Cour au Barreau de Luxembourg depuis 1972; Nommé Conseiller d'État, le 20 décembre 1999; Nommé Vice-Président du Conseil d'État, le 18 janvier 2012; Nommé Président du Conseil d'État, le 7 août 2012.

Viviane Ecker

Née en 1952; Docteure en droit; Conseillère de direction première classe au ministère des Affaires étrangères, Direction de l'immigration; Nommée Conseillère d'État, le 29 mars 2001; nommée Vice-Présidente du Conseil d'État, le 18 novembre 2009.

Georges Pierret

Né en 1954; Maître en droit; Avocat à la Cour; Nommé Conseiller d'État, le 14 janvier 2000; Nommé Vice-Président du Conseil d'État, le 7 août 2012.

Son Altesse Royale le Prince Guillaume

Né en 1981; Formation d'officier à l'Académie Royale Militaire de Sandhurst en Grande-Bretagne; Études en politique internationale en France et en Grande-Bretagne; Licencié en lettres et sciences politiques, spécialité sciences politiques; Nommé Grand-Duc Héritier, le 18 décembre 2000; Officier de l'Armée luxembourgeoise avec le grade de Major; En 2001, il prend la présidence d'honneur du « Board of Economic Development » puis de « Luxembourg for Business », ses missions dans ce cadre le conduisant dans de nombreux pays afin de promouvoir l'économie luxembourgeoise; Membre du Conseil d'État depuis le 24 juin 2005; 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 Jeunesses Musicales du Luxembourg; Après avoir présidé pendant plus de 10 ans le conseil d'administration de la Fondation "Kräizbiërg", il en a accepté le titre de Président d'honneur en 2011.

Agnès Rausch

Née en 1954; Infirmière sociale graduée de l'Université libre de Bruxelles; Diplômée de l'Institut de médecine tropicale d'Anvers; Coopérante à Kisangani/RDC (1982-1986); Direction du service-réfugiés de Caritas-Luxembourg (1991-2005); Responsable du Lieu d'Initiatives et de Services des Etudiants au Luxembourg asbl (LISEL); Membre de la Communauté Vie Chrétienne (CVX); Nommée Conseillère d'État, le 11 février 2000.

Kik Schneider

Né en 1953; Professeur de philosophie et de mathématiques (1976-1990); Secrétaire général de la Banque Générale du Luxembourg (1990-1998); Directeur du Marketing et de la Coordination Commerciale (1998-2006); Directeur de la banque Retail (2006-2010); Directeur de la banque de détail et des entreprises; Membre du Comité de direction depuis mars 2010; Président du Conseil d'administration de la Fondation Alphonse Weicker; Nommé Conseiller d'État, le 8 avril 2000.

Paul Schmit

Né en 1953, il a après ses études de droit à l'Université de Strasbourg et son stage judiciaire, rejoint l'Administration gouvernementale; affecté au Ministère des Transports, il a été en charge de la Circulation routière, des Chemins de fer, de l'Aviation civile et des Affaires européennes; de 1999 à 2004, il a été Secrétaire général dudit ministère; il est président des conseils d'administration de la Société Nationale de Contrôle Technique et de la Société Nationale de Certification et d'Homologation; depuis 2005, il est chargé de cours à l'École de Police, à l'Institut national d'administration publique, au ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle et au ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative; il a été nommé Conseiller d'État, le 9 juin 2000.

En 2005-2006, il a coordonné les travaux d'un groupe de réflexion dont l'analyse de la Constitution a été publiée dans l'ouvrage « Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des droits et libertés fondamentaux », édité à l'occasion du 150^e anniversaire de l'institution. En 2009, il a publié, en collaboration avec Emmanuel Servais, un Précis de droit constitutionnel sur la Constitution luxembourgeoise.

Françoise Thoma

Née en 1969; Diplômée des Universités de Paris I et II (Doctorat en Droit, Maîtrise en sciences politiques) et Harvard (LL.M.), a été Avocat au barreau de Luxembourg (1994-1998), Référendaire à la CJCE (1998-1999), pour rejoindre la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, Luxembourg, en 1999, où elle est depuis 2009 Directeur et Membre du Comité de direction, après avoir été Conseiller juridique et Secrétaire Général. Elle a été nommée Conseillère d'État, le 27 octobre 2000. Elle est également Assistant-professeur à l'Université du Luxembourg.

Albert Hansen

Né en 1941; Avocat (1967-1969); Juriste au Ministère d'État (1969-1998); Secrétaire général du Conseil de Gouvernement (1978-1998); Chef de Cabinet du Grand-Duc (1998-2002); Secrétaire du Grand-Duc (1999-2002); Nommé Conseiller d'État, le 23 février 2001.

Albert Rodesch

Né en 1952; Maître en droit; Avocat à la Cour; Nommé Conseiller d'État, le 13 février 2003.

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; Maître de stage en pneumologie auprès de la Landesärztekammer Rheinland-Pfalz; Pneumologue au Centre Hospitalier de Luxembourg depuis 1995; Directeur médical du Centre Hospitalier de Luxembourg depuis 2008, Directeur général depuis 2012; Nommé Conseiller d'État, le 15 octobre 2004.

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, puis Conseiller communal de la ville de Luxembourg et Député dans les années 1984-1999, il était également membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe; en 1999, il quitte la politique volontairement pour intégrer l'École de la deuxième chance de Marseille; il y remplira notamment la fonction de directeur Europe et sera chargé de cours à l'Université d'Avignon; en 2004, il revient sur Luxembourg où il est nommé Conseiller d'État, le 29 avril 2005; ancien footballeur international et professionnel en France dans les années 1970, il est l'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".

Agny Durdu

Née en 1964; Licenciée en droit; D.E.A. en droit communautaire; Avocat à la Cour; Membre de la Chambre des députés de 1994 à 2003; Bourgmestre de la commune de Wintrange de 1994 à 2005; Nommée Conseillère d'État, le 7 avril 2006.

Georges Wivenes

Né en 1954; Maîtrise en droit; DEA de droit européen; Diplôme d'études supérieures européennes de l'Université de Nancy II; Avocat (1980); Magistrat (1982); Référendaire à la CJCE (1983-1997); Procureur général d'État adjoint (2010); Membre du parquet de la Cour Benelux; Chargé de cours associé à l'Université du Luxembourg; Nommé Conseiller d'État, le 1^{er} août 2006.

Marc Schaefer

Né en 1961; Études supérieures en tourisme; Enseignant au Lycée technique hôtelier de Diekirch; Bourgmestre de la ville de Vianden (2000-2004 et depuis 2011); Membre du Comité des Régions de l'Union européenne depuis 2007; Nommé Conseiller d'État, le 18 décembre 2006.

Roger Molitor

Né en 1953; Licencié en administration des affaires, Université de Liège (1976); Expert comptable et fiscal (depuis 1982); Auteur de plusieurs publications sur le droit fiscal luxembourgeois et international; Collaborateur et ensuite associé auprès d'un cabinet de conseil international (1982-2008); Nommé Conseiller d'État, le 15 février 2008.

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 (1999-2009), Président de la commission juridique de la Chambre des députés (2004-2009); Nommé Conseiller d'État, le 27 avril 2009.

Erna Hennicot-Schoepges

Née en 1941; Professeur de piano; Ancien bourgmestre de la commune de Walferdange; Présidente d'honneur de la Chambre des députés; Ancien ministre de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ancien ministre des Travaux publics, ancien ministre de l'Éducation nationale et des Cultes; Ancien membre du Parlement européen; Nommée Conseillère d'État, le 10 novembre 2009.

Lydie Lorang

Née en 1954; Avocat à la Cour; Nommée Conseillère d'État, le 1^{er} février 2010.

Charles Lampers

Né en 1955; Maître en droit; Commissaire de district de Luxembourg; Nommé Conseiller d'État, le 28 février 2011.

Dan Kersch

Né en 1961; Fonctionnaire communal; Bourgmestre de la commune de Mondercange (depuis 2005); Président du Syvicol (2009-2012); Nommé Conseiller d'État, le 14 décembre 2011.

B) Les commissions du Conseil d'État (31.7.2012)

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 membre 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 permanentes sont instituées:

- la Commission « Institutions et Administration publique »;
- la Commission « Développement durable et Infrastructures »;
- la Commission « Affaires sociales »;
- la Commission « Economie et Finances »;
- la Commission juridique;
- la Commission « Culture, Éducation, Recherche et Médias ».

Le Président du Conseil d'État peut former des commissions spéciales pour l'examen des affaires qui ont un caractère particulier, et désigner les membres qui la 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 à chaque commission 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 déferées 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.

Les commissions permanentes du Conseil d'État

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. Hansen

Membres: MM. Schmit, Kollwelter, Schaefer, Mme Lorang, M. Lampers

Secrétaire de commission: Mme De Pina

Réunion régulière: *mercredi matin*

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: Mme Rausch

Membres: M. Schmit, Nati, Mmes Durdu, Hennicot-Schoepges, MM. Lampers, Kersch

Secrétaire de commission: M. Schanck

Réunion régulière: *mardi matin*

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 Ecker

Membres: M. Pierret, S.A.R. le Prince Guillaume, MM. Rodesch, Nati, Molitor, Mme Lorang

Secrétaire de commission: M. Marchi

Réunion régulière: *jeudi après-midi*

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. Gillen

Membres: S.A.R. le Prince Guillaume, M. Schneider, Mme Thoma, MM. Wivenes, Schaefer, Molitor, Santer

Secrétaire de commission: M. Poiré

Réunion régulière: *lundi après-midi*

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, le changement de noms.

Président: M. Pierret

Membres: M. Gillen, Mmes Ecker, Thoma, MM. Rodesch, Wivenes, Santer

Secrétaire de commission: Mme Alex

Réunion régulière: *mercredi après-midi*

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 audio-visuelles, la recherche scientifique et l'espace.

Présidente: M. Schneider

Membres: Mme Rausch, MM. Hansen, Kollwelter, Mmes Durdu, Hennicot-Schoepges, M. Kersch

Secrétaire de commission: M. Millim

Réunion régulière: *Jeudi matin*

Les commissions spéciales

Commission spéciale « Refonte de la Constitution » (CONSTIT)

La commission spéciale « Refonte de la Constitution » a pour mission l'examen de la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (L48.433) ainsi que des autres propositions de révision constitutionnelle figurant au rôle des affaires.

Composition: M. le Président et tous les membres

Secrétaire de commission: M. Servais

Réunion: *vendredi matin*

Commission spéciale « Avortement » (IVG)

La commission spéciale « Avortement » a pour mission l'examen du projet de loi portant modification de l'article 353 du Code pénal.

Composition: M. le Président et tous les membres

Secrétaire de commission: M. Marchi

Commission spéciale « Dispense du second vote constitutionnel »

La Commission est chargée de réexaminer les oppositions formelles au regard des considérations de la Chambre des députés ou du Gouvernement et d'élaborer, le cas échéant, une proposition de motivation en vue de la délibération en séance publique.

Président: M. Gillen

Membres: Mme Ecker, MM. Gillen, Pierret, Mme Rausch
+ le conseiller-rapporteur

Secrétaire de commission: M. Besch

Autres commissions à attributions particulières

Commission des comptes

La Commission est chargée de l'examen de la comptabilité des fonds publics mis à la disposition de l'Institution et de la désignation d'un réviseur d'entreprises.

Président: M. Molitor

Membres: M. Schneider, Mme Thoma, MM. Hansen, Rodesch, Nati, ainsi que les membres du bureau

Commission du rapport, de la documentation et des relations internationales

Présidente: Mme Ecker

Membres: MM. Gillen, Schmit, Rodesch, Mme Durdu, M. Santer, Mme Lorang, M. Lampers

C) Le Secrétariat du Conseil d'État (31.7.2012)

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

Le Secrétaire général collabore aux travaux des membres du Conseil d'État. À ce titre, il peut assister à chaque réunion et commission. Il surveille encore l'entrée et le suivi des affaires dont est saisi le Conseil d'État ainsi que toutes les expéditions. Le Secrétaire général dirige le Secrétariat du Conseil d'État.

M. Marc Besch - Secrétaire général

- Direction et organisation du Secrétariat du Conseil d'État
- Chef du personnel

M. Yves Marchi – Secrétaire adjoint

- Secrétariat de la commission SOC
- Secrétariat de la commission spéciale IVG

Mme Lis de Pina - Attachée 1^{re} en rang

- Secrétariat de la commission IAP
- Secrétariat des affaires de médiation
- Protocole

Mme Françoise Alex - Attachée

- Secrétariat de la commission JUR
- Coordinatrice du rapport annuel

M. Mike Poiré - Attaché-stagiaire

- Secrétariat de la commission ÉCOFIN

M. Michel Millim - Attaché-stagiaire

- Secrétariat de la commission CERM

M. Marc Schanck - Attaché-stagiaire

- Secrétariat de la commission DDI

- O -

M. Emmanuel Servais – Inspecteur principal premier en rang

- Secrétariat de la Commission CONSTIT
- Coordination des séances publique et plénière
- Délégué à la formation

Mme Danielle Knebel - Inspecteur principal

- Gestion des archives et de la bibliothèque
- Service du budget et de la comptabilité - comptable public

- O -

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

- Travaux de secrétariat

Mme Nadine Bütgenbach - employée (mi-temps)

- Secrétaire de direction

Mme Fabienne Benassutti - employée

- Travaux de secrétariat

M. Kevin Simon - employé

- Gestion informatique
- Travaux de secrétariat
- Délégué à l'égalité des chances.

Mme Marie-France Gindt - employée

- Service du budget et de la comptabilité
- Secrétaire de direction

M. Gérard Wagner - employé

- Délégué à la sécurité
- Réception, courrier interne

II. LES ACTIVITES DU CONSEIL D'ÉTAT 2011/2012

A) Les réunions du Conseil d'État

Séances publiques et plénières

Au cours de l'exercice 2011-2012, le Conseil d'État s'est réuni

- 25 fois en séance plénière;
- 13 fois en séance publique.

Commissions permanentes et spéciales

Les commissions permanentes et spéciales du Conseil d'État se sont réunies à 274 reprises.

Le Bureau

Le Bureau s'est réuni 5 fois.

B) Les avis en matière législative et réglementaire

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

	2011-2012	2010-2011
Avis sur des projets de révision constitutionnelle	1	1
Avis sur des projets de loi	97	116
Avis complémentaires sur des projets de loi	43	60
Avis sur des propositions de loi	7	8
Avis complémentaires sur des propositions de loi	1	0
Avis sur des projets de règlement grand-ducal	140	179
Avis complémentaires sur des projets de règlement grand-ducal	7	4
Avis sur des projets d'arrêté grand-ducal	21	4
Au total	317	373

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, et par la suite dans les documents parlementaires, qui sont publiés sur le site Internet de la Chambre des députés www.chd.lu, pour autant que celle-ci s'en trouve saisie.

Bilan de l'activité législative

Le bilan de l'activité législative se présente comme suit:

Projets ou propositions de loi	2011-2012
• avisés par le CE, pendants devant la CHD au 31.7.2011	82
• pendants au CE au 31.7.2011	9
• déposés au cours de l'exercice	121
• avisés par le CE au cours de l'exercice	119
• retirés du rôle	9
• adoptés par la CHD au cours de l'exercice	84
• à examiner par le CE au 31.7.2012	67

Le nombre des projets et propositions de loi avisés par le Conseil d'État non encore adoptés par la Chambre des députés est de 89 (1 projet de révision, 26 propositions de loi et 62 projets de loi).

Transposition des directives

Saisine du Conseil d'État suite à la publication au Journal officiel de l'Union européenne

mois	≤6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	≥18
nombre	9		1				1						15

Saisine du Conseil d'État par rapport au délai de transposition

mois	- 12	-9	-6	-3	-2	-1	1	2	3	4	5	6	> 6
nombre	7	4	3	4							3	1	4
Risque de dépassement de délai							Délai de transposition dépassé						

Délais de traitement des projets et propositions

En mois	≤1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	≥12
Projets de loi	13	15	14	15	10	15	7	2	1	1	1	3
Amendements projets de loi	31	9	3									
Propositions de loi			1		2		3					1
Amendements propositions de loi			1									
Projets de règlement g.d.	28	26	26	23	15	7	4	5	1		1	4
Projets de règlement g.d. modifié	1	5			1							

Le Conseil d'État a émis le 6 juin 2012 son avis sur la proposition de révision (n° 6030) portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, qui avait été déposée à la Chambre des députés, le 21 avril 2009.

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 » motivée. Au cours de l'exercice 2011-2012, il a ainsi émis dans ses avis 154 oppositions formelles. Ces oppositions formelles étaient motivées comme suit:

	2011-2012
Constitution, dont	
Article 10 <i>bis</i>	14
Article 11, paragraphe 3	3
Article 11, paragraphe 5	1
Articles 12 et 14	19
Article 15	1
Article 16	2
Article 23	2
Article 32, paragraphe 3	4
Article 35	1
Article 36	4
Article 37	1
Article 76, paragraphe 2	4
Article 79	1
Article 89	1
Article 95 <i>ter</i>	1
Article 97	1
Article 99	8
Article 101	1
Article 104	1
Article 108 <i>bis</i>	3
Conventions ou traités internationaux, dont	
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 6, paragraphe 1 ^{er}	5
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 3	1
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 8	1
Transposition du droit de l'UE – Techniques de transposition	3
Transposition du droit de l'UE – Transposition non conforme d'une directive	23
Principe de l'applicabilité directe des règlements de l'UE	4
Non-respect des dispositions du droit de l'UE	1

Convention du 28 janvier 1981 pour la protection à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel	2
Principes généraux du droit, dont:	
<i>Non bis in idem</i> : la poursuite ou la condamnation d'une personne pour une seconde infraction lorsque celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes	1
Sécurité juridique – Incohérence des textes	19
Sécurité juridique – Terminologie ambiguë ou incertaine	4
Sécurité juridique – Absence de caractère normatif	1
Principe de la séparation des pouvoirs	4
Parallélisme des formes	2
Hierarchie des normes	4
Droits de la défense	1
Proportionnalité des peines	1
Principe de la non-rétroactivité	1
Principe de l'interdiction de la <i>reformatio in pejus</i>	2
Principe « Nul ne plaide par procureur »	1

Pour l'analyse détaillée, il est renvoyé à la partie II « Analyse juridique des avis du Conseil d'État ».

En matière réglementaire, le Conseil d'État a signalé à 12 occasions que le projet soumis risquait d'encourir la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution.

C) Autres délibérations et avis du Conseil d'État

	2011-2012	2010-2011
Changements de noms et de prénom	136	160
Déclarations d'utilité publique	6	2
Questions internes	8	4
	150	166

En outre, la commission spéciale « Cabaretage » a émis 47 avis sur des dossiers de cabaretage.

D) 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 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 2011-2012, le Conseil d'État a dispensé 83 projets du second vote constitutionnel.

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

E) Relations internationales

Le Conseil d'État a pris part à différents colloques et séminaires pour entretenir ses relations internationales, à savoir:

- Réunion des Conseils d'État du BENELUX à Bruxelles (20 et 21 octobre 2011):
« Sanctions administratives » et « Pouvoirs dont dispose le juge administratif pour rétablir la légalité en sus du sursis à exécution et de l'annulation ».

- Bundesrat – Berlin (10 au 13 novembre 2011):
« Festlegung der Rechte und Freiheiten sowie der Staatsziele im Grundgesetz im Verhältnis zu den Verfassungen der Bundesländer ».

- XIVème réunion de l'Association des Sénats d'Europe (ASE) à Paris (15 au 17 mars 2012): « La lutte contre la crise économique et financière internationale: Quel rôle pour les parlements et notamment pour les secondes Chambres européennes? ».

- Deuxièmes Journées Internationales de la Fonction Consultative au Mexique (28 au 30 mars 2012).

- Conférence ERA à Paris (3 au 4 mai 2012):
« *Non bis in idem* comme principe général du droit de l'Union européenne »

- XXIIIe Colloque de l'Association des Conseil d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne à Madrid (25 au 26 juin 2012) consacré à la « La mise en œuvre de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne ».

F) Visites au Conseil d'État

Pour mieux faire connaître les attributions et le fonctionnement de l'Institution ou grand public, le Conseil d'État a reçu pendant l'exercice 2011-2012 12 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 Boris Grigić Ambassadeur de la République de Croatie le 28 mars 2012 et Monsieur Spyridon Flogaitis, Directeur de l'European Public Law Organization le 15 décembre 2011.

PARTIE II

LES AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

A) Droits et libertés fondamentaux

- 1) Égalité devant la loi
Mécanisme européen de stabilité
Exécution des peines
Fiscalité et finances publiques
Expropriation
Fonction publique
Aides et assurances sociales
Registre national des personnes physiques
- 2) Légalité des incriminations et des peines
- 3) Inviolabilité du domicile
- 4) Droit de propriété
- 5) Voies de recours
 Procès équitable
 Protection des droits de la défense
 Recours en pleine juridiction
- 6) Procédure administrative non contentieuse
- 7) Protection des données
- 8) Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants
- 9) Droit à la liberté individuelle
- 10) Protection de la vie privée

B) Le pouvoir réglementaire

- 1) Parallélisme des formes
- 2) Non-conformité d'une norme réglementaire avec la loi
- 3) L'exécution des lois et des règlements grand-ducaux
- 4) Prorogation de dispositions réglementaires
- 5) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi
 - Pouvoir réglementaire des organismes professionnels
 - Finances publiques
 - Liberté individuelle

- Protection de la vie privée
- Protection de la santé
- Enseignement
- Forces de l'ordre
- Communes

C) Institutions et administrations publiques

- 1) Gouvernement
- 2) Cours et tribunaux
- 3) Administrations publiques
- 4) Établissement publics
- 5) Forces de l'ordre
- 6) Communes

D) Finances publiques

Principes budgétaires

E) Droit international

La prérogative du Grand-Duc de faire les traités

F) Droit de l'Union européenne

- 1) Règles de l'Union européenne: les libertés à la base du marché intérieur de l'Union européenne
 - La libre circulation des marchandises
 - La libre prestation des services
La directive « Services »
- 2) Mise en œuvre du droit de l'Union européenne
 - Les directives de l'Union européenne
Transposition non conforme d'une directive
Transposition incomplète d'une directive
 - Les règlements de l'Union européenne

G) Principes généraux de droit

- 1) Principe du non bis in idem
- 2) Principe de la proportionnalité des peines
- 3) Principe de non-rétroactivité des actes administratifs

- 4) Principe de l'interdiction de la *reformatio in pejus*
- 5) Principe de la sécurité juridique
 - Terminologie ambiguë ou incertaine
 - Incohérences internes
 - Incohérences par rapport à d'autres textes ou principes de droit
 - Texte lacunaire
 - Atteinte aux droits acquis
 - Les clauses de temporisation ou « sunset clause »
- 6) Principe de la séparation des pouvoirs
L'autorité des décisions de justice
- 7) Nul ne plaide par procureur

H) Légistique formelle

Le préambule

La théorie du code pilote et du code suiveur

A) Droits et libertés fondamentaux

1) Égalité devant la loi

Mécanisme européen de stabilité

1. Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 12 juin 2012 concernant le projet de loi relative à la participation de l'Etat au mécanisme européen de stabilité (doc. parl. n° 6406/03), s'est formellement opposé au texte de l'amendement gouvernemental n° 2 qui prévoit l'insaisissabilité et l'interdiction de mettre sous séquestre ou de bloquer les obligations dues par la société anonyme de droit luxembourgeois EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FACILITY S.A. (EFSF). Le Conseil d'Etat a tout d'abord observé que ce ne sont pas les obligations qui sont saisissables, mais les biens et les créances. Il a ensuite souligné que l'article 10bis, paragraphe 1^{er} de la Constitution, qui prescrit l'égalité de tous devant la loi, s'oppose à l'immunisation générale de ladite société prévue par l'amendement gouvernemental. Il a ajouté que l'intention des auteurs dépasse de loin ce qui est admissible alors que le libellé de l'article sous examen entend octroyer à cette société un statut d'inviolabilité, qui conformément à l'article 4 de la Constitution existe en droit luxembourgeois uniquement en faveur de la personne du Grand-Duc.
2. Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 12 juin 2012 concernant le projet de loi relative à la participation de l'Etat au mécanisme européen de stabilité (doc. parl. n° 6406/03), s'est formellement opposé au texte de l'amendement gouvernemental n° 3 qui avait pour objet d'inscrire dans la loi modifiée du 9 juillet 2010 relative à l'octroi de la garantie de l'Etat dans le cadre de l'instrument européen de stabilisation de la zone euro une immunité de juridiction et d'exécution en faveur de l'EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FACILITY S.A. (EFSF) similaire à celle que le traité instituant le MES accorde à ce dernier, ses organes, agents et salariés. L'amendement visait ainsi d'après ses auteurs, „à mettre sur un pied d'égalité les deux organismes et d'assurer la plus grande efficacité de leur action conjointe dans l'intérêt de la stabilité financière de la zone“. Le Conseil d'Etat a rappelé que même si bon nombre d'organismes internationaux disposent d'une immunité de juridiction plus ou moins large, celle-ci ne saurait être absolue et doit s'apprécier au regard du respect d'autres engagements internationaux contractés par le Luxembourg. Il a ensuite souligné que contrairement aux prédicts organismes internationaux, qui se sont vus accorder l'immunité de juridiction par un traité international, l'EFSF est constitué sous la forme d'une société luxembourgeoise de droit privé. Il a relevé que l'octroi d'une immunité de juridiction, aussi large que celle visée par les auteurs de l'amendement, soulève la question de la conformité d'un tel régime avec les engagements internationaux que le Luxembourg a par ailleurs contractés, et de la conformité dudit régime avec l'article 10bis de la Constitution. Le Conseil d'Etat a douté que le juge constitutionnel luxembourgeois puisse se satisfaire du motif avancé par les auteurs pour cautionner l'immunité de juridiction « sous tous ses aspects » de la société et des biens, des financements et des avoirs de celle-ci, telle qu'envisagée par les auteurs de l'amendement, fût-elle par définition limitée en son effet à la compétence juridictionnelle luxembourgeoise. Tout en reconnaissant que les actionnaires qui sont des Etats souverains de la société anonyme visée disposent d'une immunité souveraine inhérente à un Etat indépendant, le Conseil d'Etat s'est demandé si cet état de fait est

suffisamment convaincant pour faire admettre une quasi-inviolabilité de la société, et ce jusque dans le chef des organes, agents et salariés de celle-ci. Il a relevé qu'à lire le texte de l'amendement, la société, ses organes, agents et salariés échapperaient à toute poursuite pénale, à toute injonction des autorités publiques en matière de surveillance de leurs activités, à tout litige devant le juge civil et commercial. Le Conseil d'Etat s'est interrogé si cela a vraiment été l'intention des auteurs de l'amendement. Il a soulevé qu'un tel régime de droit exorbitant par rapport au droit commun au bénéfice d'une société de droit privé, même si son actionariat se compose d'Etats, est beaucoup trop large pour conclure à une disparité objective, rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, conditions exigées par le juge constitutionnel pour accepter la compatibilité avec l'article 10*bis* de la Constitution. Par conséquent et afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la commission parlementaire compétente a décidé de retirer l'amendement en question. La loi a été adoptée le 3 juillet 2012.

Exécution des peines

Le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines tend à ajouter un article 678 au Code d'instruction criminelle, en vertu duquel les rémunérations dues aux condamnés travaillant en dehors des établissements pénitentiaires seraient perçues par le directeur de l'établissement concerné. L'article confie la détermination de l'affectation de ces rémunérations à un règlement grand-ducal en établissant toutefois qu'une part de la rémunération sera retenue en vue de la contribution par le condamné aux frais d'hébergement. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6381-5) a d'abord relevé que le condamné n'est pas d'office en état d'incapacité civile en raison de sa condamnation, mais demeure en principe juridiquement capable pour assurer la gestion de ses biens. Il a ensuite observé que régler l'affectation des sommes perçues par règlement grand-ducal pose problème en ce qu'il est par cette disposition porté atteinte au droit de propriété dont la protection est assurée par l'article 16 de la Constitution en vertu duquel « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi ». Il a enfin fait valoir que l'affectation de la rémunération aux frais d'hébergement, outre d'être difficilement envisageable, alors que la prise en charge des frais d'incarcération des détenus relève des missions de puissance publique de l'Etat, pose un problème d'égalité de traitement dans la mesure où certains détenus seraient soumis à une participation aux frais d'herbergement alors que d'autres y échapperaient. Pour toutes ces raisons juridiques, et au vu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle concernant le principe d'égalité devant la loi inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution, le Conseil d'Etat s'est formellement opposé aux dispositions de l'article 678 précité.

Fiscalité et finances publiques

1. L'article 13 du projet de loi déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement (...) (doc. parl. n° 6336) règle la situation des acquéreurs de bâtiments d'habitation qui ont acquis un immeuble sous l'empire de la loi actuelle qui institue un crédit d'impôt maximal de 20.000 euros pour tout acquéreur qui n'est pas encore épuisé au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet. Il est prévu qu'une moitié du crédit d'impôt

demeure acquise en tant que crédit d'impôt traditionnel et que le bénéfice de l'autre moitié ne reste dû qu'à la condition du respect des nouvelles conditions d'impôt écologiques. La loi en projet ne se prononce pas sur la situation des personnes qui ont épuisé leur crédit d'impôt au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Si ces personnes, par l'acquisition d'un nouvel immeuble, entraient dans le bénéfice du crédit d'impôt écologique créé par la loi en projet, elles bénéficieraient en tout d'un crédit d'impôt supérieur à 20.000 euros qui est la limite maximale prévue par le texte actuellement en vigueur. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 6 mars 2012 (doc. parl. n° 6336/04), s'est en conséquence interrogé sur l'articulation de la loi actuelle avec la loi en projet. Il a par ailleurs souligné que cet état des choses créerait une situation d'inégalité contraire à l'article 10*bis* de la Constitution entre les personnes qui ont épuisé le crédit d'impôt sous l'égide de la loi actuelle et ceux qui ne l'ont pas encore épuisé au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet. Il a considéré que cette différence de traitement ne saurait être objectivement justifiée, adéquate et proportionnée au but poursuivi au sens de la jurisprudence la Cour constitutionnelle. Par conséquent, il s'y est formellement opposé.

2. L'article 6 de la loi budgétaire proprement dite du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 (doc. parl. n° 6350-4) avait, afin de simplifier la perception de la contribution dépendance, qui est depuis l'introduction de l'assurance dépendance en 1999 confiée à l'Administration des contributions directes et au Centre commun de la sécurité sociale, et de garantir que l'ensemble des revenus soient effectivement soumis à la contribution dépendance, pour objet de préciser le champ d'application de la contribution, ainsi que les modalités de perception entre les deux administrations.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 15 novembre 2011, a exigé la suppression de ces dispositions sous peine d'opposition formelle. Il a en effet relevé que l'article en question, qui répond à certains aspects administratifs secondaires de la perception de la contribution dépendance, est préjudiciable à un examen de tous les aspects du financement de l'assurance dépendance et dépasse le cadre de la loi budgétaire proprement dite.

Dans la suite de cette observation, il a souligné qu'un cavalier budgétaire n'est pas acceptable s'il a pour seul but d'éviter à ses auteurs une procédure législative spécifique.

Le Conseil d'Etat a enfin observé que le dispositif proposé, qui multiplie les causes et exemptions de la contribution à certains revenus en ayant recours à des moyens s'apparentant à l'ingénierie fiscale, démentit le principe d'un traitement égal de tous les citoyens devant la loi quelles que soient leurs sources de revenus. Il a précisé que ces exceptions au principe de l'égalité devant la loi ne sauraient être justifiées en ce qui concerne les exigences de rationalité, d'adéquation et de proportionnalité et risquent dès lors la sanction du juge constitutionnel. Il a été fait abstraction de l'article 6. La loi a été adoptée le 16 décembre 2011.

3. Le libellé de l'article 15 du projet de loi portant création de l'établissement public « Laboratoire National de Santé » et modifiant: (...) exonère le futur établissement public quasi totalement de toute charge fiscale, alors que l'exemption fiscale prévue pour d'autres établissements publics a une portée plus restreinte. Le Conseil d'Etat, dans son

avis du 24 avril 2012 (doc. parl. n° 6297-1), a renvoyé à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui admet un traitement différencié des administrés à condition que la différence soit basée sur des critères objectifs, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée au but poursuivi. Il a relevé que l'inégalité de traitement créée par l'article 15 ne saurait être justifiée au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle précitée. Il s'est en conséquence formellement opposé au libellé actuel du paragraphe 1^{er} de l'article sous examen qui est contraire aux principes de l'égalité devant la loi et de la charge fiscale tels qu'établis aux articles 10*bis* et 101 de la Constitution.

Expropriation

Le texte proposé sous l'article 22 du projet de loi relatif à l'aménagement du territoire (doc. parl. n° 6124) s'inspire de l'article L13-15 du code français de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il dispose que dans le cadre d'une procédure d'expropriation, pour déterminer la valeur de l'immeuble exproprié, il n'est pas tenu compte des changements de valeur subis depuis le dépôt de projet de plan (sectoriel, régional ou d'occupation du sol) auprès de la commune de la situation de l'immeuble si ce changement de valeur a été provoqué soit par l'annonce de travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée, soit par la perspective de modifications aux règles d'utilisation des sols ou encore par la réalisation, dans les trois années précédant la procédure de consultation du plan sectoriel, régional ou d'occupation du sol en question, de travaux publics dans l'enceinte du plan concerné où est situé l'immeuble et qui sont en relation avec le futur plan en cours d'élaboration.

Dans son avis du 16 septembre 2011 (doc. parl. n° 6124-08), le Conseil d'Etat s'est demandé si la disposition projetée a bien sa place dans la loi sur l'aménagement du territoire et s'il ne serait pas préférable d'insérer celle-ci dans la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique en vue de lui assurer un effet général, tout en examinant l'intérêt d'y renvoyer dans la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. Il a en effet souligné que dans l'intérêt d'une évolution cohérente du droit, il faut éviter des solutions « à la carte » dans des lois spéciales quand des principes généraux du droit sont en cause, alors que cette approche risque d'être source d'inégalités devant la loi. Le Conseil d'Etat s'est réservé dès lors de refuser la dispense du second vote constitutionnel en attendant que les auteurs du projet auront apporté une réponse satisfaisante à la question évoquée. Pour le surplus, il a recommandé de se tenir au plus près au texte de référence français.

Fonction publique

1. L'amendement gouvernemental i) au projet de loi portant création d'un Centre de Communications du Gouvernement (doc. parl. n° 6075/03) concerne l'article 11, point 34 de ce projet de loi. Le texte proposé entend ancrer dans la future loi une disposition en faveur d'agents qui ne sont pas encore recrutés actuellement, mais qui pourraient être recrutés avant la date d'entrée en vigueur de la loi en projet. Les auteurs ont entendu par ce biais accorder à cette catégorie d'agents les mêmes avantages que les dispositions transitoires réservent généralement à des agents en place et qui peuvent se prévaloir

d'un certain nombre d'années de service au moment de l'entrée en vigueur de la future loi.

Dans son avis complémentaire du 27 septembre 2011 (doc. parl. n° 6075/04), le Conseil d'Etat s'est formellement opposé à cette disposition qui, sous prétexte d'être une disposition transitoire dont l'objet serait de régulariser des situations qui se sont créées au fil des années, crée une situation privilégiée pour un service déterminé de l'Etat, lequel est autorisé à procéder à des engagements pendant la période transitoire à des conditions complètement déphasées par rapport aux conditions de recrutement normales qui valent pour tous les autres services de l'Etat. Le Conseil d'Etat a relevé qu'il ne saurait d'aucune manière se rallier au raisonnement présenté dans le commentaire de l'amendement, qui revient à soutenir que, si tant d'agents du Centre de Communications du Gouvernement bénéficient d'allègements substantiels, les nouvelles recrues à engager entre la présentation des amendements et l'entrée en vigueur de la future loi ne peuvent pas être exposées aux rigueurs du régime de recrutement normal de l'Etat.

2. La proposition de loi modifiant la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration tend à étendre aux fonctionnaires de la Chambre des députés le bénéfice de la possibilité du changement d'administration. Dans cette optique, le projet de loi entend modifier l'article 1^{er} de la loi précitée du 27 mars 1986 par l'ajout d'une disposition suivant laquelle « Elle [c'est-à-dire la possibilité de se faire changer d'administration] s'applique également aux fonctionnaires de la Chambre des députés (...). Elle [la possibilité de se faire changer d'administration] ne s'applique pas aux fonctionnaires stagiaires de l'Etat, ni aux fonctionnaires stagiaires de la Chambre de députés (...) ». La proposition de loi vise par ailleurs à compléter l'article 13 de cette même loi par une disposition aux termes de laquelle le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, avant de prendre sa décision, doit avoir obtenu l'assentiment du Bureau de la Chambre des députés dans le cas du changement d'un fonctionnaire de la Chambre vers une autre administration, respectivement du changement d'un fonctionnaire d'une autre administration vers la Chambre.

Dans son avis du 16 décembre 2011, le Conseil d'Etat (doc. parl. n° 6299-3) a relevé à l'égard de ces dispositions que le texte proposé fait une distinction entre les fonctionnaires et les fonctionnaires stagiaires de l'Etat et ceux de la Chambre des députés, alors même que la Chambre des députés est une institution constitutionnelle qui fait partie de l'Etat.

Il a observé que cette distinction apparaît notamment au niveau de l'ajout qu'il est proposé de faire à l'endroit de l'article 13 de la loi précitée du 27 mars 1986. Le Conseil d'Etat a renvoyé concernant la modification envisagée à l'article 13 précité à l'article 9 de la loi même loi en vertu duquel il est institué auprès du ministre de la Fonction publique une Commission de contrôle dont l'avis précède la décision ministérielle d'affectation et dont la mission consiste, dans l'hypothèse d'une demande de changement d'administration, entre autres à apprécier l'intérêt du service et les nécessités de l'organisation interne tant dans l'administration d'origine que dans l'administration au sein de laquelle existe une vacance de poste. Il a souligné que le chef de l'administration dont le candidat fait partie et le chef d'administration dont le candidat désire faire partie ou leurs délégués font obligatoirement partie de cette Commission de contrôle. Il a fait valoir que dans l'hypothèse où un changement

d'administration vers ou depuis la Chambre des députés serait ainsi sollicité, le secrétaire général de la Chambre des députés ferait donc partie de cette Commission alors que l'avis de la Commission prévu à l'article 9 est requis quelles que soient les administrations en cause.

Le Conseil d'Etat a en conséquence souligné que l'alinéa qu'il est prévu d'ajouter à l'article 13, requérant l'assentiment du Bureau de la Chambre pour tout changement d'administration depuis ou vers la Chambre des députés paraît disproportionné par rapport au résultat visé et que cette procédure spécialement applicable au changement d'administration depuis ou vers la Chambre risque par ailleurs de poser un problème au regard du principe d'égalité de traitement prévu à l'article 10*bis* de la Constitution qui interdit le traitement de manière différente de situations similaires à moins que la différenciation soit objectivement justifiée.

Le Conseil d'Etat a ainsi proposé que soit abandonné, sous peine d'opposition formelle, toute mention qui laisserait entendre que la Chambre des députés n'est pas comprise dans la notion plus générale « Etat » ou qu'elle serait traitée comme un Etat dans l'Etat.

Le Conseil d'Etat a été suivi dans ses observations.

Aides et assurances sociales

1. Les amendements gouvernementaux n^{os} 1 et 2 du 16 novembre 2011 au projet de loi modifiant la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg (..) tendent à régler l'affiliation à la sécurité sociale des étudiants en conditionnant l'accès aux études. Dans son avis du 17 janvier 2012 (doc. parl. n^o 6283⁴), le Conseil d'Etat a relevé à cet égard que le texte proposé qui exige une assurance personnelle de l'étudiant, sans prendre en compte la possibilité d'une coassurance à titre d'ayant droit, établit des conditions qui sont disproportionnées par rapport à la finalité à atteindre consistant à assurer à chaque étudiant une couverture en matière d'assurance maladie. Il a fait valoir que le texte proposé imposerait à un étudiant luxembourgeois pouvant se prévaloir d'une coassurance au titre de l'article 7 du Code de la sécurité sociale et s'inscrivant à l'Université du Luxembourg de s'affilier à titre personnel, alors même qu'au regard de la réglementation européenne applicable, il pourrait se prévaloir de cette coassurance lors de son inscription auprès d'une université dans un autre Etat membre de l'Union européenne. Il a souligné qu'en accordant à l'étudiant ressortissant de l'Union européenne le droit de s'affilier dans son pays d'études on ne fait que répondre aux exigences de la réglementation européenne. Faisant somme de l'ensemble de ces observations qui s'appuient tant sur le principe de l'égalité devant la loi que sur le principe de l'égalité de traitement découlant des normes supérieures de droit européen, le Conseil d'Etat s'est formellement opposé à ce dispositif.
2. L'amendement parlementaire n^o9 relatif au projet de loi portant création de l'établissement public « Laboratoire National de Santé » et modifiant: (...) propose de compléter l'article 62 du Code de la sécurité sociale par un alinéa 4 nouveau afin de permettre au Laboratoire national de santé de participer aux négociations de la convention pour le secteur des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique. Dans son avis complémentaire du 26 juin 2012 (doc. parl. n^o 6297-3), le Conseil d'Etat n'a pas marqué son accord à cet amendement. Il a relevé que soit le Laboratoire national

de santé limite ses activités au domaine strict de santé publique, et, dans cette hypothèse, les activités devront, selon le projet de loi, faire l'objet de conventions pluriannuelles à conclure avec le ministre ayant la Santé dans ses attributions et déterminant les objectifs à atteindre dans l'intérêt de la santé publique, et il n'y aura en principe pas lieu de les considérer comme prestations extra-hospitalières opposables à la Caisse nationale de santé, soit le Laboratoire national de santé effectuera des prestations au même titre que des hôpitaux et d'autres laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique, et ces prestations entreront alors dans le cadre de l'article 61 du Code de la sécurité sociale. Le Conseil d'Etat a fait valoir que, quelle que soit l'option retenue, il n'y a pas lieu de déroger à la règle générale déterminée par le paragraphe 1^{er} de l'article 62 du Code de la sécurité sociale qui dispose que les conventions sont conclues par la Caisse nationale de santé et par les groupements professionnels possédant la qualité et ayant un caractère suffisamment représentatif. Il a en conséquence conclu que l'amendement est contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi, et il a annoncé que son maintien l'obligerait de refuser la dispense du second vote constitutionnel.

3. L'article 8 du projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale fixe la partie de l'aide sociale qui est versée sous forme d'allocation mensuelle.

Le projet de règlement propose une forte réduction du montant de l'allocation mensuelle par rapport à la situation actuelle des demandeurs de protection internationale hébergés en pension complète ou dans une formule comportant la fourniture de repas ou de denrées alimentaires. Ainsi, le forfait mensuel accordé à un adulte serait réduit de 107,9 euros à 25 euros par mois. Le forfait couvrant les dépenses spécifiques d'un enfant âgé de moins de deux ans passerait de 133,5 euros à 12,5 euros. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 8 mai 2012, a noté que le règlement grand-ducal du 17 août 2011 fixant les conditions et les modalités pratiques du régime de rétention du Centre de rétention alloue un montant journalier de 3 euros à chaque retenu, ce qui correspond à un forfait mensuel de 90 euros. Il a observé que si l'aide sociale versée en numéraire devait couvrir les mêmes besoins, cette situation créerait une différence de traitement significative pour deux groupes de personnes vivant dans des situations sociales assez comparables. Il a souligné qu'une telle différence de traitement ne saurait seulement être acceptée en vertu de l'article 10*bis* de la Constitution si la différence procède de disparités objectives et qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnelle au but poursuivi. Le Conseil d'Etat a relevé à cet égard qu'il ne dispose pas des informations suffisantes pour juger si cette différence de traitement répond à ces critères. Le règlement grand-ducal du 8 juin 2012 fixant les conditions et modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale ne tient pas compte de l'observation du Conseil d'Etat.

4. L'article III du projet de loi portant réforme de l'assurance pension (doc. parl. n° 6387) regroupe les modifications apportées à la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 3 juillet 2012 (doc. parl. n° 6387-4) a approuvé l'extension des mesures prévues aux articles 225 et 225*bis* du projet de loi concernant le régime général d'assurance pension aux régimes spéciaux du secteur public en ce qu'elles contribuent à assurer une plus grande cohérence entre ces régimes. Il a toutefois relevé que les

modifications prévues n'affectent que le nouveau régime spécial applicable aux fonctionnaires entrés en service à partir du 1^{er} janvier 1999, le régime spécial transitoire applicable aux fonctionnaires entrés en service avant le 1^{er} janvier 1999 et défini par la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat n'étant pas touché par le projet de loi sous avis. Il a fait valoir que si le régime transitoire n'était pas aligné parallèlement aux dispositions figurant aux articles 225 et 225bis du projet de loi, cette approche créerait une différence de traitement incompatible avec le principe de l'égalité de l'article 10bis de la Constitution. Au lieu d'aboutir à une convergence des deux régimes, l'application limitée à un régime créerait une nouvelle distorsion. Le Conseil d'Etat s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition. Il a estimé inévitable d'adapter parallèlement le régime spécial transitoire, et de compléter le projet de loi par des dispositions afférentes.

Registre national des personnes physiques

L'article 4 du projet de loi relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques (doc. parl. n° 6330) entend fixer les finalités du registre national des personnes physiques. Le Conseil d'Etat dans son avis du 2 avril 2012 (doc. parl. n° 6330/04) a constaté qu'aux termes de l'article 4, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, troisième phrase, le registre national traite séparément les données des résidents et des non-résidents. Il a relevé à cet égard que les raisons objectives pour légitimer cette différence de traitement ainsi que la proportionnalité de celle-ci au regard d'une éventuelle finalité du traitement envisagé ne sont pas fournies par les auteurs du texte. Le Conseil d'Etat a souligné qu'à défaut d'explication convaincante et de précisions à inclure dans le texte, cette phrase établit une discrimination injustifiée entre les résidents et les non-résidents. Il a en conséquence exigé la suppression de ladite phrase sous peine d'opposition formelle

2) Légalité des incriminations et des peines

1. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6160/06) concernant le projet de loi sur les services postaux, a demandé sous peine d'opposition formelle à ce que les auteurs précisent les incriminations susceptibles d'entraîner des sanctions administratives.

En effet, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le type de sanctions administratives prévues relève du domaine pénal et leur application est soumise au principe de légalité des incriminations et des peines. Le Conseil d'Etat a insisté sur la nécessité d'indiquer avec précision les dispositions dont le non-respect est sanctionné.

Il a encore relevé l'éventail très large des sanctions allant du simple avertissement à une amende d'un million d'euros. Il a reconnu la difficulté de fixer des critères de gravité des infractions, et a tenu à exprimer ses doutes les plus sérieux quant à la conformité d'un tel mécanisme avec le principe de la légalité des peines qui exige également une précision de la peine par rapport au type d'infraction et la proportionnalité entre la peine et la gravité de la violation de la loi. Le Conseil d'Etat s'est également vu obligé d'attirer l'attention des auteurs du projet sur les problèmes que peut poser la formule « sans préjudice de poursuites pénales éventuelles », qui instaure un cumul de sanctions

pénales et administratives, au regard du principe *non bis in idem*. Un tel cumul est en effet interdit au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt *Sergueï Zolotoukhine* du 10 février 2009). Eu égard à ces observations, il a exigé sous peine d'opposition formelle à ce que le texte soit reformulé.

2. L'article 11 du projet de loi portant modification de l'article 52 de la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés entend rendre applicable *mutatis mutandis* aux fonds d'investissement spécialisés, qui ont adopté une forme juridique autre que celle d'une société anonyme, la disposition s'appliquant aux fonds d'investissement spécialisés ayant adopté la forme d'une société anonyme en vertu de laquelle « les apports autres qu'en numéraire font l'objet au moment de l'apport d'un rapport à établir par un réviseur d'entreprises agréé dans les conditions et suivant les modalités prévues à l'article 26-1 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ».

Le Conseil d'Etat dans son avis du 6 décembre 2011 (doc. parl. n° 6318-1) a rendu attentif que la violation des obligations inscrites à l'article 52 précité est pénalement sanctionnée par l'article 51 de la loi précitée du 13 février 2007. Il s'est en conséquence formellement opposé au libellé de la disposition proposée en exigeant que l'obligation dont la violation est pénalement sanctionnée, concernant l'établissement d'un rapport par un réviseur d'entreprises agréé pour les apports autres qu'en numéraire aux fonds d'investissements spécialisés ayant une forme juridique autre que celle d'une société anonyme, soit expressément inscrite dans la loi en projet, alors que l'application *mutatis mutandis* d'une obligation pénalement sanctionnée prévue à un autre endroit de la loi est contraire au principe constitutionnel de la légalité des incriminations et des peines. Le Conseil d'Etat a été suivi et il a pu lever son opposition formelle dans son avis complémentaire du 31 janvier 2012 (doc. parl. n° 6318/04). La loi a été adoptée le 26 mars 2012.

3. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 20 mars 2012 concernant le projet de loi portant transposition de la directive 2010/24/UE du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures (doc. parl. n° 6326/02), a exigé sous peine d'opposition formelle une transposition conforme à la directive précitée, alors que le texte du projet de loi divergeait sur certains points de la directive à transposer. Il s'est également formellement opposé à la date d'entrée en vigueur fixée au 1^{er} janvier 2012 de la loi en projet, notamment en ce qui concerne le renvoi aux dispositions relatives aux sanctions administratives de la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande, en ce qu'une loi ne saurait sanctionner des comportements répréhensibles qui ont été commis avant son entrée en vigueur. Le Conseil d'Etat a été suivi de sorte qu'il a pu lever son opposition formelle dans l'avis complémentaire du 3 juillet 2012 (doc. parl. n° 6326/04).
4. Le projet de loi modifiant la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg (doc. parl. n° 6283) entend introduire dans la loi précitée du 12 août 2003 un article 35*bis* qui prévoit en son premier paragraphe que les enseignants-chercheurs qui enfreignent leurs devoirs peuvent faire l'objet de sanctions déterminées dans le règlement intérieur de l'Université. Dans son avis du 17 janvier 2012 (doc. parl. n° 6283/04), le Conseil d'Etat a relevé d'emblée qu'en sa qualité d'employeur l'Université

est tenue par la législation sur le droit du travail. Il a ensuite fait valoir que la détermination au règlement d'ordre intérieur de l'Université des sanctions qui risquent d'être encourues par les chercheurs soulève la question de la nature juridique de ce texte qui ne saurait contenir d'autres normes que celles concernant le droit du travail, les sanctions disciplinaires devant en être exclues par application du principe de la légalité des peines consacré par l'article 14 de la Constitution (cf. arrêts de la Cour constitutionnelle n^{os} 23/04 et 24/04 du 3 décembre 2004 et n^{os} 42/07, 43/07 et 44/07 du 14 décembre 2007). Le Conseil d'Etat a en conséquence demandé sous peine d'opposition formelle à ce qu'il soit fait abstraction du nouvel article 35*bis*.

5. Dans son avis complémentaire du 22 novembre 2011 concernant le projet de loi relatif à la gestion des déchets (doc. parl. n^o 6288-08), le Conseil d'Etat a relevé que la nouvelle formulation de l'article 47 relatif aux sanctions pénales tient compte de l'opposition formelle qu'il avait émise dans son avis initial demandant à ce qu'au moins les articles, dont le non-respect sera considéré comme un délit, soient énumérés limitativement. Le Conseil d'Etat s'est cependant formellement opposé à ce qu'il soit fait état d'une autre définition de « déchets dangereux » sous l'article 47 que celle prévue à l'article 4(2) du projet de loi. Il a estimé que la formulation « pour autant qu'il s'agit de déchets dangereux selon l'annexe de la décision 2000/532/CE » est trop vague et ne répond pas à la précision nécessaire aux dispositions qui régissent les sanctions pénales. Dans la mesure où la commission parlementaire estime que l'annexe V ne reprend pas l'entièreté des déchets dangereux figurant sur la liste de la décision 2000/532/CE précitée, le Conseil d'Etat propose de faire état des éléments de cette liste à l'annexe V du projet de loi. Il a été suivi dans ses suggestions.
6. L'article 47 du projet de loi relatif à la gestion des déchets (doc. parl. n^o 6288-1) tel que amendé par les amendements parlementaires tend entre autres à sanctionner les infractions aux articles 9, paragraphe 1^{er} et 25, paragraphe 2 du projet de loi. Le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 22 novembre 2011, constatant que ces articles ne prévoient pas de prescriptions susceptibles d'être violées, a exigé sous peine d'opposition formelle, sur base du principe de la légalité des incriminations, que le texte soit modifié en conséquence. Le rapport de la commission parlementaire compétente fait abstraction des références aux articles 9, paragraphe 1^{er} et 25, paragraphe 2.
7. Les articles 30 et 31 du projet de loi relative au stockage géologique du dioxyde de carbone (doc. parl. n^o 6302) prévoient les mesures administratives et les sanctions pénales qui peuvent être infligées en cas de violation de certaines prescriptions de la loi en projet. Les articles 30 et 31 renvoient ainsi aux articles de la loi dont la violation est susceptible d'emporter des mesures administratives ou des sanctions pénales. Le Conseil d'Etat a observé dans son avis du 29 novembre 2011 (doc. parl. n^o 6302-03) que ces renvois ne répondent pas à l'exigence de précision requise par la loi pénale, et sont partant source d'insécurité juridique. Il s'est en conséquence formellement opposé à la méthode de ces renvois qui en l'espèce ne répond pas au principe de la légalité des incriminations consacré par l'article 12 de la Constitution. Les amendements parlementaires soumis au Conseil d'Etat pour avis par voie d'une dépêche du 23 mars 2012 tiennent compte des observations du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 8 mai 2012 (doc. parl. n^o 6302-6) s'est dès lors vu en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait émise.

8. Le projet de loi déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (doc. parl. n° 6368) établit dans une annexe un tableau des comportements punissables avec les amendes administratives correspondantes. Ainsi, le tableau indique pour chaque infraction qui résulte du non-respect d'un article du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, mentionné au tableau, le montant de l'amende administrative susceptible d'être encourue. L'article 5 du projet de loi renvoie en son premier alinéa au tableau des comportements punissables et des amendes administratives correspondantes. Le Conseil d'Etat dans son avis du 8 mai 2012 (doc. parl. n° 6368-01) a insisté sous peine d'opposition formelle à ce qu'il soit renoncé à l'annexe du projet de loi et qu'il soit directement fait référence aux articles adéquats du règlement (CE) n° 1371/2007, alors que la manière de procéder proposée par le projet de loi est source d'insécurité juridique quant à la détermination exacte des faits incriminés. Le Conseil d'Etat a formulé une proposition de texte qui a été reprise par les amendements parlementaires soumis au Conseil d'Etat pour avis par voie d'une dépêche du 12 juin 2012. Le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 26 juin 2012 a en conséquence levé l'opposition formelle qu'il avait formulée dans son avis du 8 mai 2012.
9. Le projet de loi déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (doc. parl. n° 6368) établit dans une annexe un tableau des comportements punissables avec les amendes administratives correspondantes. L'article 5 renvoie pour la détermination des sanctions susceptibles d'être encourues à ce tableau. Il prévoit en son cinquième alinéa que lorsque des circonstances atténuantes sont retenues le montant peut être diminué en dessous du montant correspondant à l'infraction commise, sans que ce montant puisse toutefois être inférieur à 250 euros. Le Conseil d'Etat dans son avis du 8 mai 2012 (doc. parl. n° 6368-01) a exigé la suppression de cet alinéa sous peine d'opposition formelle, alors que cette disposition qui permet des sanctions arbitraires non contrôlables est contraire au principe de la légalité des peines. La commission parlementaire a fait abstraction de l'alinéa concerné.
10. Dans son avis du 13 juillet 2012, le Conseil d'Etat s'est formellement opposé à l'article 3 du projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics (doc. parl. n° 6426) à l'effet de remplacer le point b) de l'article 22, paragraphe 1^{er} par une disposition prévoyant qu'un règlement grand-ducal détermine « le titre du transport, les modalités de la perception des prix du titre du transport, les conditions tarifaires afférentes ainsi que les sanctions administratives pour les voyageurs en situation irrégulière, utilisant les transports publics sans titre de voyage ou sans titre de voyage valable », alors que l'article 14 de la Constitution s'oppose, en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, à la détermination des sanctions administratives par voie d'un règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat précisé que tant les infractions que les sanctions doivent être fixées dans la loi.
11. L'article 4, paragraphes 5 et 6 du projet de loi sur les attachés de justice (...) (doc. parl. n° 6304B) énumère les cas de prolongation et de révocation du stage des attachés de Justice, en faisant précéder l'énumération des cas énoncés du terme « notamment », mettant ainsi en évidence le caractère non exhaustif des cas relevés. Cette manière de

faire pose notamment problème concernant l'indication des cas de révocation du stage, celle-ci étant susceptible d'être qualifiée de sanction administrative. Le principe de la légalité des incriminations, qui est également applicable aux sanctions administratives, interdit en effet une énumération non limitative des comportements appelés à être sanctionnés. Le Conseil d'Etat dans son avis du 15 septembre 2011 (doc. parl. n° 6304B-3) a en conséquence exigé sous peine d'opposition formelle la suppression du terme « notamment ». Les amendements gouvernementaux du 27 janvier 2012 (doc. parl. n° 6304B-5) répondent à l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat dans son avis du 15 novembre 2011.

12. Le Conseil d'Etat dans son avis du 6 mars 2012 concernant le projet de règlement grand-ducal sur le recrutement et le stage des attachés de Justice, dont il a été saisi par dépêche du 29 juin 2011, a relevé que ledit projet de règlement comporte des dispositions pour lesquelles le projet de loi sur les attachés de Justice (...) (doc. parl. n° 6304-B) ne fournit pas de base légale. Il a précisé qu'il en est notamment ainsi des sanctions prévues en cas de fausse déclaration dans l'acte de candidature et de fraude aux épreuves d'examen prévues. Les sanctions envisagées par le projet de règlement grand-ducal résident dans le refus d'admission à l'examen et à tout autre examen-concours en cas de fausses déclarations dans l'acte de candidature, ainsi que dans l'écartement des épreuves dans l'hypothèse de la fraude aux épreuves. Le Conseil d'Etat a souligné que ces dispositions doivent, en vertu du principe constitutionnel de la légalité des peines et des incriminations et des critères stricts développés par la Cour européenne des droits de l'homme pour vérifier si une accusation relève du droit pénal, être prévues par la loi, et qu'à défaut, le règlement en projet risquerait d'encourir la sanction d'inapplicabilité inscrite à l'article 95 de la Constitution.
13. L'article 31 du projet portant réforme de l'administration pénitentiaire a trait au droit fondamental de la liberté de la correspondance. Il est prévu que ce droit peut être restreint, à titre de sanction disciplinaire conformément à des modalités à déterminer par règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6382-5) s'est formellement opposé à cette disposition, qui, en ce qu'elle prévoit qu'une restriction au droit de correspondance peut être décidée à titre de sanction disciplinaire, sans déterminer dans la loi les incriminations susceptibles d'être ainsi sanctionnées, ne respecte pas le principe de la légalité des incriminations inscrit à l'article 12 de la Constitution.
14. L'article 36 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire pose en son premier paragraphe le principe que les détenus peuvent encourir des sanctions disciplinaires en cas de non-respect de leurs obligations légales ou réglementaires ou des instructions données par le personnel pénitentiaire. Le paragraphe 2 renvoie pour la détermination des fautes et des sanctions disciplinaires à un règlement grand-ducal en précisant toutefois que les sanctions administratives peuvent comporter des amendes administratives dont le maximum ne peut dépasser 250 euros. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6382-5) a relevé que la détermination des fautes et des sanctions disciplinaires par voie d'un règlement grand-ducal risque de se heurter aux principes constitutionnels de la légalité des incriminations et des peines. Il a observé que la Cour constitutionnelle se prononce en faveur de l'application en matière disciplinaire des principes de la légalité des incriminations et des peines, inscrits aux articles 12 et 14 de la Constitution, tout en soulignant que le respect de ces principes ne

s'impose pas avec autant de force dans le droit disciplinaire que dans le droit pénal. Le Conseil d'Etat a en ce sens également fait valoir que la Cour européenne des droits de l'Homme est très prudente quant à l'extension de la qualification pénale aux mesures disciplinaires en milieu carcéral. A la suite de ces observations, le Conseil d'Etat a néanmoins exigé la fixation des fautes et des sanctions disciplinaires dans la loi. Il a fait valoir que le principe de la légalité des incriminations impose que les comportements incriminés soient précisés dans la loi en projet, sinon que ce texte renvoie aux dont la violation est susceptible d'être sanctionnée. Concernant le principe de la légalité des peines, il a noté que si le projet de loi est conforme audit principe en ce qu'il fixe le montant maximum des amendes administratives qui peuvent être encourues, le libellé de la disposition en projet pose toutefois problème en ce qu'il laisse entendre que d'autres peines seraient envisageables. Il a ainsi demandé que la liste de toutes les sanctions disciplinaires envisagées soit établie dans la loi. Sur base de ces considérations, le Conseil d'Etat a exigé sous peine d'opposition formelle la reformulation de l'article 36, paragraphe 2.

15. L'article 37, paragraphe 2 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire a trait à une mesure disciplinaire particulière, le placement d'un détenu en «régime cellulaire». La décision de cette mesure est attribuée au directeur de l'établissement pénitentiaire concerné. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6382-5), constatant que le projet de loi manque de déterminer les conditions dans lesquelles la mesure envisagée peut être appliquée, s'est formellement opposé à cette disposition, qui n'est pas conforme au principe de la légalité des incriminations inscrit à l'article 12 de la Constitution.
16. Le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines entend compléter le Code d'instruction criminelle par un article 685 nouveau, ayant trait à la libération anticipée. Le régime de la libération anticipée concerne les condamnés étrangers en séjour irrégulier sur le territoire qui ont exécuté au moins une partie de la peine prévue à l'article 686, paragraphes 1^{er} à 3 que le projet de loi propose d'ajouter au Code d'instruction criminelle. Il est prévu que l'octroi de la libération anticipée emporte de plein droit interdiction du territoire pour une durée qui est au moins équivalente à celle du restant de la peine et qui peut être augmentée par la chambre de l'application des peines du temps d'épreuve prévu au paragraphe 4 de l'article 686 précité. En cas de violation de l'interdiction du territoire, il est prévu que le restant de la peine, y compris le temps d'épreuve, devient immédiatement exécutoire sans autre procédure ni formalité. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6381-5) a d'abord demandé s'il est cohérent de viser les seuls étrangers, alors que les citoyens européens peuvent également faire l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire en cas de trouble grave porté à l'ordre public. Il a ensuite soulevé la question si le législateur peut établir, à côté des mesures administratives d'éloignement du territoire, une mesure pénale ayant le même effet. Il a en ce sens observé que la décision pénale et *a fortiori* la mesure d'exécution des peines prononcée par la chambre de l'application des peines ne saurait se substituer à un acte de l'autorité administrative. Il a enfin souligné que le prononcé du temps d'épreuve par la Chambre de l'application des peines risque d'être considéré comme une modification de la condamnation initiale. Dans la suite de cette réflexion, il a observé que se poserait un problème sérieux de légalité des condamnations si le retour illégal au pays devait emporter emprisonnement non seulement pour la partie de la peine non encore exécutée mais également pour le

délai d'épreuve non respecté. Il s'est en conséquence formellement opposé au texte de l'article 685.

17. L'article 5 du projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale prévoit que si le ministre estime que certains comportements du demandeur de protection internationale sont inadéquats, il peut sanctionner le demandeur en décidant une limitation ou une suppression de l'aide sociale, et ce dans neuf hypothèses qu'il énumère. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 8 mai 2012, a relevé que la limitation voire la suppression de l'aide sociale, envisagée à l'article 5 du projet de règlement grand-ducal, équivaut à une sanction pour le demandeur de protection internationale. Selon le principe de la légalité des incriminations, le principe de la sanction doit en conséquence être prévu par la loi qui sert de fondement légal au règlement d'exécution, tel n'étant toutefois pas le cas en l'espèce. En effet, l'article 6, paragraphe 7 de la loi modifiée du 6 mai 2006 relative au droit d'asile et aux formes complémentaires de protection se limite de prévoir qu'un règlement grand-ducal fixe les modalités suivant lesquelles l'attestation confère le droit à une aide sociale. Le Conseil d'Etat a en conséquence demandé aux auteurs du projet de faire abstraction de cette disposition qui risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution (voir notamment les arrêts de la Cour constitutionnelle 23/04 du 23 décembre 2004 et 41/07 du 14 décembre 2007). Le projet de règlement grand-ducal est devenu le règlement grand-ducal du 8 juin 2012 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale. Les auteurs du texte n'ont pas tenu compte de l'observation du Conseil d'Etat de faire abstraction de l'article 5. La seule modification opérée par rapport au texte initial tient au fait que seules 4 hypothèses (au lieu de 9) sont prévues pour limiter ou supprimer l'aide sociale à accorder au demandeur de protection internationale.

18. Dans son avis du 26 juin 2012 portant sur le projet de loi ayant pour objet la discipline dans l'armée, la police grand-ducale et l'inspection générale de la police (doc. parl. n° 6379/01), qui vise à réformer le régime disciplinaire de l'armée, de la police grand-ducale et de l'inspection générale de la police, le Conseil d'Etat a formulé des oppositions formelles aux endroits des articles 5, 6, 7 et 10. Le Conseil d'Etat a constaté que les auteurs du texte ont éprouvé des difficultés à donner aux articles précités un contenu normatif concernant les droits et les devoirs des agents concernés. Il a ainsi souligné que l'énonciation suivant laquelle les militaires de l'armée et les membres du cadre policier servent leur patrie, respectent et défendent la liberté de la Nation et des institutions de l'Etat ne suffit pas pour définir les obligations auxquelles serait tenu le personnel visé. Il a signalé dans ce même ordre d'idées que les notions de « loyauté », « solidarité », « camaraderie », « honneur » et « dignité » sont difficiles à cerner et qu'obliger à titre d'exemple un soldat à respecter les « règles découlant de la camaraderie » ouvre les portes à l'arbitraire lorsqu'il s'agira d'apprécier dans un cas concret l'action ou l'inaction de ce soldat. Il a fait valoir que comme l'inobservation desdites « règles » risque de donner lieu à des actions disciplinaires, leur énoncé doit répondre à l'impératif de prévisibilité qui sous-tend le principe de la légalité des incriminations. Les règles à observer doivent ainsi être exprimées avec la précision nécessaire pour permettre à chaque agent de calquer son comportement sur des règles connues de tous. A ce sujet, le Conseil d'Etat a renvoyé aux arrêts n^{os} 23/04 et 24/04 du 3 décembre 2004 de la Cour constitutionnelle dans laquelle elle rappelle « *que le principe de la légalité de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et de préciser le degré de répression pour en exclure*

l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la portée de ces dispositions; que le principe de la spécification est le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution ».

Le Conseil d'Etat a demandé dans son avis du 27 juin 2012 (doc. parl. n° 6379/01) que les dispositifs concernés soient rédigés avec plus de précisions, et qu'à défaut il se verrait contraint de refuser la dispense du second vote constitutionnel.

19. Dans son avis du 26 juin 2012 (doc. parl. n° 6407/01) sur la proposition de loi relative à la publication des sondages d'opinion et portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 (doc. parl. n° 6407-4), qui vise à doter le Luxembourg d'un cadre légal approprié en matière de publication et de diffusion de sondages d'opinion, le Conseil d'Etat a, à l'endroit de l'article 7, formulé une opposition formelle, alors que cet article, qui porte sur les sanctions en cas de violation des dispositions de l'article 4, est rédigé d'une manière trop imprécise. Les auteurs du texte, sous peine du refus de la dispense du second vote constitutionnel, ont été invités à compléter le dispositif en question afin de répondre au principe de la légalité des incriminations.

3) L'inviolabilité du domicile (article 15 de la Constitution et 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)

L'article 10, paragraphes 2 et 3 du projet de loi relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne (doc. parl. n° 6292/03), qui concerne la vérification de la conformité des certificats des destinataires de produits à la défense, établis au Grand-Duché de Luxembourg, instaure des pouvoirs de police dans le chef des inspecteurs désignés par le ministre afin d'accéder aux locaux concernés et de vérifier et prendre copie des registres, données, règlement intérieur et tout autre matériel relatif aux produits exportés, transférés ou reçus au titre d'une licence de transfert d'un autre Etat membre. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 25 octobre 2011 (doc. parl. n° 6292/03), s'est formellement opposé à ces dispositions en ce que le principe de l'inviolabilité du domicile consacré par l'article 15 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas respecté. Se référant à son avis du 3 mai 2005 concernant le projet de loi portant réforme de l'Inspection du Travail et des Mines (doc. parl. n° 5239-5), il a par ailleurs souligné qu'une visite domiciliaire ne saurait être possible que sur base d'un mandat judiciaire. Le Conseil d'Etat a été suivi. La loi a été adoptée le 28 juin 2012.

4) Droit de propriété (article 16 de la Constitution)

1. L'article 36, paragraphe 6 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire prévoit que lorsque la faute disciplinaire concerne un objet quelconque dont la possession est prohibée par la loi ou interdit par la réglementation pénitentiaire, le retrait de cet objet peut être prononcé accessoirement à cette sanction disciplinaire. Il est d'ailleurs prévu que l'établissement pénitentiaire peut disposer de l'objet en question sans que le détenu propriétaire de l'objet soit dédommagé. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6382-5) a relevé que le terme de retrait est impropre. Il s'agit en effet, soit de saisir l'objet qui pourra ou devra à une date ultérieure, au plus tard à la sortie de prison, être restitué à l'intéressé, soit de confisquer

cet objet, ce que semblent indiquer les mots « en disposer sans dédommagement du détenu ». Or, dans ce cas, on est en présence d'une sanction patrimoniale et d'une ingérence évidente dans le droit de propriété qui requiert, sous peine d'opposition formelle, une réglementation dans la loi au sens de l'article 16 de la Constitution.

2. Le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines vise à ajouter un article 678 au Code d'instruction criminelle, en vertu duquel les rémunérations dues aux condamnés travaillant en dehors des établissements pénitentiaires seraient perçues par le directeur de l'établissement concerné. L'article confie la détermination de l'affectation de ces rémunérations à un règlement grand-ducal en établissant toutefois qu'une part de la rémunération sera retenue en vue de la contribution par le condamné aux frais d'hébergement. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6381-5) a d'abord relevé concernant cet article que le condamné n'est pas d'office en état d'incapacité civile en raison de sa condamnation, mais demeure en principe juridiquement capable pour assurer la gestion de ses biens. Il a ensuite observé que régler l'affectation des sommes perçues par règlement grand-ducal pose problème en ce qu'il est par cette disposition porté atteinte au droit de propriété dont la protection est assurée par l'article 16 de la Constitution en vertu duquel « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi ». Il a enfin fait valoir que l'affectation de la rémunération aux frais d'hébergement, outre d'être difficilement envisageable, alors que la prise en charge des frais d'incarcération des détenus relève des missions de puissance publique de l'Etat, pose un problème d'égalité de traitement dans la mesure où certains détenus seraient soumis à une participation aux frais d'herbergement alors que d'autres y échapperaient. Pour toutes ces raisons juridiques, et au vu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle concernant le principe d'égalité devant la loi inscrit à l'article 10bis de la Constitution, le Conseil d'Etat s'est formellement opposé aux dispositions de l'article 678 précité.

5) Voies de recours

Procès équitable

Protection des droits de la défense

1. Le projet de loi concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (UE) N° 995/2010 du Parlement Européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché (doc. parl. n° 6411) prévoit en son article 5, alinéa 2 que toute personne est tenue, à la réquisition des agents, de faciliter les opérations de contrôle auxquelles ceux-ci procèdent en vertu de la loi. Ces opérations qui sont énumérées au premier alinéa de l'article sous examen consistent notamment en la demande de communication des registres, écritures et documents relatifs au bois et aux produits dérivés visés par le règlement (UE) N° 995/2010, ainsi que dans la saisie et au besoin dans la mise sous séquestre du bois et des produits dérivés visés par le règlement (UE) précité, ainsi que des registres, écritures et documents les concernant. Les opérateurs de contrôle ont pour objet de vérifier si les opérateurs respectent les obligations prévues à l'article 4 et 5 du règlement (UE) précité. L'article 7 du projet de loi sanctionne pénalement les opérateurs qui se rendent coupables d'une infraction aux articles 4 ou 5 du règlement (UE) précité.

Afin de respecter l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et plus particulièrement le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination qui en découle, le Conseil d'Etat, dans son avis du 8 mai 2012 (doc. parl. n° 6411/02), a exigé sous peine d'opposition formelle que le terme « faciliter » soit remplacé par ceux plus appropriés de « ne pas empêcher », de manière à ce que la disposition se lise comme suit: « Toute personne est tenue, à la réquisition des agents, de ne pas empêcher les opérations (...) ». Le Conseil d'Etat a été suivi. La dispense du second vote a été accordée le 26 juin 2012¹.

2. Dans son avis du 16 septembre 2011 concernant la proposition de loi portant modification de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques (doc. parl. n° 6263-02), le Conseil d'Etat a soulevé un certain nombre de questions juridiques qui concernent l'alinéa qui est appelé à remplacer le deuxième alinéa de l'article 7 de la loi précitée du 21 décembre 2007 et qui dispose que « En cas de condamnation sur la base de l'article 17, le parti politique doit verser au Trésor de l'Etat le triple des montants touchés ». Aux termes de l'article 17 auquel il est ainsi fait référence, « Les fausses déclarations en relation avec l'article 6 point (2) (relevé des donateurs et des dons) et (3) (les comptes et bilans) et les infractions aux articles 8 (interdiction des dons anonymes et des dons par des personnes morales) et 9, alinéa 3 (obligation de déclaration des dons supérieurs à 250 euros) sont passibles des peines prévues aux articles 496-1, 496-2 et 496-3 du Code pénal. Le Conseil d'Etat a observé que la sanction visée à l'article 7, alinéa 2 est une sanction administrative accessoire qui s'adresse au parti politique, qui dépend et fait suite à la condamnation pénale prévue à l'article 17 précité, dont ferait l'objet une personne physique qui n'est pas nécessairement un dirigeant du parti.

Le Conseil d'Etat a souligné que cette façon de procéder soulève la question de la protection des droits de la défense et de la présomption d'innocence. Il a en conséquence demandé à ce qu'il soit opéré à une séparation nette entre la sanction pénale et la sanction administrative.

Le Conseil d'Etat a indiqué sa préférence de renoncer au système de la peine accessoire du parti politique. Il a cependant recommandé de sanctionner sur le plan administratif les partis politiques qui obtiendraient des aides financières ou récolteraient des dons en violation des prescriptions de la loi.

Le Conseil d'Etat a ainsi proposé de donner le libellé suivant à l'alinéa 3 de l'article 7 pour sanctionner les contraventions à la loi en matière d'aides financières: « Les aides financières touchées en violation des dispositions de la présente loi donnent lieu au remboursement par le parti politique du triple du montant touché illicitement. Un recours en réformation est ouvert aux dirigeants du parti politique faisant l'objet de cette sanction. »

¹ En même sens: Avis du CE du 1^{er} mars 2012 concernant le projet de loi concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (CE) N° 2173/2005 du Conseil du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne.

Le Conseil d'Etat a précisé que l'institution d'un recours en réformation s'impose au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Ladite Cour admet en effet qu'un système d'amendes administratives ne se heurte pas à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales si l'administré peut saisir ultérieurement contre toute sanction administrative prise à son encontre un tribunal offrant les garanties du texte de l'article 6 précité. Comme les partis politiques n'ont pas nécessairement la personnalité juridique, le texte proposé par le Conseil d'Etat se réfère aux dirigeants du parti. Les propositions du Conseil d'Etat n'ont pas été suivies.

Recours en pleine juridiction

1. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 6 décembre 2011 concernant le projet de loi portant modification de la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés (doc. parl. n° 6318/01), a exigé sous peine d'opposition formelle qu'un recours en réformation soit prévu en matière de sanctions administratives et plus précisément en matière d'amendes d'ordre.

Pour tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la commission parlementaire compétente a proposé de modifier l'article 45, paragraphe 2 de la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés qui prévoit déjà un recours en réformation à l'encontre des « décisions de la CSSF concernant l'octroi, le refus ou la révocation des agréments prévus par la présente loi » par un ajout visant à étendre ce recours en réformation également aux décisions de la CSSF en matière d'amendes d'ordre. Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 31 janvier 2012 (doc. parl. n° 6318/04), a pu lever son opposition formelle. La loi a été adoptée le 26 mars 2012.

2. L'article 6, paragraphe 13 du projet de loi portant transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires (doc. parl. n° 6310) prévoit que « la décision de l'autorité de supervision indépendante est susceptible d'un recours en annulation devant le tribunal administratif ». Dans son avis du 16 décembre 2011, le Conseil d'Etat a observé à cet égard que les décisions de l'autorité de supervision indépendante nationale peuvent être assorties d'astreintes. Il a en conséquence observé qu'au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, un examen quant au fond par le juge administratif s'impose en la matière (arrêt du 4 mars 2004 de la CEDH, 47650/99 *Silvester's Horeca Service c/Belgique*). Le Conseil d'Etat a exigé, sous peine d'opposition formelle, de reformuler le passage en question comme suit: « (13) Un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif contre les décisions prises par l'autorité de supervision indépendante nationale dans le cadre du présent article. »
3. La Cour européenne des droits de l'homme admet de manière constante que les sanctions administratives qui sont constitutives de sanctions pénales peuvent être prononcées par des autorités ne réunissant pas toutes les caractéristiques du « tribunal » visé par l'article 6, paragraphe 1^{er} de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, à la condition toutefois que le justiciable dispose contre la décision prononçant des sanctions d'un recours en pleine juridiction. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 16 décembre 2011 (doc. parl. n° 5978-6) concernant

les amendements gouvernementaux au projet de loi relative au retrait obligatoire et au rachat obligatoire portant sur les titres de sociétés anonymes admis ou ayant été admis à la négociation sur un marché réglementé du 21 octobre 2011 a en conséquence exigé sous peine d'opposition formelle qu'un recours en réformation soit institué contre les décisions visées de la Commission de surveillance du secteur financier prononçant des amendes d'ordre. Les amendements parlementaires du 18 avril 2012 (doc. parl. n° 5978-7) ont inséré un nouvel article 8 au projet de loi prévoyant ce type de recours contre ces décisions de la Commission de surveillance du secteur financier. Le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 12 juin 2012 (doc. parl. n° 5978-9) a en conséquence pu lever l'opposition formelle qu'il avait émise dans son premier avis.

4. Le projet de loi modifiant le Code du Travail (doc. parl. n° 6308), propose de compléter l'article L. 542-19 du Code du travail par un nouveau paragraphe 4 qui prévoit l'exclusion des entreprises, ayant tenté d'obtenir indûment une participation financière de l'Etat, du bénéfice des avantages prévus par la loi. Un recours en pleine juridiction contre la décision d'exclusion du ministre n'est toutefois pas institué en faveur de l'entreprise sanctionnée. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 17 janvier 2012 (doc. parl. n° 6308-3), a exigé sous peine d'opposition formelle l'institution d'un recours en réformation devant le tribunal administratif contre ces décisions du ministre afin de satisfaire aux exigences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Silvester's Horeca Service* du 4 mars 2004). Les amendements parlementaires du 25 janvier 2012 répondent à l'opposition formelle du Conseil d'Etat.

6) Procédure administrative non contentieuse

1. Les amendements gouvernementaux du 21 octobre 2011 au projet de loi relative au retrait obligatoire et au rachat obligatoire portant sur les titres de sociétés anonymes admis ou ayant été admis à la négociation sur un marché réglementé ont proposé un nouvel article 8, dont le paragraphe 1^{er} a pour objet d'écarter l'application des règles établies par le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant des Etats et des communes aux concernant les décisions de la Commission de surveillance du secteur financier visées par la loi en projet. Le Conseil d'Etat dans son avis du 16 décembre 2012 (doc. parl. n° 5978-6) s'est formellement opposé à cette disposition. Il a d'abord relevé que la disposition est contraire au principe de la hiérarchie des normes qui impose le parallélisme des formes interdisant qu'il soit fait référence dans une loi à un règlement grand-ducal déterminé. Il a ensuite fait valoir que comme l'obligation de motivation des décisions, qui fait partie des règles de la procédure administrative non contentieuse, n'est pas prévue par le projet de loi, l'écartement des règles de la procédure non contentieuse aura pour effet que cette garantie de procédure pour le justiciable ne sera pas donnée pour les décisions administratives prises sur base de la future loi. Se référant à l'ensemble des principes de la procédure administrative non contentieuse, le Conseil d'Etat a enfin souligné que la Cour européenne des droits de l'homme, sur base des articles 6 et 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conclut à l'existence de garanties de procédure non contentieuse qui obligent les Etats à assurer un processus décisionnel équitable. Le Conseil d'Etat a en conséquence exigé sous peine d'opposition formelle la suppression de la disposition en cause. Les amendements parlementaires au projet de loi transmis le 18 avril 2012 pour avis au Conseil d'Etat font abstraction de

ladite disposition (doc. parl. n° 5978-7). Le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 12 juin 2012 a en conséquence pu lever l'opposition formelle qu'il avait émise dans son premier avis (doc. parl. n° 5978-9).

7) Protection des données

1. Le Conseil d'Etat dans son avis du 6 décembre 2011 concernant le projet de loi portant exploitation d'une base de données à caractère personnel relative aux élèves (doc. parl. n° 6284⁵) a émis une opposition formelle à l'endroit de l'article 3 du prédit projet de loi qui détermine les finalités ainsi que les données à caractère personnel à soumettre par les personnes concernées sans respecter les dispositions de l'article 5 de la Convention du 28 janvier 1981 pour la protection à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel énonçant les grands principes auxquels le traitement automatisé des données nominatives doit répondre. Le Conseil d'Etat a en conséquence insisté à ce que la finalité consistant dans « l'accomplissement des missions de l'Ecole en général » soit mieux explicitée, c'est-à-dire cernée et formulée avec plus de précision, afin de rendre les dispositions nouvelles conformes au prédit article 5. Il a par ailleurs constaté que, concernant les données à recueillir par la base de données, la collecte des informations relatives au milieu socio-culturel et familial de l'élève est disproportionnée. En effet, d'après l'article 5 de la Convention précitée du 28 janvier 1981, et d'après l'article 4, paragraphe 1^{er}, point (4) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, les données à traiter, et donc à collecter, doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées ou traitées.²
2. Le Conseil d'Etat dans son avis du 6 décembre 2011 concernant le projet de loi portant exploitation d'une base de données à caractère personnel relative aux élèves (doc. parl. n° 6284⁵) s'est formellement opposé à la durée de conservation des données collectées proposée dans le projet de loi, alors que celle-ci paraît excessivement longue et ne saurait se justifier par la finalité du traitement des données en cause. Il a notamment estimé que la durée de conservation prévue par le projet de loi risque de dépasser la durée nécessaire à la réalisation des finalités du traitement, et d'être, en conséquence, contraire à l'article 5, point e) de la Convention du 28 janvier 1981 pour la protection à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel qui dispose que les données ne peuvent être e) conservées (...) pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées.³
3. L'article 26 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire dispose que « sans préjudice des dispositions de l'article 8 du Code d'instruction criminelle, l'administration pénitentiaire reçoit, sur demande, de la part des autorités judiciaires et policières des informations qui sont nécessaires à l'exécution de ses missions ». Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6382-5) s'est interrogé sur la portée de l'article 26 précité qui soulève de nombreuses questions juridiques. Il a ainsi demandé quels sont les détenus concernés par la communication des informations

² En ce sens: Avis du Conseil d'Etat du 6 décembre 2011 concernant le projet de loi n°6341 modifiant la loi modifiée du 1^{er} décembre 1992 portant 1) création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue et 2) fixation des cadres du personnel des Centres de formation professionnelle continue

³ idem

visées et quelle est la signification de la formule « sans préjudice de l'article 8 du Code d'instruction criminelle ». Il a par ailleurs souligné que la nature des informations visées n'est pas déterminée et il a souhaité savoir qui contrôle si les informations sont nécessaires pour l'exécution de la mission de l'administration. Comme l'article 26 du projet de loi concerne la communication de données judiciaires considérées comme des données sensibles dans la législation nationale et européenne sur la protection des données, le Conseil d'Etat s'est formellement opposé à cet article qui de par son imprécision porte atteinte au principe de la protection de la vie privée, inscrit à l'article 11, paragraphe 3 de la Constitution.

4. Il est prévu à l'article 37 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire que les modalités administratives relatives à la tenue du dossier individuel de chaque détenu sont déterminées par règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6382-5) a relevé concernant cette disposition que le projet de loi devrait au moins prévoir l'existence d'un tel dossier, la personne responsable de sa tenue, le contenu du dossier, les personnes et instances qui y ont accès ainsi que les droits du détenu concerné sur « son » dossier. Au regard des impératifs de la protection des droits de la vie privée, dont les exceptions doivent en vertu de l'article 11, paragraphe 3 de la Constitution être fixées par la loi, et de la protection des données personnelles, le Conseil d'Etat s'est formellement opposé au texte proposé.

8) **Interdiction de torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants (article 3 de la Convention européenne de sauvegarde et des libertés fondamentales)**

L'article 38, paragraphes 3 et 4, du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire concerne les fouilles corporelles auxquelles peuvent être soumis les détenus. La Cour européenne des droits de l'Homme a jugé dans un arrêt du 20 janvier 2011 *Shennawy c/ France*, sur la base de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en vertu duquel nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, que les fouilles corporelles doivent, en sus d'être nécessaires pour assurer la sécurité dans la prison, y compris celle du détenu lui-même, être effectuées de manière à ce que le degré de souffrance et d'humiliation ne dépasse pas celui que comporte inévitablement ce type de traitement et que les fouilles corporelles intégrales doivent par ailleurs reposer sur des soupçons concrets et sérieux de dissimulation d'objets ou de substances prohibées (arrêt du 20 janvier 2011, *Shennawy c. France*). Constatant que les paragraphes 3 et 4 de l'article 38 précité ne répondent pas aux conditions dégagées par la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'arrêt précité, le Conseil d'Etat sous peine d'opposition formelle a exigé que le régime des fouilles corporelles des détenus soit précisé dans le sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

9) **Droit à la liberté individuelle (article 12 de la Constitution)**

1. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 sur le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines (doc. parl. n° 6381-5) a souligné que l'application d'une mesure de faveur et son imputation sur la peine sont de droit tant qu'elles n'ont pas été formellement révoquées. Il s'est ainsi formellement opposé à la disposition de l'article

695, paragraphe 4, suivant laquelle en cas de révocation d'une telle mesure, sans arrestation (du condamné), les jours écoulés depuis la saisine de la chambre de l'application des peines ne sont pas comptés pour la computation de la peine. En vertu de l'article 12 de la Constitution, qui garantit la liberté individuelle, le Conseil d'Etat a exigé que la période entre la saisine de la chambre d'application de la peine et de la décision de révocation de la modalité d'exécution de la peine soit prise en compte pour la computation des délais.

B) Le pouvoir réglementaire

1) Le parallélisme des formes

1. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 6 mars 2012 concernant le projet de loi déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement (...) (doc. parl. n° 6336/04), s'est opposé formellement à la disposition qui renvoie directement au règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation, alors que le principe de la hiérarchie des normes interdit qu'une norme juridique supérieure comporte une référence à une norme qui lui est inférieure dans la hiérarchie des sources de droit. Dans son avis, le Conseil d'Etat a proposé de remplacer le renvoi « défini par le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 » par le passage suivant: « visés par l'article 7 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ».
2. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 31 janvier 2012 relatif au projet de règlement grand-ducal portant publication des unités d'éloignement déterminant les frais de déplacement déductibles en matière d'impôt sur le revenu, a soulevé que l'arrêté ministériel du 28 décembre 1990 portant publication des unités d'éloignement déterminant les frais de déplacement déductibles en matière d'impôt sur le revenu, modifié par l'arrêté ministériel du 15 novembre 2005 doit, en vertu du principe du parallélisme des formes, être formellement abrogé par un arrêté ministériel.
Le Conseil d'Etat a été suivi. Les auteurs ont fait abstraction de cette disposition abrogatoire dans le règlement grand-ducal.
3. L'article 8, point 2 du projet de loi portant transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires (doc. parl. n° 6310) renvoie pour la définition du « comité des usagers de l'aéroport » au comité instauré par le règlement grand-ducal du 1^{er} avril 2007 déterminant la composition et les modalités de fonctionnement du comité des usagers de l'aéroport de Luxembourg. Le Conseil d'Etat dans son avis du 16 décembre 2011 (doc. parl. n° 6310-2) s'est formellement opposé à ce renvoi en ce qu'il est contraire au principe de la hiérarchie des normes qui impose le parallélisme des formes et il a exigé que la référence au règlement grand-ducal précité soit remplacée par une référence à la loi modifiée du 19 mai 1999 ayant pour objet a) de réglementer l'accès au marché de l'assistance en escale à l'aéroport de Luxembourg, b) de créer un cadre réglementaire dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et c) d'instituer une Direction de l'aviation civile, qui a instauré ledit comité.

4. L'article 2 du projet de loi déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (doc. parl. n° 6368) dispose que le règlement grand-ducal du 1^{er} décembre 2009 portant dérogation pour certains services de transport ferroviaire au règlement (CE) n° 1371/2007 précité charge la Communauté des Transports de l'application du règlement de l'Union européenne. Le Conseil d'Etat dans son avis du 8 mai 2012 (doc. parl. n° 6368-01) s'est formellement opposé à ce qu'il soit fait référence à un règlement grand-ducal dans un texte de loi, alors qu'une référence à une norme inférieure est contraire au principe de la hiérarchie des normes. Il a suggéré que les textes soient revus en prévoyant, par la procédure adéquate, l'abrogation du règlement grand-ducal et l'intégration des dispositions réglementaires dans la loi en projet, afin de fixer notamment le champ d'application des sanctions administratives dans la loi. La commission parlementaire a repris les propositions du Conseil d'Etat.
5. A l'alinéa 2 de l'article 21 du projet de loi portant création de l'établissement public « Laboratoire National de Santé » et modifiant: (.../doc. parl. n° 6297), il est prévu de spécifier que le règlement grand-ducal du 10 février 1981 déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion du personnel des cadres du Laboratoire national de santé reste applicable aux agents ayant opté pour le maintien de leur statut actuel. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 24 avril 2012 (doc. parl. n° 6297-1), a rappelé que le principe du parallélisme des formes ne permet pas de se référer dans un texte de loi à un règlement grand-ducal. Il s'est en conséquence formellement opposé au maintien de l'article 21 en cette forme.

2) Non-conformité d'une norme réglementaire avec la loi

1. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 14 février 2012, a rappelé qu'il y a lieu de remplacer l'annexe du règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007, rédigée en allemand, par un texte en français, conformément à la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues qui dispose dans article 2, alinéa 1^{er}, que « les actes législatifs et leurs règlements d'exécution sont rédigés en français ».

Le Conseil d'Etat a renvoyé à ce sujet à son avis du 8 décembre 2009 concernant le projet de règlement grand-ducal qui est devenu le règlement grand-ducal du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels, en particulier en ce qui concerne le risque auquel il a rendu attentif dans cet avis suivant lequel l'annexe de ce règlement grand-ducal risque d'encourir la sanction de la non-application par les Cours et tribunaux, prévue par l'article 95 de la Constitution.

2. L'article 11 du projet de règlement grand-ducal concernant le contrôle médico-sportif obligatoire des membres licenciés actifs des fédérations sportives agréées réglemente le travail de kinésithérapeute du sport qui, depuis quelques années, assiste les médecins lors des examens des sportifs d'élite. Tout en étant convaincu de l'utilité du travail des kinésithérapeutes du sport en cette matière, le Conseil d'Etat dans son avis du 17 janvier 2012 a attiré l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur le fait que les kinésithérapeutes ne sont pas visés par la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, qui constitue la loi de base du règlement en projet. L'article en question étant

ainsi dépourvu de base légale, le Conseil d'Etat a demandé que celui-ci soit supprimé. Il n'a pas été suivi par les auteurs.

3. L'article 1251-3, paragraphe 2, point 2 du Nouveau Code de procédure civile détermine les conditions d'agrément aux fonctions de médiateur judiciaire et familial et leur mode de rémunération. Le Conseil d'Etat dans son avis du 8 mai 2012 a souligné que le projet de règlement grand-ducal fixant la procédure d'agrément aux fonctions de médiateur judiciaire et familial ne saurait fixer des conditions d'agrément supplémentaires à celles visées par la disposition légale précitée. Or, les auteurs des amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal soumis au Conseil d'Etat par dépêche du 15 mars 2012, en exigeant parmi les pièces à fournir obligatoirement avec la demande d'agrément, l'attestation que l'intéressé souscrit au Code de conduite européen pour les médiateurs adopté en octobre 2004, tentent d'introduire une condition d'agrément qui n'est pas prévue par l'article 1251-3, paragraphe 2, point 2 précité. Le Conseil d'Etat a attiré l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur le fait que cette disposition qui dépasse le cadre légal tracé par l'article 1251-3, paragraphe 2, point 2 précité risque d'encourir la sanction d'inapplicabilité prévue par l'article 95 de la Constitution. Il a insisté pour que cette disposition soit supprimée.
4. L'article 1251-3, paragraphe 2, point 2 du Nouveau Code de procédure civile établit les conditions de retrait de l'agrément du médiateur judiciaire et familial. Le retrait de l'agrément ne saurait intervenir pour d'autres raisons que celles prévues par cette disposition. Les auteurs des amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal fixant la procédure d'agrément aux fonctions de médiateur judiciaire et familial et leur mode de rémunération, soumis à l'avis du Conseil d'Etat par dépêche du 15 mars 2012, prévoient toutefois le retrait de l'agrément du médiateur, au-delà des conditions établies à l'article 1251-3, paragraphe 2, point 2 précité, également lorsque le médiateur n'a pas suivi de formation continue. Le Conseil d'Etat dans son avis du 8 mai 2012 a en conséquence relevé que cette disposition qui manque de base légale risque d'encourir la sanction d'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution. Il a insisté pour que la disposition soit supprimée en soulignant que le règlement grand-ducal doit se limiter à fixer la procédure de retrait de l'agrément.
5. Le projet de règlement grand-ducal déterminant les critères, les conditions et la procédure relative à la fixation des prix des médicaments à usage humain n'a pas de base légale suffisante pour sanctionner le non-respect à ses dispositions. Afin que le non-respect des prescriptions du futur règlement sous examen puisse être assorti de sanctions, le Conseil d'Etat, dans son avis du 15 novembre 2011, propose également d'invoquer comme base légale la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence. L'article 2 de cette loi prévoit en effet à son paragraphe 2 qu'en cas d'insuffisance de la concurrence par les prix, « des règlements grand-ducaux peuvent fixer les prix ou les marges applicables aux biens », de même qu'il détermine dans son dernier paragraphe des peines d'amende aux infractions commises contre lesdits règlements. Il y a partant lieu d'ajouter la loi précitée de 2011 comme base légale au préambule du projet sous avis.

3) L'exécution des lois et des règlements grand-ducaux

1. Le projet de règlement grand-ducal portant publication des unités d'éloignement déterminant les frais de déplacement déductibles en matière d'impôt sur le revenu reprend le texte de l'arrêté ministériel du 15 novembre 2005 portant modification de l'arrêté ministériel du 28 décembre 1990, à l'intitulé identique, auquel il « se substitue ». Cet arrêté ministériel comporte une annexe, qui est mise à jour par le projet de règlement afin de tenir compte des fusions de communes entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Le commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal renseigne à ce titre qu'« il a été profité de l'occasion d'ancrer le texte dans un règlement grand-ducal au lieu d'un arrêté ministériel ». Le Conseil d'Etat, dans son avis du 31 janvier 2012, a toutefois constaté que l'article 105*bis* de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est autosuffisant. La matière régie législativement peut en effet être considérée comme se suffire à elle-même et être applicable en dehors de tout acte supplémentaire. Le Conseil d'Etat a en conséquence conclu qu'au regard du libellé précis du prédit article 105*bis* précité, l'article 36 de la Constitution qui dispose que « Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois » ne saurait en l'espèce justifier l'intervention du pouvoir réglementaire grand-ducal. Le Conseil d'Etat a donc demandé à ce qu'il soit renoncé à la prise du règlement sous examen, étant donné que la condition de la nécessité d'y recourir prévue par l'article 36 de la Constitution n'est pas donnée. Le Conseil d'Etat a été suivi.

2. Le projet de règlement grand-ducal concernant le contrôle médico-sportif obligatoire des membres licenciés actifs des fédérations sportives agréées établit dans son article 4 les prescriptions concernant l'obligation et la périodicité des examens médico-sportifs. Ledit article dispose dans son dernier alinéa que ces prescriptions s'appliquent également aux arbitres de basketball, de football, de handball, de hockey sur glace et de rugby et peuvent être étendues aux arbitres d'autres disciplines par le ministre compétent. Le Conseil d'Etat a signalé dans son avis du 17 janvier 2012 relatif au projet de règlement grand-ducal précité que ces prescriptions ne peuvent pas être étendues aux arbitres par règlement ministériel, alors qu'un tel procédé reviendrait à habiliter le ministre à étendre le champ d'application du règlement grand-ducal, ce qui est contraire à l'article 76, alinéa 2 de la Constitution. En effet, en vertu de l'article 76(2) de la Constitution les membres du Gouvernement peuvent être chargés par le Grand-Duc dans le cadre du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37(4) de la Constitution de prendre des mesures d'exécution.
3. Le paragraphe 2 du nouvel article 20-2 du projet de loi relatif à l'aménagement du territoire (doc. parl. n° 6124) dispose que le Gouvernement peut charger le ministre de l'Intérieur de faire application des compétences légales de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain pour réaliser les zones de réserves foncières, des zones de développement et des zones à restructurer en vue de la réalisation des objectifs de ceux-ci. Le ministre de l'Intérieur ne sera compétent pour appliquer la loi sur ces points que si le Gouvernement l'en charge expressément.

Le Conseil d'Etat dans son avis du 16 septembre 2011 (doc. parl. n° 6124-08) s'est formellement opposé au maintien du paragraphe 2. En effet, en vertu de l'article 76 de

la Constitution, il appartient au Grand-Duc d'organiser le Gouvernement et il n'est dès lors pas permis à une autorité autre que le Grand-Duc d'intervenir dans cette organisation.

4. Dans son avis du 27 septembre 2011 (doc. parl. n° 6204-04) portant sur le projet de loi relative aux contrôles et aux sanctions concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques et les restrictions y applicables (doc. parl. n° 6204), le Conseil d'Etat a émis une opposition formelle relative au libellé de l'article 2 du projet de loi qui prévoit que le comité interministériel ayant pour tâche de superviser l'application des règlements visés par le projet de loi sous examen élabore lui-même son règlement d'organisation interne. Le Conseil d'Etat a relevé que le pouvoir réglementaire conféré à un comité ministériel en vue d'arrêter lui-même son règlement interne est contraire à la Constitution qui, hormis ce qui est prévu aux articles 11(6), 107 et 108*bis*, réserve au Grand-Duc l'exécution des lois. Il a été suivi dans sa proposition de prévoir que le règlement d'organisation interne est élaboré par le comité interministériel et approuvé par règlement grand-ducal.
5. L'article 12 du projet de loi portant transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires (doc.parl. n° 6310) dispose que « les redevances [...] pour couvrir les coûts administratifs globaux occasionnés par l'autorité de supervision indépendante sont fixées, sur avis du comité des usagers, pour une période minimale d'un an par l'autorité de supervision indépendante [...] ».

Dans son avis du 16 décembre 2011, le Conseil d'Etat ne s'est pas déclaré d'accord avec la faculté donnée à l'autorité de supervision indépendante de fixer les redevances, cette disposition étant contraire à l'article 36 de la Constitution en vertu duquel le pouvoir réglementaire d'exécution des lois appartient au seul Grand-Duc. Il s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition. Les amendements parlementaires du 9 février 2012 prévoient que le montant des redevances est fixé par le ministre ayant les Transports aériens dans ses attributions sur proposition du prestataire du service et après consultation du comité des usagers. Le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire s'est formellement opposé à cette disposition alors que la fixation du montant des redevances est un acte réglementaire qui relève en vertu de l'article 36 de la Constitution du Grand-Duc. Il a précisé que le montant de la redevance devra dès lors être fixé par voie d'un règlement grand-ducal. Il a été suivi.

6. Le texte de l'article unique du projet de loi modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques (doc. parl. n° 6383) se réfère directement à la compétence des ministres ayant respectivement les Travaux publics et les Transports dans leurs attributions en ce qu'il dispose que « les règlements faits ensemble par le ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions et le ministre ayant les Transports dans ses attributions, dans l'intérêt de la sécurité et de la commodité des usagers de la route et des riverains sont publiés au Mémorial, par voie de presse ou par affichage dans les communes concernées. A moins d'en disposer autrement, ces règlements entrent en vigueur dès leur publication. Ils cessent leur effet, s'ils ne sont pas confirmés dans un délai de trois mois par un règlement grand-ducal. » Le Conseil d'Etat a noté dans son avis du 16 décembre 2011 que cette approche n'est pas compatible avec les articles 36 et 76, alinéa 2 de la Constitution. Il a souligné que l'article 36 qui réserve la compétence d'exécution des lois au Grand-Duc s'oppose,

selon la Cour constitutionnelle, à ce qu'une loi attribue l'exécution de ses propres dispositions à une autorité autre que le Grand-Duc. Il a ajouté que même si dans le cas d'espèce le projet de loi n'attribue pas directement des compétences réglementaires à des membres du Gouvernement pris individuellement, il présuppose comme acquis la délégation de compétence opérée en vertu de l'article 76, alinéa 2 de la Constitution, alors qu'il appartient au Grand-Duc seul d'actionner la compétence réglementaire ministérielle prévue par l'article 76, alinéa 2 précité, sans que la loi puisse y intervenir sous peine de se mettre en porte-à-faux par rapport à la répartition constitutionnelle des attributions institutionnelles. Le Conseil d'Etat s'est en conséquence opposé formellement au texte projeté et a demandé de modifier la première phrase du nouveau paragraphe *2bis* comme suit: « Les règlements qui, le cas échéant, peuvent intervenir sur base de la délégation de compétence prévue à l'article 76, alinéa 2 de la Constitution en vue de l'exécution de la présente loi sont publiés au Mémorial ou sur le site électronique installé à cet effet par le Gouvernement. La durée de la publication par voie électronique correspond à celle des effets du règlement publié. Mention du règlement et de sa publication est faite en outre au Mémorial. »

7. Dans son avis du 16 décembre 2011 portant sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques (doc. parl. n° 6383), le Conseil d'Etat a souligné que la troisième phrase de l'article unique, selon laquelle les règlements ministériels visés cessent leurs effets s'ils ne sont pas confirmés dans un délai de trois mois par un règlement grand-ducal, n'a pas sa place dans la loi. La disposition prévue restreint en effet la prérogative du Grand-Duc d'exercer son pouvoir de délégation dans le cadre des règlements qu'il peut prendre en vertu des articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution, alors qu'il appartient, selon l'article 76 de la Constitution, au Grand-Duc de déterminer de façon originaire et discrétionnaire quelle sera la portée de la délégation de compétence qu'il peut accorder aux termes de l'alinéa 2 de cet article. Le Conseil d'Etat a en conséquence annoncé qu'il se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel si la troisième phrase du nouveau paragraphe *2bis* de l'article 5 de la loi précitée de 1955 était maintenue.
8. L'amendement n° 17 des amendements gouvernementaux du 27 janvier au projet de loi sur les attachés de Justice (...) (doc. parl. n° 6304B-5) prévoit que les membres de la commission d'examen qu'il est envisagé de créer bénéficient d'une indemnité dont le taux sera fixé par le Gouvernement en Conseil. Le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 6 mars 2012 (doc. parl. n° 6304B-6) s'est formellement opposé à la fixation du taux de l'indemnité par le Gouvernement en Conseil. En effet, le législateur ne saurait, sous peine de violer les prescriptions constitutionnelles en matière réglementaire, attribuer au Gouvernement cette compétence qui revient de par la Constitution au Grand-Duc. Les amendements parlementaires du 2 mai 2012 prévoient la fixation du taux par voie de règlement grand-ducal (doc. parl. n° 6304B-7). L'opposition formelle a pu être levée.
9. L'article 1251-3, paragraphe 2, point 3, du Nouveau Code de procédure civile prévoit qu'un règlement grand-ducal fixe le mode de rémunération du médiateur judiciaire et familial. Les auteurs des amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal fixant la procédure d'agrément aux fonctions de médiateur judiciaire et familial et leur mode de rémunération, soumis à l'avis du Conseil d'Etat par dépêche du 15 mars 2012, prévoient la fixation d'un taux de vacation horaire dont le plafond est de 500

euros par affaire, à fixer par décision du Gouvernement en conseil. Le Conseil d'Etat dans son avis du 8 mai 2012 a observé que la fixation d'un plafond pour la rémunération du médiateur dépasse le cadre tracé par le législateur dans l'article 1251-3, paragraphe 2, point 3 précité, et risque dès lors d'encourir la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution. En effet, le mode de fixation de la rémunération prévu par la base légale précitée ne saurait englober la fixation même de cette rémunération. Le Conseil d'Etat a par ailleurs souligné que la délégation du Grand-Duc aux ministres à l'effet de prendre des règlements, prévue par l'article 76, alinéa 2 de la Constitution, ne peut s'effectuer qu'à propos du pouvoir réglementaire d'exécution visé aux articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution. Or, la fixation de la vacation horaire par décision du Gouvernement en conseil, décision qui a un caractère général, relève du domaine réservé à la loi formelle, en l'occurrence la restriction à l'exercice de la profession libérale, domaine dans lequel le pouvoir réglementaire grand-ducal ne peut intervenir que sur base de l'article 32, paragraphe 3, ce qui exclut l'intervention du pouvoir réglementaire ministériel.

10. L'article 14 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire prévoit que l'administration pénitentiaire peut en vue d'assurer la prise en charge des soins des détenus avoir recours aux prestations de médecins et autres professionnels de santé exerçant en profession libérale dont la rémunération par vacation horaire est déterminée par le ministre de la Justice et sur avis du ministre ayant la Santé dans ses attributions. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6382-5) s'est formellement opposé à la détermination du taux des vacations horaires par voie ministérielle, en ce que ce mode de fixation n'est pas conforme à l'article 36 de la Constitution qui réserve le pouvoir de d'exécution des lois au Grand-Duc.

4) Prorogation de dispositions réglementaires

L'article 35 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 (loi budgétaire proprement dite) prévoit la prorogation des mesures réglementaires prises en exécution de l'article 5 de la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé. Le commentaire de cet article indique que « dans l'attente d'une réforme plus approfondie des nomenclatures afférentes et face à l'impossibilité d'évaluer à brève échéance avec exactitude l'impact financier des mesures d'épargne introduites par la loi du 17 décembre 2010, le présent article a pour objet de prolonger pour l'exercice 2012 les mesures d'économies de l'article 5 de la loi du 17 décembre 2010 ayant, par voie réglementaire, opéré des réductions sur les coefficients des actes et services des nomenclatures des médecins et des laboratoires d'analyses médicales ». Le Conseil d'Etat, dans son avis du 15 novembre 2012 (doc. parl. n° 6350-4), s'est formellement opposé à cette disposition. Il a souligné qu'en prorogeant des mesures à caractère réglementaire par voie légale, le libellé envisagé ne respecte pas le parallélisme des formes.

Il y a lieu de souligner que l'article 5 de la loi précitée du 17 décembre 2010 est une disposition temporaire, limitée à l'exercice budgétaire 2011. La conséquence en est qu'au-delà de l'exercice budgétaire visé par l'article précité, le règlement grand-ducal, dont la prorogation est visée par le projet de loi, serait dénué de base légale et deviendrait un texte autonome. **Afin de répondre aux questions qui risquent de se poser à cet égard, le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n°**

6382-5) concernant le projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire a adopté une nouvelle position concernant ce genre de dispositions.

L'article 54 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire dispose que les règlements grand-ducaux pris en application de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire, appelée à être abrogée, restent en vigueur jusqu'à ce qu'il en soit disposé autrement.

Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 a relevé que cette disposition est d'abord superflue en ce que ces règlements restent en vigueur pour autant que la nouvelle loi leur assure une base légale. Il a ensuite renvoyé à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 1^{er} octobre 2010, n° 57/10 (Mém. A n° 180 du 11 octobre 2010, p. 3004) en vertu duquel la séparation des pouvoirs, telle que organisée par la Constitution, implique que chacun des organes étatiques exerçant respectivement les pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel est souverain dans son existence et son fonctionnement mais que le législateur peut toutefois exercer sa compétence dans tous les domaines non réservés, par la Constitution, aux deux autres pouvoirs constitués. Il a ensuite rendu attentif que l'article 36 de la Constitution réserve au Grand-Duc le pouvoir de faire les règlements nécessaires à l'exécution des lois pour conclure que le législateur empiéterait par la disposition en projet sur les pouvoirs dévolus par la Constitution au Grand-Duc. Le Conseil d'Etat a ainsi émis ses réserves les plus sérieuses au maintien de règlements grand-ducaux « autonomes » qui n'ont pas de base légale dans la nouvelle loi, qu'on les élève au rang de loi par la voie d'une ratification ou qu'on maintienne les dispositions de la loi ancienne comme base légale. Il a d'ailleurs observé que se poserait la question de la modification ou de l'abrogation de ces règlements. Le Conseil d'Etat a invité les auteurs à faire l'inventaire des règlements en cause et à leur consacrer une base légale dans la loi en projet. Il s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition.⁴

5) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi

Pouvoir réglementaire des organismes professionnels (article 11, paragraphe 6 de la Constitution)

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6160/06) concernant le projet de loi sur les services postaux, a soulevé que les auteurs du projet ont ajouté un nouvel alinéa à la fin du paragraphe 1^{er} de l'article 19 sans cependant le commenter. Le texte proposé autorise l'Institut luxembourgeois de régulation en matière de services postaux à « étendre par règlement », après consultation, la levée, le tri, l'acheminement et la distribution de certains colis tout en fixant un régime spécial pour la distribution de ces colis. Faute d'explications, le Conseil d'Etat s'est interrogé sur ce qui devra être étendu et réglementé. S'agit-il d'une extension dans le temps, de l'obligation à d'autres prestataires de participer à ces services, de la façon de distribuer ou encore d'autre chose? En quoi pourra consister le régime spécial à déterminer? Il s'est formellement opposé à cette disposition, en ce qu'elle est contraire à l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution en vertu duquel les restrictions à la liberté de commerce doivent être établies par la loi, et à l'article 108bis de la Constitution, le pouvoir réglementaire des

⁴ En même sens: Avis du 13 juillet 2012 concernant l'article V du projet de loi portant réforme de l'exécution des peines (doc. parl. n° 6382-5)

établissements publics ne pouvant en effet constituer qu'une simple mise en œuvre des règles d'application générale. Il est exclu que le législateur habilite ces établissements à édicter des règlements à l'effet de compléter les lois

Finances publiques

1. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 13 juillet 2012 relatif au projet de loi portant réforme de la Commission des normes comptables et modification de diverses dispositions relatives à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises ainsi qu'aux comptes consolidés de certaines formes de sociétés (...) (doc. parl. n° 6376/03), s'est formellement opposé aux dispositions fiscales de l'article 74octies. Il a d'abord souligné que la disposition selon laquelle un règlement grand-ducal détermine le montant de la contribution visée au paragraphe 1^{er} est contraire à l'article 99 de la Constitution aux termes duquel « Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi. (...) », à moins qu'il ne s'agisse d'une taxe rémunératoire, ce qui est difficilement concevable en l'espèce. Ensuite, concernant la disposition suivant laquelle la commission des normes comptables (ci-après la CNC) est « affranchie de tous impôts et taxes au profit de l'Etat et des communes, à l'exception des taxes rémunératoires et de la taxe sur la valeur ajoutée », il a fait valoir que la CNC n'a pas de personnalité juridique et qu'elle ne pourra dès lors être soumise à un quelconque impôt, de sorte que le texte sous examen est dépourvu de toute signification. Le Conseil d'Etat a par ailleurs rendu attentif au fait que la CNC n'est pas une collectivité exerçant une activité commerciale et qu'elle ne saurait dès lors être assujettie à l'impôt sur le revenu. Dans même ordre d'idées, il a relevé que la CNC n'a pas pour vocation de constituer un patrimoine, et qu'une exonération des impôts susceptibles d'être perçus à l'occasion de l'acquisition ou en cours de détention de certains biens meubles ou immeubles, ne s'avérerait donc pas nécessaire d'être prévue.
2. L'article 2 du projet de loi portant création d'un pacte climat avec les communes (doc. parl. n° 6359) prévoit qu'un règlement grand-ducal fixe les montants, critères et modalités d'allocation des subventions étatiques visées.

Le Conseil d'Etat dans son avis du 6 mars 2012 (doc. parl. n° 6359-03) a exigé sous peine d'opposition formelle que le projet de loi, afin de répondre aux prescriptions de l'article 99 de la Constitution, détermine les critères et les modalités d'octroi des subventions envisagées ainsi que les montants maxima de ces subventions. L'article 99 de la Constitution dispose en effet qu'aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. Le Conseil d'Etat a été suivi en sa proposition.

3. L'article 5 du projet de loi portant création d'un pacte climat avec les communes (doc. parl. n° 6359) a pour objet de modifier l'article 4 de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement par l'ajout d'un point k qui prévoit deux nouvelles subventions dont les montants, critères et modalités d'allocation sont précisés par un règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat dans son avis du 6 mars 2012 (doc. parl. n° 6359-03) s'est formellement opposé à ce qu'un règlement grand-ducal fixe les montants, critères et modalités d'allocation des subventions visées, alors que cette matière relève en vertu de l'article 99 de la Constitution du domaine réservé à la loi. Il a exigé que les montants, critères et modalités d'allocation soient déterminés par la loi en projet. Le Conseil d'Etat a été suivi en sa proposition.

4. Le projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit (doc. parl. n° 6367) entend compléter l'article 2, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 21 juin 1976 par un nouveau point 10 afin qu'un règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat puisse « créer des régimes d'aides financières destinés à soutenir des mesures d'évaluation, de prévention, de réduction ou de suppression du bruit ». La fiche financière jointe au projet de loi prédit que l'impact budgétaire engendré par le régime d'aides proposé s'étalera sur les exercices 2012 à 2022. Le Conseil d'Etat a relevé dans son avis du 30 mars 2012 (doc. parl. n° 6367-3) que la disposition sous revue est contraire à l'article 99 de la Constitution, selon lequel aucune charge grevant le budget pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale, ainsi qu'à l'article 103 de la Constitution, alors qu'elle entend déléguer au pouvoir exécutif le droit de créer un régime d'aides financières destiné à soutenir des mesures d'évaluation, de prévention, de réduction ou de suppression du bruit. Il a par ailleurs rappelé que l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution n'autorise le Grand-Duc dans les matières réservées à la loi par la Constitution à prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. Le Conseil d'Etat a en conséquence exigé, afin que le projet de loi sous examen réponde aux exigences de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, que les critères et modalités d'octroi des régimes d'aides envisagés, de même que les montants maxima, soient sous peine d'opposition formelle inscrits dans la loi en projet. Il a précisé que les questions de détail peuvent être reléguées à un règlement grand-ducal.⁵
5. L'amendement parlementaire du 2 mai 2012 (doc. parl. n° 6304B-7) prévoit que les bénéficiaires de l'indemnité spéciale visée sont déterminés par voie de règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat dans son avis du 8 mai 2012 a relevé que l'indemnité spéciale visée fait partie des matières que la Constitution réserve à la loi formelle, alors qu'il s'agit d'une dépense de l'Etat pour un exercice. Il a conclu que la disposition de la future loi prévoyant cette indemnité doit ainsi répondre aux exigences de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution. Considérant que l'indication des bénéficiaires de l'indemnité prévue fait partie des précisions qui doivent, en vertu de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, figurer dans la loi, il s'est formellement opposé à cet amendement.
6. Le projet de loi modifiant le Code du Travail (doc. parl. n° 6308) prévoit, à l'endroit de l'article L. 542-13 du Code du travail, de relever le taux général de l'aide directe de 14,5% à 20 % du coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue de l'entreprise. Il est également proposé de majorer la participation financière aux frais de salaire pour les formations s'adressant à des travailleurs bénéficiaires d'un cofinancement particulier. Le Conseil d'Etat dans son avis du 17 janvier 2012 (doc. parl. n° 6308-3) a constaté que si le commentaire de l'article précité précise que les personnes visées sont celles qui n'ont pas de diplôme reconnu par les instances officielles et dont l'ancienneté de service est inférieure de dix ans ainsi que les personnes qui ont dépassé l'âge de cinquante ans (quarante-cinq ans prévus dans le règlement grand-ducal), le dispositif de l'article L. 542-13 précité du Code du travail ne reprend pas ces critères, dont la détermination est reléguée à un règlement grand-ducal. Il a fait valoir que par cette façon de procéder le projet de loi laisse en fait à un

⁵ En ce même sens: Avis du Conseil d'Etat du 6 mars 2012 relatif au projet de loi portant 1. création d'un pacte climat avec les communes 2. modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement (doc. parl. n° 6359-6).

règlement grand-ducal le soin de fixer l'importance de l'aide directe de l'Etat, ce qui n'est pas conforme à l'article 99 de la Constitution, qui dispose qu' « Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi. (...) ». Le Conseil d'Etat, dans son avis du 17 janvier 2012, s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition. Les amendements parlementaires du 25 janvier 2012 répondent à l'opposition formelle du Conseil d'Etat.

7. Le point 6 de l'article 1^{er} du projet de loi modifiant le Code du Travail (doc. parl. n° 6308) tend à majorer la bonification d'impôt prévue à l'article L. 542-14, paragraphe 2, si la formation s'adresse à des travailleurs bénéficiaires d'un cofinancement particulier. Un règlement grand-ducal est prévu pour définir cette catégorie de personnes. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 17 janvier 2012 (doc. parl. n° 6308-3), s'est formellement opposé à cette disposition qui contrevient à l'article 101 de la Constitution aux termes duquel « nulle exemption ou modération [d'impôts] ne peut être établie que par une loi ». Conformément à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, les règles essentielles relatives à la bonification d'impôt, en tant que matière réservée à la loi, sont à insérer dans la loi. Les amendements parlementaires du 25 janvier 2012 répondent à l'opposition formelle du Conseil d'Etat.

Liberté individuelle (article 12 de la Constitution)

1. Conformément à l'article 28 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire, chaque condamné ainsi que chaque prévenu qui suit le régime des condamnés se voit proposer un contrat volontaire d'intégration qui est élaboré entre l'administration pénitentiaire et le détenu concerné et qui a pour objet de déterminer, en tenant compte de la durée de la détention et de la personnalité du détenu, les objectifs individuels de la réintégration et les mesures à mettre en œuvre à cette fin. L'article prévoit que les modalités du contrat volontaire d'intégration peuvent être fixées par règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 concernant ce projet de loi (doc. parl. n° 6382-5) a relevé que la disposition suscite de nombreuses questions juridiques. Il a ainsi observé que se pose tout d'abord la question de l'emploi correct du concept juridique de contrat. Il a rendu attentif qu'il paraît contradictoire d'intégrer la logique du consensualisme dans une procédure qui est, par essence, un acte d'autorité par rapport au condamné soumis à l'exécution d'une peine et il a conclu que le terme de contrat risque d'être vide de toute portée juridique et sa signification être dénaturée. Il s'est également interrogé sur le lien entre les modalités d'exécution des peines dont peut bénéficier le condamné et le contrat visé. Il a relevé qu'il est évident que l'octroi de mesures d'aménagement des peines ne saurait se concevoir sans tenir compte du traitement pénitentiaire auquel semble devoir se résumer le contrat d'intégration. Il a signalé que d'après le texte sont également visés les prévenus non condamnés et bénéficiant de la présomption d'innocence, ce qui manque de logique par rapport à l'objectif visé. Le Conseil d'Etat a émis ses réserves les plus formelles par rapport à l'application du mécanisme du contrat d'intégration à des personnes non encore condamnées et bénéficiant de la présomption d'innocence. Il a fait valoir que si, malgré ces interrogations et observations critiques, le législateur entendait néanmoins consacrer le concept visé dans la loi, il serait indispensable en vertu de l'article 12 de la Constitution que les détails et le contenu ainsi que les rapports avec les modalités d'exécution des peines fussent davantage précisés dans la loi. Le renvoi à un règlement grand-ducal, au paragraphe 3 de l'article 28, est insuffisant. Le Conseil d'Etat s'est en

conséquence, au regard de l'article 12 en combinaison avec l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, formellement opposé au texte de l'article 28 du projet de loi.

2. L'article 30 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire a pour objet de régler la communication avec les détenus ainsi que l'accès aux établissements pénitentiaires. Le paragraphe 1^{er} pose le principe que la communication avec les détenus et l'accès aux établissements pénitentiaires sont libres pour des personnes, qu'il énumère de manière limitative, lorsque cette communication ou cet accès interviennent dans l'accomplissement des fonctions ou missions de ces personnes. Le paragraphe 2 dispose qu'un règlement grand-ducal peut déterminer les modalités d'accès des autres intervenants extra-pénitentiaires. En vertu de l'article 12 de la Constitution et de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, la détermination des autres intervenants, de même que les règles essentielles du droit de visite, ne peuvent être faites par voie d'un règlement grand-ducal, mais doivent être fixées dans la loi en projet. Dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6382-5), le Conseil d'Etat a en conséquence sous peine d'opposition formelle exigé la reformulation de l'article 30, paragraphe 2.

Protection de la vie privée (article 11(3) de la Constitution)

1. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 concernant le projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire (doc. parl. n° 6382-5) s'est formellement opposé à la disposition de l'article 38, paragraphe 6 qui dispose que les modalités particulières de contrôle des cellules peuvent être déterminées par règlement grand-ducal, alors que cette disposition se heurte au principe de la protection de la vie privée consacré par l'article 11, paragraphe 3 de la Constitution qui prévoit que les exceptions à la vie privée doivent être fixées dans la loi. Le Conseil d'Etat a précisé à cet égard que le contrôle des cellules, qui peuvent d'ailleurs être occupées par des détenus qui ne sont pas tous visés par cette mesure de contrôle, a un impact sur la sphère privée des détenus. Il n'a donc pas pu accepter que le contrôle de la cellule ne soit pas inscrit dans la loi même, mais consacré au détour d'un règlement grand-ducal.
2. Il est prévu à l'article 8, point 3 du projet de loi relatif à l'organisation du casier judiciaire et aux échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne et modifiant le Code d'instruction criminelle que le bulletin n° 2 du casier judiciaire est délivré sur demande aux administrations et personnes morales luxembourgeoises de droit public dont la liste est déterminée par règlement grand-ducal pour les motifs y retenus. Dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6418-1), le Conseil d'Etat a relevé que les données visées à l'article 8, point 3 du projet de loi se rapportent à la vie privée de la personne concernée. Il a rendu attentif que l'article 11, paragraphe 3 de la Constitution érige les exceptions à la vie privée en matière réservée à la loi et que l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution s'oppose dès lors à ce que la détermination des finalités du traitement envisagé soit reléguée à un règlement grand-ducal. Il a en conséquence exigé sous peine d'opposition formelle que les finalités de la demande de délivrance du bulletin n° 2, envisagée à l'article 8, point 3 du projet de loi, soient inscrites dans la loi.

Protection de la santé (article 11 (5) de la Constitution)

1. L'article 21 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire (...) est consacré à l'unité psychiatrique spéciale. Le Conseil d'Etat a relevé dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6382-5) que le texte de l'article 21 soulève bon nombre de questions juridiques. Il a ainsi souligné que les dispositions qui déterminent le statut juridique de l'unité sont source de confusion et de conflits potentiels de compétence entre le ministre de la Santé et l'administration pénitentiaire. En effet, si l'unité psychiatrique, qui est gérée de façon autonome, est aux termes du paragraphe 1^{er} instituée dans l'enceinte du centre pénitentiaire, elle est toutefois, conformément au paragraphe 3, placée sous l'autorité du ministre de la Santé et devrait donc logiquement échapper à l'autorité de l'administration pénitentiaire. Le Conseil d'Etat a observé que les conflits de compétence sont notamment susceptibles de naître lorsqu'il s'agit de déterminer qui a la compétence pour assurer la sécurité intérieure et extérieure de l'unité. Il a en outre rendu attentif que le texte pose des problèmes de cohérence par rapport à la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux à laquelle il est renvoyé. Concernant enfin le dernier paragraphe qui envisage la détermination des modalités de fonctionnement de l'unité psychiatrique spéciale, de ses structures et de ses relations avec l'administration pénitentiaire par voie d'un règlement grand-ducal, le Conseil d'Etat s'est interrogé si les questions essentielles telles que la relation entre l'unité psychiatrique et le centre pénitentiaire peuvent être reléguées à un règlement grand-ducal sans porter atteinte à l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution qui dispose que la loi règle la protection de la santé. Dans un souci de sauvegarder les droits des professionnels de la santé et des patients au sens de l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution, le Conseil d'Etat a exigé sous peine d'opposition formelle que l'article 21 soit reformulé.

Enseignement (article 23 de la Constitution)

1. Dans son avis du 17 janvier 2012 relatif au projet de loi modifiant la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg (doc. parl. n° 6283/04), le Conseil d'Etat a constaté que la modification proposée de l'article 4 de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg ne prévoit plus les divers enseignements organisés par l'Université ce qui a pour effet que le cadre portant organisation du programme d'études n'est pas déterminé dans la loi. Le Conseil d'Etat s'est partant formellement opposé à cette modification qui ne répond pas aux prescriptions de l'article 23 de la Constitution, aux termes duquel tout ce qui est relatif à l'organisation pédagogique de l'enseignement constitue une matière réservée à la loi. Il a en conséquence souligné qu'il est impossible de prévoir que l'organisation des enseignements offerts par l'Université par voie d'un règlement des études puisse être adoptée par le conseil universitaire et approuvée par le conseil de gouvernance de l'Université, ainsi que l'avait proposé le projet de loi précité.
2. Le Conseil d'Etat dans son avis du 20 mars 2012 (doc. parl. n° 6365³) relatif au projet de loi portant création du Sportlycée a émis une opposition formelle concernant les conditions d'admission au Sportlycée. L'article 11 du projet de loi détermine les conditions d'admission en précisant que chaque élève doit respecter les critères d'admission qui sont définis par la législation en vigueur pour les autres lycées. Il prévoit, en particulier, que les inscriptions se font sur base de propositions des

fédérations sportives concernées et ajoute que si le nombre des postulants dépasse celui des places disponibles, la sélection est opérée en fonction des critères précisés par le comité de coordination. Le Conseil d'Etat a attiré l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que le comité de coordination ne possède pas de pouvoir normatif et ne peut donc pas préciser les critères d'admission visés. Il a souligné que la disposition sous examen a pour objet de conditionner l'accès à un service public, en l'occurrence l'enseignement public, dont le libre accès est garanti par l'article 23 de la Constitution sauf les exceptions à déterminer par la loi. Il a en conséquence souligné que les conditions et les modalités d'accès au Sportlycée doivent, conformément aux prescriptions de l'article 32, paragraphe 3, être déterminées par la loi en projet alors que les questions de détail peuvent être reléguées à un règlement grand-ducal.

3. L'article 16 de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental sert de base légale au projet de règlement grand-ducal portant a) exécution de l'article 16 de la loi du 16 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, relatif à l'encadrement périscolaire, b) modification du règlement grand-ducal du 17 décembre 2010 concernant l'assurance accident dans le cadre de l'enseignement précoce, préscolaire, scolaire et universitaire vise à mettre en place une offre d'encadrement périscolaire consistant à assurer aux élèves l'accès aux ressources documentaires, culturelles et sportives nécessaires au développement de leur personnalité et à leur formation. Le Conseil d'Etat dans son avis du 17 janvier 2012 concernant le projet de règlement grand-ducal précité, a relevé que les auteurs du projet de règlement grand-ducal tentent d'opérer un changement de paradigme par rapport à l'article 16 de la loi de base qui prévoit que les ministres déterminent les modalités d'organisation, les activités et les prestations indispensables à mettre en œuvre aux fins de l'offre d'encadrement périscolaire, alors que le texte sous avis confie ces tâches aux communes. Il a par ailleurs fait valoir que l'encadrement périscolaire fait partie des matières que l'article 23 de la Constitution, qui a trait à l'enseignement public, réserve à la loi formelle et qu'il s'ensuit que le pouvoir réglementaire spontané du Grand-Duc à faire des règlements doit être exclu en cette matière. Il a finalement souligné que l'article 107, paragraphe 5 de la Constitution écarte la possibilité de charger les communes de compétences via un règlement grand-ducal.

Le droit d'association (article 26 de la Constitution)

1. En vertu de l'article 33 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire, les détenus ont le droit de désigner une délégation représentative par établissement pénitentiaire afin de mieux présenter en commun leurs intérêts collectifs auprès des autorités compétentes. Il est prévu que les modalités afférentes à l'exercice de ce droit peuvent être déterminées par règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6382-5) a relevé que le texte manque de répondre à un certain nombre de questions. Il a ainsi demandé si les condamnés et les détenus non condamnés seront forcés à faire partie de la même association. Il s'est dans cet ordre d'idées également interrogé sur la détermination des critères de représentativité, sur leur respect, sur le règlement de conflits en cas de divergence d'appréciation de ces critères et sur l'existence de recours éventuels. Il a par ailleurs souligné que la mise en application pratique du mécanisme envisagé risque de poser problème. En effet, comment la direction de l'établissement pénitentiaire va-t-elle organiser les réunions, les débats et les « élections »? Il a finalement observé que le renvoi à la possibilité

d'adopter un règlement grand-ducal pour déterminer les « modalités afférentes » ne suffit pas pour régler ces questions qui ne se résument pas à des « modalités y afférentes ». Pour des raisons tenant aux droits individuels des détenus et à la sécurité juridique, le Conseil d'Etat s'est formellement opposé au texte de l'article 33.

Forces de l'ordre (article 97 de la Constitution)

1. L'article 40 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire règle aux paragraphes 2 et 3 l'usage de la force et des armes ainsi que le port d'armes par les agents pénitentiaires. Le Conseil d'Etat a relevé dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6382-5) qu'il a du mal à comprendre l'articulation de ces deux paragraphes, qui visent d'abord l'usage des armes avant de déterminer leur port. Le Conseil d'Etat a par ailleurs souligné que la détermination des armes et moyens de contraintes ne saurait être abandonnée à un règlement grand-ducal, sans qu'un cadre ne soit fixé dans la loi. Dans la lignée de cette observation, il a encore rendu attentif que les concepts d'usage de la force, d'usage d'armes et d'usage de moyens de contrainte ne sont pas définis. Il a en conséquence exigé, sous peine d'opposition formelle sur base de l'article 97 de la Constitution, en vertu duquel l'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi, que les dispositions de l'article 40, paragraphes 2 et 3 soient précisées.

Communes

1. L'article 16 de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental sert de base légale au projet de règlement grand-ducal portant a) exécution de l'article 16 de la loi du 16 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, relatif à l'encadrement périscolaire, b) modification du règlement grand-ducal du 17 décembre 2010 concernant l'assurance accident dans le cadre de l'enseignement précoce, préscolaire, scolaire et universitaire vise à mettre en place une offre d'encadrement périscolaire consistant à assurer aux élèves l'accès aux ressources documentaires, culturelles et sportives nécessaires au développement de leur personnalité et à leur formation. Le Conseil d'Etat dans son avis du 17 janvier 2012 concernant le projet de règlement grand-ducal précité, a relevé que les auteurs du projet de règlement grand-ducal tentent d'opérer un changement de paradigme par rapport à l'article 16 de la loi de base qui prévoit que les ministres déterminent les modalités d'organisation, les activités et les prestations indispensables à mettre en œuvre aux fins de l'offre d'encadrement périscolaire, alors que le texte sous avis confie ces tâches aux communes. Il a par ailleurs fait valoir que l'encadrement périscolaire fait partie des matières que l'article 23 de la Constitution, qui a trait à l'enseignement public, réserve à la loi formelle et qu'il s'ensuit que le pouvoir réglementaire spontané du Grand-Duc à faire des règlements doit être exclu en cette matière. Il a finalement souligné que l'article 107, paragraphe 5 de la Constitution écarte la possibilité de charger les communes de compétences via un règlement grand-ducal.
2. L'article 2, points 2 et 3, du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux prévoyait que le supplément de 9 heures hebdomadaires est réparti entre les différents conseillers communaux suite à une délibération du conseil communal sous l'approbation du ministre de l'Intérieur et à la

Grande Région. Le Conseil d'Etat dans son avis du 16 décembre 2012 s'est opposé à l'approbation ministérielle préalable, alors qu'une telle approbation ne trouve pas son fondement dans la loi de base. Il a par ailleurs rappelé que l'article 107(6) de la Constitution dispose qu'il appartient à la loi formelle, et non pas au pouvoir réglementaire, de surveiller la gestion communale et de soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance. Le Conseil d'Etat a en conséquence insisté pour que le texte du projet de règlement grand-ducal soit modifié sur ce point, alors qu'à défaut d'une telle modification l'article visé risquerait d'encourir sur ce point la sanction de la non-application prévue à l'article 95 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat a été suivi dans son observation par les auteurs du texte.

C) Institutions et administrations publiques

1) Gouvernement

Attributions et responsabilité des ministres

1. L'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} du projet de loi relative aux contrôles et aux sanctions concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques et les restrictions y applicables (doc. parl. n° 6204) entend octroyer au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions de nouvelles compétences « sans préjudice de compétences spéciales prévues par des lois particulières ». Dans la mesure où ces attributions devraient être confiées à des administrations, le Conseil d'Etat a demandé dans son avis du 27 septembre 2011 (doc. parl. n° 6204-04), sous peine d'opposition formelle, que ces attributions nouvelles ainsi que les administrations appelées à les exercer soient précisées dans la loi formelle. Il a renvoyé à son avis du 23 septembre 2008 (doc. parl. n° 5819-5) relatif au projet qui est devenu la loi du 27 avril 2009 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi que les restrictions applicables à ces substances, à l'occasion duquel il avait déjà attiré l'attention sur l'interdiction de confier par des dispositions générales de nouvelles attributions à des instances administratives, tant en ce qui concerne les compétences concernées que pour ce qui est des autorités administratives appelées à les exercer. Il a ainsi relevé qu'en conférant au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions le statut d'autorité compétente pour appliquer la loi et les deux règlements communautaires « sans préjudice de compétences spéciales prévues par des lois particulières », les auteurs du projet de loi tentent une nouvelle fois d'évoquer de façon cavalière, voire de créer des compétences spéciales non autrement déterminées. La commission parlementaire a tenu compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat du 27 septembre 2011 en supprimant à l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} le bout de phrase en question.
2. Le Conseil d'Etat dans son avis du 15 novembre 2011 concernant le projet de loi sur les attachés de justice (...) (doc. parl. n° 6304B-3) s'est formellement opposé à l'article 2, paragraphe 1^{er}, en vertu duquel le ministre de la Justice fixe le nombre de postes à pourvoir par les attachés de Justice. Cette disposition est en effet contraire à l'article 35 de la Constitution qui impose la création de fonctions salariées par l'Etat par une loi. Les amendements gouvernementaux du 27 janvier 2012 (doc. parl. n° 6304B-5)

répondent à l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat dans son avis précité du 15 novembre 2011.

3. L'amendement gouvernemental n° 11 (doc. parl. n° 6261/02) à la loi modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement (doc. parl. n° 6261/00) se propose d'instituer, dans le cadre de l'article 50 de la loi précitée, un comité interministériel pour la coopération au développement, dont l'objet est arrêté dans la loi et dont la composition et le fonctionnement sont fixés par règlement grand-ducal. Le comité en question est appelé à donner son avis sur les grandes orientations de la politique de coopération au développement, sur la cohérence des politiques pour le développement ainsi que sur les matières indiquées dans la loi en projet. Dans son avis du 5 juillet 2011 (doc. parl. n° 6261/01), le Conseil d'Etat a attiré l'attention des auteurs du texte initial sur le fait que faire dépendre les décisions du ministre de l'avis à émettre par ledit comité constitue une limite inadmissible du pouvoir ministériel, pouvant même, en cas d'absence dudit avis, empêcher le ministre à assumer ses responsabilités politiques. Aussi, le Conseil d'Etat a-t-il proposé que l'article 50, tout comme les articles 24, 29, 33, 34 et 35 de la loi modifiée de 6 janvier 1996 sur la coopération au développement se limitent à ce que l'avis du comité interministériel soit demandé, en écartant l'obligation du ministre de disposer de l'avis en question.

Le Conseil d'Etat n'a pas été suivi en cette observation.

4. A l'endroit de l'article 14 du projet de loi relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques le Conseil d'Etat dans son avis du 30-mars 2012 a renvoyé à une opposition formelle qu'il avait formulée dans son avis du 26 octobre 2010 (doc. parl. n° 6330-4), sur le projet de loi relatif à l'identification des personnes physiques au registre national et à la carte d'identité (doc. parl. n° 5950) et aux termes de laquelle « *Une décision qui appartient légalement au ministre ne peut pas dépendre de l'avis préalable d'une commission consultative dont l'omission de se prononcer entraînerait l'impossibilité pour le ministre de prendre une décision. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande dès lors de se limiter à l'obligation pour le ministre de demander l'avis de la Commission du registre national.* » Sur base de ces considérations indiquées dans l'avis précité du 26 octobre 2010, le Conseil d'Etat dans son avis du 30 mars 2012 s'est formellement opposé à l'avis obligatoire de la commission du registre national prévu à l'article 14 du projet de loi.

2) Cours et tribunaux

Parquet

Dans son avis du 13 juillet 2012 concernant le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines (doc. parl. n° 6381-5), le Conseil d'Etat s'est formellement opposé à la disposition de l'article 708, paragraphe 2, appelé à être ajouté au Code d'instruction criminelle, qui prévoit la saisine de la chambre de l'application des peines par le directeur d'un établissement pénitentiaire agissant pour le compte du condamné. Le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la portée de cette disposition. Cette disposition signifie-t-elle que le directeur agirait d'office pour le condamné ou qu'il serait une sorte

de mandataire en l'absence d'un avocat? Le directeur n'a pas qualité pour saisir la chambre d'application des peines. Le Conseil d'Etat a précisé qu'il appartient au procureur de saisir, dans la défense de l'intérêt général, la chambre d'application des peines et que le rôle de la direction de l'établissement pénitentiaire se limite à la communication au procureur des données nécessaires à cet effet. Dans le respect des règles de base de la procédure judiciaire qui fait intervenir devant un juge le demandeur et le ministère public, seul défendeur de la loi et de l'intérêt général, le Conseil d'Etat s'est formellement opposé à la reconnaissance d'un rôle procédural à la direction d'un établissement pénitentiaire.

Cour constitutionnelle

- 1) L'amendement gouvernemental n° 24 du 27 janvier 2012 au projet de loi concernant les attachés de Justice a proposé de modifier la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle, par l'ajout d'un article permettant compléter la composition de ladite Cour par un ou plusieurs juges suppléants. Le Conseil d'Etat dans son avis du 6 mars 2012 (doc. parl. n° 6304B-5) s'est formellement opposé à cette disposition alors que la loi ne saurait ajouter au texte constitutionnel. En effet, l'article 95ter, paragraphe 3 de la Constitution qui détermine la composition de la Cour constitutionnelle ne prévoit pas de membres suppléants. La disposition a été omise par les amendements parlementaires du 2 mai 2012 (doc. parl. n° 6304B-7).

La publicité du prononcé des jugements

Dans son avis du 13 juillet 2012 concernant le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines (doc. parl. n° 6381-5), le Conseil d'Etat s'est formellement opposé à la disposition de l'article 705, paragraphe 2 qu'il est proposé d'ajouter au Code d'instruction criminelle et qui prévoit que le prononcé des décisions de la chambre de l'application des peines n'a pas lieu en audience publique, alors qu'elle est contraire à l'article 89 de la Constitution en vertu duquel tout jugement est prononcé en audience publique. Il a précisé que la chambre de l'application des peines, même statuant en chambre du conseil, ne constitue pas une juridiction d'instruction couverte par le secret de l'instruction.

3) *Administrations publiques*

Organisation des administrations publiques

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 13 juillet 2012 relatif au projet de loi portant réforme de la Commission des normes comptables et modification de diverses dispositions relatives à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises ainsi qu'aux comptes consolidés de certaines formes de sociétés (...) (doc. parl. n° 6376/03), a émis ses plus grandes réserves quant à l'utilité de la réforme envisagée de la CNC qui consiste à accorder à la Commission des normes comptables (ci-après « la CNC ») la personnalité juridique, l'autonomie financière ainsi qu'une certaine autonomie administrative par rapport au ministère de la Justice. Conformément au commentaire des articles, les auteurs du projet sous examen se seraient largement inspirés de la loi du 25

juillet 2002 portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé « Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand » (ci-après ORK), alors que le modèle de l'ORK présenterait l'avantage « de permettre à la CNC de disposer de la personnalité civile, d'une indépendance et d'une autonomie budgétaire lui permettant de garantir le financement de ses missions tout en conservant une structure légère et flexible qui pourra faire l'objet, le cas échéant, d'adaptations ultérieures ». Le Conseil d'Etat a d'abord observé que l'ORK ne dispose pas de la personnalité juridique. Il a ensuite souligné qu'en dehors de l'article 108bis concernant les établissements publics, la Constitution ne prévoit pas l'octroi de la personnalité civile à un organisme étatique. Il a à cet égard relevé que les articles du projet de loi concernant la CNC ne répondent pas à la structure et à l'organisation d'un établissement public, notamment en ce qui concerne la tutelle et les règles applicables en matière de contrôle financier. Le Conseil d'Etat s'est donc formellement opposé à l'octroi de la personnalité civile à la CNC alors que le projet sous examen ne répond pas aux prescriptions constitutionnelles de l'article 108bis précité.

4) Etablissements publics

Le pouvoir réglementaire des établissements publics

1. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6160/06) concernant le projet de loi sur les services postaux, a soulevé que les auteurs du projet ont ajouté un nouvel alinéa à la fin du paragraphe 1^{er} de l'article 19 sans cependant le commenter. Le texte proposé autorise l'Institut luxembourgeois de régulation en matière de services postaux à « étendre par règlement », après consultation, la levée, le tri, l'acheminement et la distribution de certains colis tout en fixant un régime spécial pour la distribution de ces colis. Faute d'explications, le Conseil d'Etat s'est interrogé sur ce qui devra être étendu et réglementé. S'agit-il d'une extension dans le temps, de l'obligation à d'autres prestataires de participer à ces services, de la façon de distribuer ou encore d'autre chose? En quoi pourra consister le régime spécial à déterminer? Il s'est formellement opposé à cette disposition, en ce qu'elle est contraire à l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution en vertu duquel les restrictions à la liberté de commerce doivent être établies par la loi, et à l'article 108bis de la Constitution, le pouvoir réglementaire des établissements publics ne pouvant en effet constituer qu'une simple mise en œuvre des règles d'application générale. Il est exclu que le législateur habilite ces établissements à édicter des règlements à l'effet de compléter les lois.
2. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 12 juin 2012 concernant le projet de loi portant transposition de la directive 2010/73/UE (...) (doc. parl. n° 6319/02), s'est formellement opposé aux dispositions de l'article 7, paragraphe 2 dudit projet de loi qui permet à la CSSF de modifier par règlement différents seuils prévus aux articles de la loi en projet, alors que cette disposition n'est pas conforme avec l'article 108bis de la Constitution. Le pouvoir réglementaire des établissements publics ne peut en effet jamais consister qu'en une simple mise en œuvre des règles d'application générales. Le Conseil d'Etat s'est à cet égard référé à son avis du 3 mai 2005 sur le projet de loi modifiant entre autres la loi du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion aux professionnels dans lequel il avait précisé qu'il est « exclu que les établissements publics soient habilités par le législateur à l'effet de déroger à des lois, voire de les compléter ».

3. L'article 36 de la loi budgétaire proprement dite du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 (doc. parl. n° 6350) dispose *in fine* que le conseil d'administration de la Mutualité des employeurs fixe les conditions et les modalités d'application de la mesure de compensation visée par l'article sous examen. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 15 novembre 2011, a souligné que le pouvoir réglementaire dévolu est accordé à l'établissement public et non à un organe de celui-ci alors que la loi organique de la Mutualité des employeurs précise que la Mutualité exerce son pouvoir réglementaire par le biais de ses statuts. Il a ensuite exigé sous peine d'opposition formelle la suppression de cette disposition qui est inutile en ce que le Code de la sécurité sociale est suffisamment adapté pour mettre en œuvre la mesure de compensation prévue. Le Conseil d'Etat a de manière alternative proposé une disposition suivant laquelle: « Les statuts de la Mutualité des employeurs déterminent les conditions et modalités d'application de cette mesure de compensation. »

Le Conseil d'Etat a été suivi. La loi a été adoptée le 16 décembre 2011.

5) **Forces de l'ordre**

L'article 39 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire a pour objet de régler l'intervention de la police dans l'hypothèse où le directeur de l'établissement pénitentiaire concerné n'arrive plus à maintenir la sécurité avec les moyens internes à l'établissement. Si le paragraphe 1^{er} vise le rétablissement de l'ordre ou de la sécurité de l'établissement par l'intervention de la police en raison d'un incident qui survient à l'intérieur du périmètre de l'établissement, le paragraphe 2 concerne la situation où la sécurité ou l'ordre de l'établissement sont mis en péril ou troublés suite à une attaque ou à une menace provenant de l'extérieur. Le paragraphe 3 enfin a trait à l'établissement de plans de gestion de crise, pour chaque établissement pénitentiaire, conjointement par le ministre de la Justice et les ministres ayant la police et les services de secours dans leurs attributions. Dans son avis du 13 juillet 2012, le Conseil d'Etat après avoir souligné qu'il comprend parfaitement la nécessité de régler cette matière, a néanmoins relevé que le texte de l'article 39 est incomplet et imprécis, en ce qu'il manque notamment de déterminer clairement, de répartir et de définir les compétences et les responsabilités respectives de l'administration pénitentiaire et de la police. Il a souligné qu'il faudra déterminer dans une disposition légale précise le domaine spatial des compétences de l'administration pénitentiaire et préciser si ce domaine varie en fonction de situations déterminées. Le Conseil d'Etat a exigé, sous peine d'opposition formelle, une précision du texte, sur la base de l'article 97 de la Constitution, en vertu duquel l'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi.

6) Communes

L'autonomie communale

La proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet « City-Tunnel » soit du projet « tram léger » vise l'organisation d'un référendum national sur base de l'article 51, paragraphe 7 de la Constitution, qui dispose que « Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi ». Le référendum de l'article 51, paragraphe 7 précité est un référendum consultatif qui ne fait pas intervenir la volonté populaire dans l'exercice du pouvoir législatif. Le Conseil d'Etat dans son avis du 27 septembre 2022 (doc. parl. n° 6111-1) a souligné que la matière de la circulation sur le territoire d'une commune relève de la seule compétence des organes de cette commune et qu'il ne saurait donc être question de dessaisir les autorités de la Ville de Luxembourg des compétences qui sont les leurs. Il a en conséquence fait valoir que l'organisation du référendum national proposé contrevenait au principe de l'autonomie communale consacré par l'article 107(1) de la Constitution. L'inconstitutionnalité de la proposition de loi avec l'article 107(1) précité constitue une des raisons qui ont amené le Conseil d'Etat à s'opposer formellement à la proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet « City-Tunnel » soit du projet « tram léger ».

Les attributions des organes des communes

Le texte de l'article 6 du projet de règlement grand-ducal fixant les modalités du calcul et du remboursement des frais de personnel à charge de l'Etat pour les fonctionnaires communaux, les employés communaux et les salariés des communes qui continuent à intervenir dans l'enseignement fondamental suivant les conventions établies par l'Etat avec les communes concernées se propose de modifier le texte de l'article 5 des conventions conclues avec 89 communes et syndicats de communes. Le Conseil d'Etat dans son avis du 15 novembre 2011 relatif au projet de règlement grand-ducal a fait valoir qu'il ne saurait se déclarer d'accord avec cette façon de procéder qui reviendrait à modifier unilatéralement par le fait d'une partie une convention bilatérale, et qui constituerait une ingérence dans les affaires communales contraire à l'article 107(1) de la Constitution qui dispose que « les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres ». Il a été fait abstraction de ce texte dans le règlement grand-ducal du 18 janvier 2012 fixant les modalités du calcul et du remboursement des frais de personnel à charge de l'Etat pour les fonctionnaires communaux, les employés communaux et les salariés des communes qui continuent à intervenir dans l'enseignement fondamental suivant conventions établies par l'Etat avec les communes concernées.

D) Finances publiques

Principes budgétaires

Principe de l'universalité budgétaire

1. L'article 12 du projet de loi portant transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires (doc. parl. n° 6310) porte sur le fonctionnement et le financement de l'autorité de supervision indépendante et prévoit qu'« [elle] est autorisée à prélever la contrepartie de ses frais de personnel et de fonctionnement par des redevances à percevoir auprès des usagers d'aéroports et de l'entité gestionnaire d'aéroport ». Dans son avis du 16 décembre 2011 (doc. parl. n° 6310-2), le Conseil d'Etat s'est formellement opposé, en vertu de l'article 104 de la Constitution qui consacre le principe de l'universalité budgétaire, à ce que des redevances soient collectées par l'autorité de supervision indépendante en contrepartie de ses frais de personnel et de fonctionnement.

Principe de l'annualité budgétaire

1. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 15 novembre 2011 concernant la loi budgétaire proprement dite du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 (doc. parl. n° 6350), s'est formellement opposé pour des raisons de sécurité juridique à la disposition de l'article 36, paragraphe 3 qui vise à modifier l'article 1^{er} de la loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011. En effet, la loi budgétaire cesse au terme de l'exercice sur lequel elle porte. Il est dès lors impossible de modifier avec effet au 1^{er} janvier 2012 la loi budgétaire qui aura cessé d'exister à cette date. Le Conseil d'Etat a proposé de situer la prise d'effets de la modification envisagée de la loi budgétaire 2011 à un moment où cette loi est encore en vigueur, à savoir au moment de la publication au Mémorial de la loi budgétaire 2012. Le Conseil d'Etat a été suivi. La loi a été adoptée le 16 décembre 2011.
2. L'amendement n° 17 des amendements gouvernementaux du 27 janvier 2012 au projet de loi sur les attachés de Justice (...) (doc. parl. n° 6304B-5) prévoit que les indemnités des organismes de formation, des universités et des experts du secteur privé sont déterminées par les conventions que le ministre de la Justice conclut avec ces entités. Le Conseil d'Etat dans son avis du 6 mars 2012 (doc. parl. n° 6304B-6) concernant lesdits amendements gouvernementaux a exigé sous peine d'opposition formelle que la disposition précitée prévoie, afin de répondre aux prescriptions de l'article 99 de la Constitution, la fixation annuelle par voie conventionnelle des indemnités visées. Les amendements parlementaires du 2 mai 2012 ont répondu à l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat (doc. parl. n° 6304B-7).

E) Droit international

La prérogative du Grand-Duc de faire les traités

L'article 103 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, qui a trait au rôle des Etats dans l'exécution des peines d'emprisonnement, prévoit que les Etats qui sont prêts à recevoir des condamnés font une déclaration en ce sens auprès du greffe de la Cour. En vertu de l'article 87, paragraphe 1 du Statut, les modifications se rapportant aux voies de transmission et de communications des Etats avec la Cour doivent également être déclarées par les Etats concernés auprès du greffe de ladite cour. L'article IV nouveau que les amendements parlementaires du 13 octobre 2011 au projet de loi réglementant les modalités de la coopération avec la Cour pénale internationale proposaient d'intégrer dans la future loi comportait les textes de ces déclarations à faire par le Grand-Duché. Le Conseil d'Etat dans son avis du 22 novembre 2011 (doc. parl. n° 6231-3) a exigé sous peine d'opposition formelle la suppression de l'article IV nouveau. En effet, en vertu de l'article 37 de la Constitution, la prérogative de faire les traités appartient au Grand-Duc et la Chambre des députés ne saurait dès lors prendre l'initiative de formuler dans la loi le texte d'une déclaration à faire par le Grand-Duc.

F) Droit de l'Union européenne

1) Règles de l'Union européenne: Les libertés à la base du marché intérieur de l'Union européenne

La libre circulation des marchandises

L'article 8, paragraphe 3 du projet de loi relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne (doc. parl. n° 6292) prévoit l'obligation pour les fournisseurs ayant utilisé une licence générale d'informer le ministre, par le biais d'une déclaration, tous les six mois. Cette obligation qui n'a pas été autrement expliquée dans le commentaire des articles et qui n'est pas prévue par la directive constitue une entrave à la libre circulation des marchandises. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 2 octobre 2011 (doc. parl. n° 6292/03), a en conséquence insisté sous peine d'opposition formelle à ce que cette obligation soit supprimée. Il a été suivi. La loi a été adoptée le 28 juin 2012.

La libre prestation des services

La directive « Services »

1. Gestion de la sécurité des infrastructures routières

Dans son avis du 15 novembre 2011 portant sur le projet de loi concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières (doc. parl. n° 6295), le Conseil d'Etat n'a pas pu marquer son accord à la disposition prévue au dernier alinéa de l'article 8 du projet de

loi concernant l'obligation de disposer d'un agrément ministériel pour pouvoir exercer les fonctions d'auditeur visées. Il a relevé que cet agrément n'est pas prévu par la directive à transposer et qu'il est d'ailleurs susceptible de se heurter tant aux exigences de la directive „Services“ 2006/123/CE qu'aux dispositions de la Constitution. Le Conseil d'Etat a annoncé qu'il se verrait dans l'impossibilité de dispenser le projet de loi sous examen du second vote constitutionnel en cas de maintien dudit alinéa.

2. Médiation civile et commerciale

1. L'article 1251-3 que le projet de loi portant introduction de la médiation en matière civile et commerciale dans le Nouveau Code de procédure civile entendait introduire dans ce code prévoit, dans sa version amendée par la commission parlementaire du 28 octobre 2011, une condition d'agrément pour le médiateur chargé d'une médiation nationale, sans prendre en considération la situation des prestataires qui remplissent déjà des conditions équivalentes ou essentiellement comparables dans un autre Etat membre de l'Union européenne. Le Conseil d'Etat dans son avis du 16 décembre 2011 concernant les amendements parlementaires du 28 octobre 2011 (doc. parl. n° 6272-12) a souligné à cet égard qu'en vertu de la directive « services » et de la liberté d'établissement, le prestataire de services de médiation qui a obtenu une autorisation d'exercer dans un autre Etat membre ne devra plus être soumis à des conditions d'octroi d'une nouvelle autorisation ou d'un nouvel agrément préalables qui feraient double emploi avec les exigences et contrôles équivalents ou essentiellement comparables en raison de leur finalité, auxquels le prestataire a déjà été soumis dans un autre Etat membre. Il a en conséquence exigé sous peine d'opposition formelle l'ajout à l'article concerné d'une disposition dispensant de l'agrément les prestataires remplissant déjà des conditions équivalentes ou essentiellement comparables dans un autre Etat membre de l'Union européenne. En conformité avec l'opposition formelle qu'il a formulée à l'endroit de l'article 1251-3, le Conseil d'Etat, dans son avis précité du 16 décembre 2011, a par ailleurs exigé sous peine d'opposition formelle que les dispositions de l'article 1251-12, paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, aux termes desquelles « les parties s'accordent sur le nom d'un médiateur agréé » (alinéa 1^{er}) et « les parties elles-mêmes peuvent ... demander au juge qu'il leur désigne un médiateur agréé » (alinéa 2), soient complétées par le bout de phrase « ou dispensé de l'agrément conformément à l'article 1251-3 ». La loi a été adoptée le 24 février 2012 avec les ajouts aux articles concernés.

2. L'article 1251-3 que le projet de loi portant introduction de la médiation en matière civile et commerciale dans le Nouveau Code de procédure civile entendait introduire dans ce code, limitait, dans sa version amendée par la commission parlementaire du 28 octobre 2011, l'agrément du médiateur à trois ans. Le Conseil d'Etat dans son avis du 16 décembre 2011 (doc. parl. n° 6272-12) concernant les amendements parlementaires du 28 octobre 2011 a émis des réserves à cette limitation de la durée de l'agrément. Il a relevé que si la directive « Services » exige que les autorisations doivent généralement être octroyées pour une durée indéterminée, elle permet toutefois la limitation de l'agrément dans le temps si cette limitation temporelle s'avère nécessaire pour protéger un objectif d'intérêt général. En partant du point de vue que l'objectif de la limitation de la durée de l'agrément soit la protection des destinataires des services de médiation, le Conseil d'Etat s'est demandé si la possibilité de retirer l'agrément lorsque les conditions d'octroi ne sont plus remplies ne suffirait pas pour atteindre l'objectif précité. Les amendements parlementaires du 9 janvier 2012

font droit à l'observation du Conseil d'Etat. La loi a été adoptée le 24 février 2012. La durée de l'agrément est illimitée.

2. Mise en œuvre du droit de l'Union européenne

- Les directives

Transposition non conforme d'une directive

1. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6160/06) concernant le projet de loi sur les services postaux, a demandé sous peine d'opposition formelle, à l'endroit de l'article 41 du projet de loi, que le point 16. b) de la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté selon lequel « Un contrôle indépendant des performances est effectué au moins une fois par an par des organismes n'ayant aucun lien avec les prestataires du service universel, dans des conditions normalisées qui sont fixées selon la procédure de réglementation avec contrôle (...). Les résultats du contrôle font l'objet de rapports qui sont publiés au moins une fois par an » soit transposé correctement.
2. L'article 3 du projet de loi relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne a pour objet la transposition de l'article 4 de la directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté. L'article 3 du projet de loi énumère de manière exhaustive les raisons pour lesquelles le passage de produits liés à la défense par le Grand-Duché vers un autre Etat membre peut être soumis à autorisation. Cette transposition n'est pas correcte. Conformément au texte de l'article 4, paragraphe 1^{er} de la directive précitée, une autorisation peut être requise pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique en général, dont « notamment » la sécurité des transports. Si le Conseil d'Etat marque généralement sa réticence à l'utilisation de l'adverbe « notamment », il a toutefois souligné dans son avis du 25 octobre 2011 concernant ledit projet de loi (doc. parl. n° 6292/03) que ce terme est en l'espèce utilisé par la directive à transposer. Le Conseil d'Etat a exigé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive, que le libellé de l'article 4, paragraphe 1^{er} de la directive soit repris textuellement. Le Conseil d'Etat a été suivi. La loi a été adoptée le 28 juin 2012.
3. L'article 12, paragraphe 1^{er} du projet de loi relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne prévoit les hypothèses dans lesquelles le ministre peut suspendre ou révoquer les certificats des destinataires de produits à la défense établis au Grand-Duché de Luxembourg. L'article 12, paragraphe 1^{er}, point b) permet cette révocation ou suspension lorsque l'entreprise destinataire ne remplit plus les critères de certification et lorsque le ministre estime que ce défaut de conformité est d'importance majeure. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 25 octobre 2011 (doc. parl. n° 6292/03), a relevé que le critère qui a trait à un « défaut de conformité d'importance majeure » est trop vague et n'est par ailleurs pas prévu par la directive à transposer. Il s'y est en conséquence formellement opposé et a exigé sa suppression. Le Conseil d'Etat a été suivi. La loi a été adoptée le 28 juin 2012.

4. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 31 janvier 2012 (doc. parl. n° 6317/04), s'est formellement opposé à l'égard de l'ensemble des dispositions du projet de loi modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel qui investissent le ministre d'un droit très large de demander à l'autorité de régulation de reconsidérer sa décision. Il s'est interrogé sur la compatibilité de ce mécanisme de demande de reconsidération avec la directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE qui exige l'indépendance de l'autorité de régulation et ne prévoit pas des procédures par lesquelles le Gouvernement ou l'administration peuvent intervenir dans le processus décisionnel de l'autorité de régulation. Certes, l'article 39, paragraphe 4, lettre b), ii) de la directive permet à l'autorité de régulation d'agir « en étroite concertation (...) avec les autres autorités nationales concernées » ou de considérer les « orientations générales édictées par le gouvernement ». Cette possibilité ne concerne toutefois pas « les missions et compétences de régulation ». Le Conseil d'Etat a précisé dans son avis du 31 janvier 2012 que si les auteurs entendent prévoir la possibilité, permise par la directive, d'une prise en considération des orientations de politique énergétique du Gouvernement, il faudra modifier le dispositif en ce sens et il y aura lieu de limiter cette prise en considération aux actes qui ne sont pas visés par l'article 41 de la directive, définissant les missions et les compétences de l'autorité de régulation. Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 26 juin 2012 (doc. parl. n° 6317/06), a constaté que l'opposition formelle qu'il avait formulée a été prise en considération par la commission parlementaire compétente, à l'exception des hypothèses prévues à l'article 22 du projet de loi portant modification de l'article 29, paragraphes 1^{er} et 3 de la loi du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel qui concernent la fixation des méthodes de détermination des tarifs d'utilisation du réseau de transport, de distribution et des services accessoires et l'acceptation de ces tarifs pour lesquelles le ministre peut toujours demander à l'autorité de régulation de reconsidérer sa demande. Les amendements précisent à ces deux endroits que lors de la fixation des méthodes d'utilisation du réseau de transport, de distribution et des services accessoires et lors de l'acceptation de ces tarifs, l'autorité de régulation tient compte des orientations générales de politique énergétique. Le Conseil d'Etat a relevé que ces deux exceptions répondent aux hypothèses et aux critères énoncés dans son avis du 31 janvier 2012. Il a en conséquence levé l'opposition formelle qu'il avait formulée dans son premier avis.

5. L'article 3 de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires dispose que « les Etats membres garantissent l'indépendance de l'autorité de supervision indépendante en veillant à ce qu'elle soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens ». L'article 1^{er} du projet de loi portant transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires (doc.parl. n° 6310) prévoit que la Direction de l'aviation civile est l'autorité de supervision indépendante au Luxembourg. Le Conseil d'Etat dans son avis du 16 décembre 2011 (doc. parl. n° 6310-2) s'est demandé si la Direction de l'aviation civile répond aux critères d'indépendance de l'article 3 de la directive précitée. Le Conseil d'Etat a à cet égard renvoyé à l'article 17, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 19 mai 1999 ayant pour objet de réglementer l'accès au marché de l'assistance en escale à l'aéroport de Luxembourg, de créer un cadre réglementaire dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et d'instituer une Direction de l'aviation civile, aux termes duquel la direction de l'aviation est en effet

créée au sein du ministère des Transports (actuellement le Ministère du Développement durable et des Infrastructures) et ainsi qu'au paragraphe 2 de cet article qui dispose que la direction est placée sous l'autorité du ministère. Le Conseil d'Etat s'est par ailleurs référé à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, applicable *mutatis mutandis* à la situation sous examen et plus particulièrement au point 36 de cet arrêt libellé comme suit « En outre, il convient de souligner que le seul risque que les autorités de tutelle puissent exercer une influence politique sur les décisions des autorités de contrôle suffit pour entraver l'exercice indépendant des missions de celles-ci. D'autre part, il pourrait y avoir une « obéissance anticipée » de ces autorités eu égard à la pratique décisionnelle de l'autorité de tutelle. »⁶ Concernant l'indépendance juridiquement distincte et fonctionnelle de l'autorité de supervision indépendante telle que requise par l'article 3 de la directive, le Conseil d'Etat a souligné que l'Etat, entité juridique, dont fait partie la direction de l'aviation civile, possède d'importantes participations dans deux sociétés de transporteurs aériens, ainsi que dans la société de gestion de l'aéroport, qui ouvrent au bénéfice de l'Etat le droit de nommer ses représentants dans les organes de gestion de ces sociétés. Eu égard à ces observations, le Conseil d'Etat a estimé que si la direction de l'aviation civile était désignée autorité de supervision indépendante, le projet de loi ne transposerait pas correctement la directive. Il s'est en conséquence formellement opposé à ce que la direction de l'aviation civile se voit attribuer les missions que l'article 11 de la directive à transposer met à charge de l'autorité de supervision indépendante.

6. Conformément aux paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la directive 2008/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières, les auteurs des amendements parlementaires au projet de loi concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières (doc. parl. n° 6295-2) ont prévu la délivrance d'un certificat d'aptitude aux candidats auditeurs qui ont passé avec succès l'examen de fin de formation initiale. L'amendement n° 5 prévoit que la durée de validité dudit certificat est limitée dans le temps, mais que le certificat peut être renouvelé à condition pour le titulaire de participer à des cours de perfectionnement et de pouvoir justifier d'une expérience professionnelle par l'accomplissement d'un certain nombre d'audits depuis la délivrance du certificat. Le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 6 mars 2012 (doc. parl. n° 6292-2) constatant que le critère de l'expérience professionnelle n'est pas prévu par l'article 9 précité de la directive a exigé sous peine d'opposition formelle qu'il soit fait abstraction de ce critère. La commission parlementaire a renoncé à la condition de l'expérience professionnelle pour le renouvellement du certificat.
7. L'alinéa 1^{er} de l'article L. 572-4, que le projet de loi portant modification: 1) du Code du travail; 2) du Code pénal; 3) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie; 4) de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes; 5) de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional; 6) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 7) de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation; 8) de la loi du 18 mars 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources

⁶ Cour de justice de l'Union européenne, 9 mars 2010 – affaire C-518/07

naturelles (doc. parl. n° 6404) tend à insérer au Code du travail, prévoit une peine de prison de huit jours à un an et une amende de 251 à 20.000 euros pour tout employeur qui aura employé un ressortissant d'un pays tiers non muni d'une autorisation de séjour ou d'un titre de séjour. L'alinéa 1^{er} reprend en cela l'article 144 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui est appelé à être abrogé par l'article VI du projet de loi. Afin de transposer l'article 9 de la directive 2009/52/CE du parlement européen et du conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, le projet de loi propose par ailleurs d'introduire à l'alinéa 2 de l'article L. 572-4 cinq circonstances aggravantes. L'article 9 de la directive 2009/52/CE précitée n'exige l'introduction d'une sanction pénale que dans ces cinq cas de figure. Comme l'infraction pénale de l'alinéa 1^{er} de l'article L. 572-4 précité figure déjà dans notre cadre législatif, l'application de la sanction pénale aux seules situations visées par la directive aurait constitué un changement législatif *in mitius*. Les auteurs du projet n'ont pas voulu s'engager dans cette voie qui aurait constitué une application du principe de nécessité qui dérive du principe de proportionnalité en matière pénale. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 12 juin 2012 (doc. parl. n° 6404-5) a relevé à cet égard que la directive, en ce qu'elle dispose que seules les infractions visées à l'article 9 pourront être sanctionnées pénalement, exige clairement l'instauration d'un système de sanctions administratives pour les infractions moins graves ne rentrant pas dans ces catégories. Le Conseil d'Etat a ainsi insisté sous peine d'opposition formelle pour que des sanctions administratives soient introduites, pour sanctionner les comportements ne rentrant dans une des cinq circonstances aggravantes visées, par l'article 9 de la directive, ce qui implique la conversion des sanctions pénales existantes en sanctions administratives.

Transposition incomplète d'une directive

1. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6160/06) concernant le projet de loi sur les services postaux, a soulevé que l'article 5 de la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté impose la prise de mesures pour que la prestation du service universel postal puisse être garantie. Le Conseil d'Etat, constatant que le texte sous avis ne reprend pas les mesures prévues à l'article 5 de la directive précitée, a exigé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète de la directive, que ces prescriptions soient inscrites dans le projet de loi.
2. L'article 9 de la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté dispose en son paragraphe 2 que: « Pour ce qui est des services qui relèvent du service universel, les Etats membres peuvent introduire des procédures d'autorisation, y compris des licences individuelles, dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles et la prestation du service universel (...), l'octroi de l'autorisation peut le cas échéant être subordonné à l'obligation de contribuer financièrement au mécanisme de partage des coûts (...), si la prestation du service universel entraîne un coût net et constitue une charge inéquitable pour le ou les prestataires du service universel. »

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6160/06) concernant le projet de loi sur les services postaux, a constaté que la condition prévue par la directive précitée subordonnant l'octroi de l'autorisation à une contribution financière n'a pas été reprise par le projet de loi. Il a en conséquence exigé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète de la directive, que cette condition soit inscrite dans la loi en projet.

3. L'article 4, paragraphe 3 du projet de loi relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne (doc. parl. n° 6292) dispose que le ministre octroie des licences de transfert pour les composants après une évaluation du degré de sensibilité du transfert fondée sur les critères suivants: « a) la nature des composants par rapport aux produits auxquels ils doivent être incorporés et par rapport à toute utilisation finale potentiellement préoccupante des produits finis; b) l'importance des composants par rapport aux produits auxquels ils sont incorporés ». Il transpose en cela l'article 4, paragraphe 7 de la directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté. D'après le paragraphe 5 du même article, le ministre peut ne pas appliquer les restrictions à l'importation lorsqu'il considère qu'un transfert de composants est sensible. Pour des raisons de sécurité juridique et afin d'assurer une transposition complète de la directive, le Conseil d'Etat a exigé dans son avis du 25 octobre 2011 (doc. parl. n° 6292/03) que la notion de sensibilité soit également précisée à l'endroit du paragraphe 5 en matière de restriction à l'importation par la reprise des critères précités. Il a été suivi. La loi a été adoptée le 28 juin 2012.
4. L'article 8, paragraphe 2 du projet de loi relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne envisage une déclaration d'intention que le fournisseur doit envoyer au ministre avant la première utilisation d'une licence générale, puis l'enregistrement de la demande d'utilisation.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 25 octobre 2011 (doc. parl. n° 6292/03), a relevé que la directive vise les fournisseurs qui informent les autorités de « l'Etat membre à partir duquel ils souhaitent transférer des produits liés à la défense ». Ainsi un fournisseur, certes établi dans un Etat membre, mais qui dispose d'une unité de production dans un autre Etat membre, devra présenter sa déclaration d'intention à l'autorité compétente de ce second Etat membre, puisque c'est à partir du territoire de ce dernier qu'il souhaite transférer des produits liés à la défense. Le projet de loi ne prévoit toutefois pas cette précision. Le Conseil d'Etat a en conséquence demandé sous peine d'opposition formelle que cette précision soit ajoutée au texte de l'article sous avis en vue d'assurer une transposition conforme de la directive.

Le Conseil d'Etat a été suivi. La loi a été adoptée le 28 juin 2012.

5. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 25 octobre 2011 (doc. parl. n° 6292/03), a demandé sous peine d'opposition formelle que l'article 9, paragraphe 4 du projet de loi relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne commence par la première phrase de l'article 9, paragraphe 2 de la directive à transposer, d'après laquelle « la certification établit la fiabilité d'une entreprise destinataire, en particulier par rapport à sa capacité de respecter les restrictions à l'exportation pour les produits liés à la défense reçus au titre d'une licence de transfert d'un autre Etat membre ». Il a souligné que l'exclusion de cette phrase rendrait le texte

incompréhensible et entraînerait par ailleurs une transposition incomplète de la directive.

Le Conseil d'Etat a été suivi. La loi a été adoptée le 28 juin 2012.

6. Dans son avis du 15 novembre 2011 concernant le projet de loi concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières (doc. parl. n° 6295), le Conseil d'Etat a constaté que l'article 6 reprend les dispositions de l'article 6 de la directive 2008/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières, à l'exception de son paragraphe 4. Il a souligné qu'en omettant de transposer le paragraphe 4 de l'article 6 de la directive, les auteurs du projet de loi risquent de se voir reprocher une transposition non conforme. Par conséquent, le Conseil d'Etat a insisté, sous peine d'opposition formelle, à ce que ce paragraphe soit transposé dans la loi en projet. La commission parlementaire a tenu compte de l'opposition formelle émise.
7. Dans son avis du 15 novembre 2011 relatif au projet de loi concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières (doc. parl. n° 6295), le Conseil d'Etat a relevé que l'article 8 de la directive 2008/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières oblige les Etats membres d'établir au plus tard au 19 décembre 2011 des lignes directrices afin d'aider les organes compétents dans l'application de la directive, lignes directrices qui doivent être communiquées à la Commission européenne. Alors que l'article 8 n'a pas été transposé par le projet de loi, le Conseil d'Etat a annoncé qu'il se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel, en raison de la transposition incomplète de la directive concernée, si le texte de la directive n'était pas complètement transposé.
8. Dans son avis du 15 novembre 2011 relatif au projet de loi concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières (doc. parl. n° 6295), le Conseil d'Etat a observé que les auteurs du projet de loi ont omis de transposer le paragraphe 1^{er} de l'article 9 de la directive 2008/96/CE qui a trait à la mise en place d'une formation d'auditeurs par les Etats membres. Le Conseil d'Etat a annoncé qu'il ne saurait pas, sous peine d'opposition formelle, s'accommoder de cette transposition incomplète de la directive et a exigé que le projet de loi soit complété par la mise en place d'une telle formation, y compris les critères d'accès de la formation et les modalités de sa mise en œuvre ainsi que les cours de perfectionnement à organiser régulièrement suivant un rythme qui reste à être établi.
9. Le Conseil d'Etat a observé dans son avis du 24 avril 2012 (doc. parl. n° 6393-04) portant sur le projet de loi concernant les équipements sous pression transportables (doc. parl. n° 6393) que les auteurs du projet de loi se sont bornés à transcrire en grande partie les dispositions de la directive 2010/35/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 juin 2010 relative aux équipements sous pression transportables et abrogeant les directives du Conseil 76/767/CEE, 84/525/CEE, 84/526/CEE, 84/527/CEE et 1999/36/CE. En effet, le texte du projet de loi s'aligne excessivement sur le texte de la directive à transposer, à tel point que certains passages sont à considérer comme de simples copies conformes omettant d'adapter les exigences européennes au contexte national. Le Conseil d'Etat a par ailleurs estimé qu'un simple renvoi aux directives européennes ne suffit pas à l'obligation de transposition, mais qu'il y a lieu de renvoyer

dans la mesure du possible aux normes nationales de transposition afférentes. Il a précisé qu'une approche globale de renvoi aux normes nationales ne saura qu'augmenter la lisibilité du texte et contribuer considérablement à la sécurité juridique. Le Conseil d'Etat a encore demandé l'inclusion complète des annexes 1 et 3 de la directive 2010/35/UE en annexe du projet de loi proprement dit. En outre et de manière plus particulière, il a exigé que le terme « autorité compétente » soit défini clairement et sans équivoque aux endroits des articles respectifs afin de mettre l'administré en mesure de remplir ses obligations légales en toute connaissance de cause et d'exclure le doute juridique. Par ailleurs, il a trouvé inadmissible qu'il soit fait référence à un texte de loi qui n'a pas encore reçu l'assentiment de la Chambre des députés (référence au projet de loi n° 6315). Il a enfin noté que l'article 16 de la directive à transposer n'a pas été repris par le texte du projet de loi au motif qu'une transposition ne serait pas nécessaire. Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'Etat a conclu qu'il ne saurait pas, sous peine d'opposition formelle, s'accommoder de cette transposition non conforme et incomplète de la directive. Il a exigé que le projet de loi soit reformulé, dans le respect de ses grandes lignes directrices. Le Conseil d'Etat a renoncé à une analyse détaillée des articles.

10. D'après la deuxième phrase du point 1° de l'article L. 572-5 que le projet de loi portant modification: 1) du Code du travail; 2) du Code pénal; 3) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie; 4) de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes; 5) de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional; 6) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 7) de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation; 8) de la loi du 18 mars 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles (doc. parl. n° 6404) entend introduire au Code du travail, « les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier employés illégalement sont systématiquement et objectivement informés des droits qui leur sont conférés (...) avant l'exécution de toute décision de retour ». Est ainsi visé le droit des ressortissants visés au versement par leurs employeurs des salaires avec les accessoires qui sont applicables suivant les dispositions législatives, réglementaires ou conventionnelles à la prestation du travail pour toute la période d'occupation, déduction faite des sommes déjà perçues à ce titre pendant cette période. Aux termes du commentaire se rapportant à l'article L. 572-5, ce passage serait censé transposer l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2009/52/CE.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 12 juin 2012 (doc. parl. n° 6404-5) a relevé que cette transposition est imparfaite. La directive impose en effet aux Etats membres de mettre en œuvre « des mécanismes visant à assurer que les ressortissants de pays tiers illégalement employés puissent introduire un recours ou faire exécuter un jugement à l'encontre de l'employeur pour tout salaire impayé ». Comme aucun mécanisme au sens de la directive n'est prévu par le projet de loi n° 6404, le Conseil d'Etat a insisté, sous peine d'opposition formelle, pour que ce mécanisme soit institué alors qu'une simple information, fût-elle systématique et objective, sur les droits ne répondent pas aux prescrits de la directive.

11. Au projet de loi portant modification: 1) du Code du travail; 2) du Code pénal; 3) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie; 4) de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes; 5) de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional; 6) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 7) de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation; 8) de la loi du 18 mars 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles (doc. parl. n° 6404), les auteurs ont omis de transposer l'article 6, paragraphe 1^{er}, point c) de la directive 2009/52/CE qui fait obligation aux Etats membres de mettre à charge des employeurs qui ont employé des ressortissants de pays tiers non muni d'une autorisation ou d'un titre de séjour, paragraphes 1^{er} et 3 du Code du travail, la prise en charge (« le cas échéant ») de tous frais résultant de l'envoi des rémunérations impayées dans le pays dans lequel est rentré ou a été renvoyé le ressortissant de pays tiers. Le Conseil d'Etat a en conséquence insisté, sous peine d'opposition formelle, pour que ladite disposition soit reprise au projet de loi.

- Les règlements de l'Union européenne

1. Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 26 juin 2012 concernant le projet de loi modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel (doc. parl. n° 6317/06), s'est formellement opposé à l'alinéa 2 de l'amendement 30, appelé à compléter l'article 60, paragraphe 1^{er} de la loi de 2007, en ce que le texte proposé réitère, sans le mettre en œuvre, le texte de l'article 18, alinéa 1^{er}, deuxième phrase du règlement (UE) n° 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie, selon lequel « Les sanctions prévues doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives et tenir compte de la nature, de la durée et de la gravité de l'infraction, du préjudice causé aux consommateurs et des gains potentiels tirés de la transaction sur la base d'informations privilégiées et d'une manipulation du marché ». Le Conseil d'Etat a considéré que cette disposition n'est en effet pas seulement inutile, mais risque par ailleurs de conduire à une renationalisation du droit européen, ce qui est inadmissible au regard des principes de l'applicabilité directe et de la primauté du règlement européen.

Le Conseil d'Etat a proposé la formulation suivante: « Les sanctions prononcées pour les violations précitées du règlement (UE) n° 1227/2011 précité tiennent compte de la nature, de la durée et de la gravité de l'infraction, du préjudice causé aux consommateurs et des gains potentiels tirés de la transaction sur la base d'informations privilégiées ou d'une manipulation du marché. » Le rapport de la commission parlementaire compétente tient compte de cette proposition (doc. parl. n° 6317/07).

2. Dans son avis du 25 octobre 2011 (doc. parl. n° 6325/01) portant sur le projet de loi relative à la mise en application du Règlement (UE) N° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne (doc. parl. n° 6325), le Conseil d'Etat a émis deux oppositions formelles à l'encontre des articles 2 et 4 en rappelant le principe d'application directe des règlements (UE) et l'interdiction faite aux Etats 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 des Etats membres. Les articles précités du projet de loi reprennent en effet à l'identique les définitions figurant à l'article 2 du règlement (UE) n° 211/2011, alors que celles-ci sont d'application directe et ne nécessitent partant pas d'acte national pour assurer leur mise en œuvre. Le Conseil d'Etat a en conséquence exigé la suppression desdits articles sous peine d'opposition formelle.

La loi du 23 mars 2012 relative à la mise en application du Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne fait abstraction de ces dispositions.

3. L'article 6 paragraphe 4 du projet de loi relative à la mise en application du Règlement (UE) N° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne (doc. parl. n° 6325) entend facturer aux organisateurs d'une initiative citoyenne les frais en relation directe avec le contrôle de la conformité des déclarations de soutien attestées par les certificats émis par le Centre des technologies et de l'information de l'Etat, alors qu'aux termes du règlement (UE) N° 211/2011, ce certificat est délivré gratuitement. Au vu de cette non-conformité du projet de loi par rapport au règlement (UE) précité, le Conseil d'Etat a relevé qu'il refuserait la dispense du second vote constitutionnel en cas de maintien de la disposition de l'article 6, paragraphe 4 du projet de loi.

G) Principes généraux de droit

1. Principe du non bis in idem

1. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6160/06) concernant le projet de loi sur les services postaux, s'est vu obligé d'attirer l'attention des auteurs du projet sur les problèmes que peut poser la formule « sans préjudice de poursuites pénales éventuelles », qui instaure un cumul de sanctions pénales et administratives, au regard du principe *non bis in idem*. Un tel cumul est en effet interdit au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt *Sergueï Zolotoukhine* du 10 février 2009). Il a exigé sous peine d'opposition formelle à ce que le texte soit reformulé.
2. Dans le cadre de l'examen du projet ayant pour objet la discipline dans l'armée, la police grand-ducale et l'inspection générale de la police, **le Conseil d'Etat du 26 juin 2012 (doc. parl. 6379-1) a procédé à un revirement de position**. Dans le cadre de l'examen de ce projet de loi s'est posé la question de savoir si le régime disciplinaire qui se dédouble du régime pénal est en tout point conforme avec le principe non bis in idem tel qu'inscrit à l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, alors que le texte proposé fait à plusieurs reprises référence à un tel dédoublement en précisant que les sanctions disciplinaires peuvent être prononcées « sans préjudice de l'application éventuelle d'une sanction pénale ». Il a relevé que pour examiner si le principe non bis in idem se trouve affecté, il y a d'abord lieu d'examiner si les sanctions disciplinaires sont de nature pénale au titre de l'article 6 de la prédicté

Convention. A cet égard, la Cour européenne des droits de l'Homme considère que les poursuites disciplinaires ne relèvent pas comme telles de la matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention. Pour ce qui est plus particulièrement du régime disciplinaire institué par le projet sous examen, la Cour, à plusieurs reprises, observe qu'en embrassant une carrière militaire l'agent se plie de son propre gré au système de discipline militaire (voir notamment la décision sur la recevabilité de la requête n° 38604/97, Mehmet Şükrü Batur c/ Turquie). Ce système implique par sa nature la possibilité d'apporter à certains droits et libertés des membres des forces armées des limitations ne pouvant être imposées aux civils. Les Etats peuvent donc adopter pour leurs armées des règlements disciplinaires interdisant tel ou tel comportement, notamment une attitude qui va à l'encontre de l'ordre établi répondant aux nécessités du service militaire, sans que ces règlements relèvent de la matière pénale au sens du prédit article 6. Le Conseil d'Etat a ainsi constaté que, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme en la matière, les sanctions susceptibles d'être infligées aux agents visés se situent dans le domaine de la discipline requise dans les forces armées et ne s'adressent qu'à un groupe déterminé doté d'un statut particulier et que ces sanctions ne sauraient dès lors passer pour des sanctions pénales imposées à la suite d'une condamnation pour une « infraction » au sens de l'article 6, paragraphe 1^{er} de la Convention et partant affecter le principe non bis in idem car ne prévoyant pas de procédure et de sanction de nature pénale à côté de la procédure pénale ordinaire et des peines de droit commun (voir encore décision sur la recevabilité de la requête n° 1012/07, Serge Durand c/ France, 31 janvier 2012).

2. Principe de la proportionnalité des peines

L'alinéa 3 de l'article 5 du projet de loi déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (doc. parl. n° 6368) laisse en cas de récidive à la discrétion de celui qui prononce l'amende administrative la fixation du taux de l'amende encourue sans que le taux maximal de l'amende ne puisse toutefois excéder 10000 euros. Le Conseil d'Etat dans son avis du 8 mai 2012 (doc. parl. n° 6368-01) a souligné que ce taux maximal est disproportionné par rapport à la sanction de la première infraction. Il a en conséquence demandé de supprimer l'alinéa 3, sous peine d'opposition formelle, alors qu'il n'est pas conforme à l'article 49, paragraphe 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui dispose que « l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction ». Le Conseil d'Etat a par ailleurs renvoyé à un avis de la Cour constitutionnelle du 9 mars 2012 dans lequel ladite Cour a jugé que « pour le cas de récidive le législateur est dès lors habilité à prévoir des peines aggravées qui sont en rapport avec l'objectif poursuivi et qui ne sont pas disproportionnées à celui-ci », ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Le Conseil d'Etat s'est toutefois déclaré d'accord à ce que le montant de l'amende soit porté au double en cas de récidive, comme tel est le cas dans bon nombre de textes en matière pénale, à condition de fixer un délai endéans lequel la récidive a lieu. La commission parlementaire a fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

3. Principe de non-rétroactivité des actes administratifs

1. Le projet de règlement grand-ducal déterminant les missions et les modalités de recrutement, de classement, de rémunération et d'intervention des médiateurs interculturels au service de l'Education nationale, énonce dans son article 13 que le futur règlement grand-ducal s'appliquera à tous les médiateurs interculturels entrés en service à partir du 1^{er} avril 2007. Dans son avis du 15 novembre 2011, le Conseil d'Etat a jugé que l'article est superfétatoire, alors que le règlement s'applique, dès son entrée en vigueur, à tous les médiateurs interculturels en activité. Le Conseil d'Etat a par ailleurs précisé que si les auteurs du projet de règlement grand-ducal ont entendu par là accorder rétroactivement des avantages pécuniaires aux médiateurs interculturels en service avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet, cette manière de faire s'oppose au principe de non-rétroactivité des actes administratifs. Il a partant demandé la suppression de cet article.
2. L'article IV du projet de règlement grand-ducal modifiant 1. le règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 1993 concernant l'abattement accordé par les pharmaciens à l'assurance maladie, 2. le règlement grand-ducal modifié du 12 décembre 2002 précisant les conditions et déterminant la procédure relative à l'inscription d'un médicament sur la liste positive des médicaments pris en charge par l'assurance maladie (...) prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2011, alors que l'avis du Conseil d'Etat et, *a fortiori*, sa publication au Mémorial, est postérieure. En vertu du principe de la non-rétroactivité des actes administratifs, l'entrée en vigueur d'un acte à caractère réglementaire ne peut pas être fixée à une date antérieure à celle de sa publication. Par dérogation à ce principe, le Conseil d'Etat estime cependant que la rétroactivité peut être admise en l'espèce alors qu'elle est nécessaire pour assurer la continuité du service public concernant la mise sur le marché de médicaments et qu'elle s'inscrit dès lors dans le respect des exigences de la sécurité juridique et des droits individuels des personnes directement concernées.

4. Principe de l'interdiction de la reformatio in pejus

1. Le « principe de l'interdiction de la *reformatio in pejus* » applicable en matière pénale signifie que les juges d'appel ne peuvent aggraver le sort de l'appelant sur son unique appel. Par un arrêt du 16 mars 1984, le Conseil d'Etat français a étendu l'application de ce principe aux recours contre les sanctions disciplinaires (arrêt *Moreteau* du 16 mars 1984). Se fondant sur la jurisprudence précitée, le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 concernant le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines (doc. parl. n° 6381-5) s'est formellement opposé aux dispositions des articles 696, paragraphe 3, 697, paragraphe 3 et 698 paragraphe 3, qui permettent à la Chambre de l'application des peines saisie d'un recours contre une décision disciplinaire d'aggraver la sanction sur le seul recours de la personne sanctionnée.
2. L'article 54 du projet de loi ayant pour objet la discipline dans l'armée, la police grand-ducale et l'inspection générale de la police (doc. parl. n° 6379/00) prévoit que le juge peut réformer la peine prononcée en défaveur de l'agent. Le Conseil d'Etat dans son avis du 26 juin 2012 (doc. parl. n° 6379-1) a toutefois rendu attentif au fait qu'une telle faculté, bien qu'inscrite d'ores et déjà dans le texte actuellement en vigueur, contrevient au principe de l'interdiction de la *reformatio in pejus* dans l'hypothèse où le recours ou

l'appel est intenté par le seul agent. Le Conseil d'Etat a à cet égard rappelé que le Conseil d'Etat français admet « qu'une sanction disciplinaire ne peut être aggravée sur le seul recours de la personne qui en a fait l'objet » (arrêt du 16 mars 1984, *Moreteau*, Rec. p. 108, concl. B. Genevois). Il a également souligné qu'en droit disciplinaire, la légalité des peines suit les principes généraux du droit pénal et doit dès lors observer les mêmes exigences constitutionnelles de base, c'est-à-dire le principe de la légalité des délits et des peines consacré aux articles 12 et 14 de la Constitution. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat a demandé à ce que les auteurs du texte renvoient l'article sous revue.

5. Principe de la sécurité juridique

Terminologie ambiguë ou incertaine

1. Imprécision résultant des termes "sauf disposition contraire"

L'article 32 du projet de loi modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (doc. parl. n° 6428) a trait à l'entrée en vigueur des modifications envisagées par ce projet de loi. Il dispose à cet effet que « Sauf dispositions contraires et sans préjudice du respect des obligations découlant du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre se rapportant à la période 2008-2012, les dispositions de la présente loi s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2013. »

Le Conseil d'Etat a demandé dans son avis du 26 juin 2012, sous peine d'opposition formelle, que l'expression en début de phrase « sauf dispositions contraires » soit supprimée, sauf à préciser la portée de cette expression, alors que le caractère trop imprécis de cette notion n'est pas compatible avec le principe de sécurité juridique.

2. Le caractère aléatoire d'un droit prévu par une disposition

A l'article 1^{er}, point 2 du projet de loi modifiant les articles L. 126-1 et L. 541-1 du Code du travail, il est proposé de compléter le paragraphe 6 de l'article L. 126-1 par deux alinéas nouveaux, dont le deuxième prévoit que le fonds pour l'emploi « peut » verser une avance à concurrence « d'un maximum de 75% du plafond visé au paragraphe (2) ». Le Conseil d'Etat dans son avis du 6 décembre 2011 a exigé sous peine d'opposition formelle, afin d'éviter l'arbitraire et pour maintenir le caractère normatif de la disposition, que les termes « peut verser » soient remplacés par celui de « verse », de manière à faire naître un droit positif.

La commission parlementaire compétente a tenu compte de l'opposition formelle. Le texte a été complété dans le sens proposé par le Conseil d'Etat.

3. Emploi du mot « notamment » dans une énumération appelée à être exhaustive

Dans son avis du 8 avril 2011 (doc. parl. n° 6232/03), sur le projet de loi portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi, et plus précisément à l'endroit de l'article 1^{er} qui vise à modifier l'article L. 621-1, alinéa 2 du Code du Travail, le Conseil d'Etat a demandé à ce que le libellé soit reformulé, en faisant abstraction du

terme « notamment », dans la phrase introductive annonçant les attributions de l'Agence. L'amendement parlementaire n° 1 au projet de loi précité (doc. parl. n° 6232/05) insiste cependant sur le maintien dudit terme, arguant qu'il n'est pas indiqué que le texte légal définisse de manière rigide les attributions de l'Agence dans le cadre d'une énumération limitative. Le Conseil d'Etat a toutefois fait valoir dans son avis complémentaire du 15 novembre 2011 (doc. parl. n° 6232/06) que cette proposition qui n'est pas cohérente avec l'agencement des compétences entre les administrations, qui ont des compétences d'attribution, et la compétence générale du ministre pour les domaines relevant de son portefeuille ministériel, est contraire aux principes du droit administratif. Aussi, le Conseil d'Etat s'est-il formellement opposé pour des raisons de sécurité juridique au maintien du terme « notamment ». Finalement, le terme « notamment » a été supprimé du dispositif.

Incohérences internes

1. Dans son avis du 30 mars 2012 (doc. parl. n° 6371⁴) relatif au projet de loi modifiant la loi du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur, le Conseil d'Etat a noté une divergence substantielle entre les conditions d'accréditation qui sont exigées des universités et des établissements d'enseignement supérieur spécialisés. Il a ainsi relevé que, contrairement à ce qui est prévu pour l'accréditation des établissements d'enseignement supérieur spécialisés, le paragraphe 1^{er} de l'article 28^{ter} qu'il est proposé d'insérer dans la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur ne fait pas de la dispense régulière d'un enseignement une condition d'accréditation pour les universités. Il a insisté que les conditions d'accréditation prévues pour les établissements de l'enseignement supérieur et les universités soient harmonisées sur ce point en faisant de l'obligation de dispenser régulièrement un enseignement une condition d'accréditation pour les universités. Les amendements parlementaires en date du 7 mai 2012 (doc. parl. 6371⁵) tiennent compte de ces observations.
2. L'article 382-4 que le projet de loi portant 1) approbation du Protocole contre le trafic illicite de migrants, par terre, air et mer, signé à Palerme, le 12 décembre 2000, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000 (...) (doc. parl. n° 6343) entend introduire dans le Code pénal a pour objet l'incrimination du trafic illicite des migrants. L'alinéa 1^{er} de l'article incrimine l'aide à l'entrée ou le transit irréguliers d'un ressortissant d'un pays tiers sur ou par le territoire luxembourgeois, le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un pays partie à la Convention Schengen. L'alinéa 2 de ce même article sanctionne l'aide à l'entrée ou à la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger sur le territoire d'un Etat partie au Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale signée à Palerme le 12 décembre 2000. Le Conseil d'Etat dans son avis du 14 février 2012 (doc. parl. n° 6343-1) constatant que l'infraction prévue à l'alinéa 1^{er} implique un dol spécial, élément qui est absent de l'infraction prévue à l'alinéa 2, a exigé, sous peine de refuser l'accord de la dispense du second vote constitutionnel, la mise en conformité sur ce point des infractions prévues aux deux alinéas de l'article 382-4 précité. Il a souligné que cette approche duale est en effet source d'insécurité juridique et cela notamment lorsque les Etats parties au Protocole additionnel prévu à l'alinéa 2 sont également des Etats membres de l'Union européenne ou de l'espace

Schengen. L'amendement parlementaire du 4 mai 2012 (doc. parl. n° 4363-2) ayant trait à l'article 382-4 précité suit la proposition que le Conseil d'Etat a faite dans son avis précité du 14 février 2012, en ce qu'il fait abstraction de l'article 382-4, alinéa 2 et étend les territoires des Etats parties au Protocole contre le trafic illicite de migrants, par terre, air et mer, aux territoires visés à l'alinéa premier. Le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 22 mai 2012 (doc. parl. n° 4363-3) a pu lever l'opposition formelle émise, en ce que les infractions sanctionnées par l'article 382-4, dans sa version amendée, exigent dans tous les cas, quel que soit le territoire, un dol spécial.

3. Le nouvel article 673 que le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines entend introduire dans le Code d'instruction criminelle a pour objet de fixer les compétences du procureur général d'Etat en matière d'exécution des peines. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6381-5) a fait valoir que l'application de cet article est incertaine en ce qu'elle soulève un grand nombre de questions juridiques. Le Conseil d'Etat a notamment relevé ne pas comprendre la pertinence de la distinction prévue par l'article sous examen qui limite la compétence du procureur général d'Etat aux personnes condamnées à une peine privative de liberté, non encore incarcérées, en attribuant la compétence à la chambre de l'application des peines dès l'incarcération desdites personnes. Une solution plus cohérente aurait aux vues du Conseil d'Etat consisté à prévoir une compétence à portée générale en faveur du procureur général d'Etat à l'égard de tout condamné, incarcéré ou non, pour toute peine privative de liberté, quitte à faire intervenir la chambre d'application des peines si le condamné entend obtenir des aménagements que ne lui a pas accordés le procureur général d'Etat. En vertu du premier paragraphe de l'article 673, le procureur général peut décider dans la limite de ses compétences, en tenant compte de la personnalité et de la situation des personnes condamnées, les modalités d'exécution des peines, prévues au nouvel article 675, paragraphe 1^{er}, qu'il est proposé d'ajouter au Code d'instruction criminelle, telles que, à titre d'exemples, l'exécution fractionnée, la semi-liberté, ou encore le placement sous surveillance électronique. Le paragraphe 2 de ce même article prévoit que le procureur général peut assortir ces modalités d'exécution des peines de mesures d'assistance et de contrôle qui manquent toutefois d'être définies. Il en est de même des personnes ou du service chargés d'en contrôler l'application. Le paragraphe 3 de l'article 673 prévoit que le procureur général peut décider que les condamnés commencent l'exécution ou le restant d'une ou de plusieurs peines privatives de liberté au centre pénitentiaire de Givenich, dont les dispositions particulières sont prévues à la section IX du projet de loi. Il peut dans ce cas également décider d'accorder la semi-liberté aux condamnés qui en remplissent les conditions, établies au nouvel article 677 qu'il est proposé d'insérer au Code d'instruction criminelle. Le Conseil d'Etat a relevé que l'articulation des dispositions des paragraphes 2 et 3 avec les dispositions auxquelles il est renvoyé auxdits paragraphes est ambiguë, ce qui souligne encore davantage le manque de cohérence du système envisagé. Finalement, eu égard au paragraphe 6 de l'article 673 qui prévoit que le procureur général informe la chambre de l'application des peines des modalités d'exécution des peines qu'il a décidées, qui peuvent être modifiées ou révoquées par la chambre d'application des peines en cours d'exécution de la peine, le Conseil d'Etat s'est interrogé sur le sens de cette information. La chambre d'application des peines aurait-elle d'office, dès l'information, le droit de modifier la mesure décidée par le procureur général, comme si elle avait eu la compétence première, ou seulement si les conditions, établies par l'article 694, paragraphe 2, en vertu duquel, la chambre d'application des peines peut ordonner des modifications des modalités d'exécution des peines lorsque lesdites modalités

comportent un danger pour la victime ou les intérêts de la victime, sont remplies? Pourquoi ne pas attendre que la chambre d'application des peines soit saisie par le condamné, qui entend obtenir un aménagement plus favorable, ou par le procureur, qui entend voir modifier la mesure? Le Conseil d'Etat a relevé que dans cette logique, l'information pourrait être omise. Au vu de toutes les questions que soulève l'article 673, le Conseil d'Etat a exigé sous peine d'opposition formelle, pour des considérations de sécurité juridique, que l'article soit reformulé.

4. Le paragraphe 4 de l'article 2 du projet de loi sur l'accueil de jeunes au pair (doc. parl. n° 6328) règle la procédure de demande d'agrément de la famille l'autorisant à accueillir un jeune au pair. Le paragraphe 4 prévoit à ce titre que la famille d'accueil doit remplir en vue de l'obtention dudit agrément les conditions prévues à l'article 2, paragraphe 1^{er} du projet de loi. Le Conseil d'Etat a relevé dans son avis du 26 juin 2012 (doc. parl. n° 6328-6) que dans la mesure où l'article 2, paragraphe 1^{er} du projet de loi énumère à la fois des conditions à respecter par la famille d'accueil afin de pouvoir accueillir un jeune au pair mais aussi des obligations à respecter par cette famille pendant la durée de séjour du jeune au pair, le texte du paragraphe 4 est à modifier, alors que la famille d'accueil ne pourra pas justifier du respect des obligations à remplir pendant le séjour du jeune, préalablement à son accueil dans la famille; elle pourra tout au plus s'engager à les respecter. Le Conseil d'Etat a observé que cette incohérence interne entre l'article 2, paragraphe 1^{er} et l'article 2, paragraphe 4, point 1^o du projet de loi aura pour conséquence qu'un agrément ne pourra jamais être obtenu. Il a exigé l'élimination de l'insécurité juridique qui en résulte sous peine de refuser la dispense du second vote constitutionnel.
5. A l'article 3, paragraphe 3 du projet de loi sur l'accueil de jeunes au pair (doc. parl. n° 6328) sont réglées les conditions que le jeune au pair doit respecter pour obtenir l'approbation. Le point 1^o du paragraphe 3 du projet de loi prévoit que le jeune au pair doit remplir les conditions prévues au paragraphe 1^{er} de l'article 3. Le Conseil d'Etat dans son avis du 26 juin 2012 (doc. parl. n° 6328-6) a donné à considérer que parmi ces conditions figurent des obligations que le jeune au pair ne pourra honorer qu'une fois sur le territoire respectivement en cours de séjour. Or, le jeune au pair ne pourra être en règle avec lesdites dispositions que si, au préalable, il détient l'approbation ministérielle, et l'approbation ministérielle ne sera obtenue que s'il est en règle avec la législation relative à l'entrée et au séjour des étrangers. Le Conseil d'Etat a ainsi souligné que le texte du projet de loi est entaché d'une incohérence interne entre l'article 3, paragraphe 1^{er} et l'article 3, paragraphe 3, point 1^o du projet, et que cette incohérence aura pour effet que le jeune au pair ne pourra en fait jamais obtenir l'approbation. Le Conseil d'Etat a en conséquence exigé que cette incohérence soit éliminée du texte sous avis sous peine d'opposition formelle, alors que cette situation crée une insécurité juridique évidente.
6. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 30 mars 2012 concernant le projet de loi relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité aux registres communaux des personnes physiques (doc. parl. n° 6330-4), a exigé sous peine d'opposition formelle concernant l'article 48 du projet de loi, dont l'objet est de modifier l'article 76, alinéa 1, point 2, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, que le point 1^{er} de l'alinéa 1^{er} de cet article soit également modifié. En effet, l'article 76, alinéa 1^{er}, dispose en son point 1^{er} que « Le bourgmestre peut, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, déléguer à un

fonctionnaire de l'administration communale: 1° la délivrance des cartes d'identité », alors qu'en vertu de l'article 12 de la loi en projet les cartes d'identité sont délivrées aux Luxembourgeois inscrits sur un registre communal des personnes physiques par l'Etat qui agit par l'intermédiaire de l'administration communale. Le Conseil d'Etat a souligné qu'à défaut d'une modification du texte visé, l'article 76 de la loi communale se trouverait en contradiction avec l'article 12 précité.

Incohérences par rapport à d'autres textes ou principes de droit

1. Le Conseil d'Etat dans son avis du 17 janvier 2012 (doc. parl. n° 6283⁴) concernant le projet de loi modifiant la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg s'est formellement opposé aux dispositions du point 22 qui entendent régler entre autres les contrats de travail du corps intermédiaire de l'Université. La deuxième phrase du nouveau paragraphe 1^{er} de l'article 40 précise que les contrats de travail du corps intermédiaire sont à durée déterminée selon les modalités déterminées à l'article 3, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 août 2008 relative aux aides à la recherche-formation. La loi précitée du 19 août 2008 porte en son article 3 modification de l'article L. 122-1 du Code du travail pour permettre la conclusion de contrats de travail à durée déterminée entre l'Université du Luxembourg ou un centre de recherche public et les chercheurs de même que la conclusion de contrats de formation-recherche entre un chercheur en formation et un établissement d'accueil, défini à l'article 3 de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public dont l'Université du Luxembourg fait partie. Le Conseil d'Etat a d'abord relevé que le renvoi à l'article 3, paragraphe 2 de la loi précitée du 19 août 2008 est superflu alors que les dispositions du Code du travail s'appliquent en tout état de cause. Il a ensuite observé que par le changement de la définition du corps intermédiaire du personnel de l'Université, qui résulte du renvoi à l'article 3, paragraphe 2 de la loi précitée du 19 août 2008, les assistants doctorants et les assistants post-doctorants du corps intermédiaire semblent être couverts tant par le point 1 que par les points 3 et 4 du paragraphe 3 de l'article L. 122-1 du Code du travail et qu'il s'ensuit que l'article L. 122-4, paragraphe 4 du Code de travail, qui prévoit une durée totale maximale de soixante mois, renouvellement compris, leur est applicable. Il a partant conclu que la disposition du nouveau paragraphe 3 de l'article 40 qui limite la durée du contrat de travail de l'assistant doctorant à quarante-huit mois, renouvellement compris, est en contrariété avec l'article L. 122-4, paragraphe 4 du Code du travail précité. Pour des raisons de sécurité juridique, le Conseil d'Etat s'est formellement opposé à cette disposition en exigeant la suppression.
2. L'article 5 du projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics (doc. parl. n° 6426) tend à modifier l'article 22 de la loi précitée du 29 juin 2004 par l'ajout d'un paragraphe 3 ayant la teneur suivante: « Dans la mesure où l'exécution de leur mission l'exige, les agents visés à l'article 4 de la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics sont autorisés à vérifier l'identité des personnes et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. En outre, ils sont autorisés à décerner une amende aux voyageurs en situation irrégulière, utilisant les transports publics sans titre de voyage ou sans titre de voyage valable. » Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 a renvoyé à l'article 6 de la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics qui dispose qu' « En cas de refus d'un usager des transports publics de respecter le rappel à l'ordre lui fait conformément à l'article 3, les

agents visés à l'article 4 ainsi que les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises sont autorisés à contrôler l'identité des usagers des transports publics et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le contrôle d'identité effectué par un agent visé à l'article 4 fait l'objet d'un rapport circonstancié à dresser par l'agent concerné. Ce rapport, qui mentionne notamment les indices à la base du contrôle d'identité, le jour et l'heure dudit contrôle et l'adresse fournie par la personne contrôlée, est à transmettre au ministre ». Le Conseil d'Etat a souligné que le nouveau paragraphe 3 de l'article 22 de la loi précitée du 29 juin 2004 a pour effet de modifier la portée de l'article 6 de la loi précitée du 19 juin 2009, alors qu'il tend à accorder un pouvoir général de contrôle dans le cadre de leurs missions légales aux agents visés par l'article 4 de la loi précitée du 19 juin 2009. Le Conseil d'Etat a par ailleurs souligné que les lois précitées du 29 juin 2004 et du 19 juin 2009 poursuivent des objectifs différents et qu'il n'est pas admissible en termes de technique législative que la substance de la loi du 19 juin 2009 soit modifiée par une modification formelle de la loi du 29 juin 2004. Sur le fond, il a rendu attentif que l'adoption du texte proposé aboutirait à une incohérence entre l'article 6 de la loi du 19 juin 2009 qui prévoit un contrôle d'identité dans des conditions très strictes et le nouveau paragraphe 3 de l'article 22 de la loi du 29 juin 2004 précitée. Il s'est en conséquence formellement opposé à la modification envisagée par l'article 5 du projet de loi.

3. L'article 4, paragraphes 5 et 6 du projet de loi sur les attachés de justice (...) (doc. parl. n° 6304B) énonce les cas de prolongation et de révocation du stage des attachés de Justice. Le Conseil d'Etat dans son avis du 15 novembre 2012 (doc. parl. n° 6304B-3) a demandé sous peine d'opposition formelle, pour des raisons de sécurité juridique, que les paragraphes 5 et 6 soient reformulés. Les différents cas de prolongation et de révocation sont en effet énoncés de manière trop imprécise ou empruntent des concepts qui sont étrangers au droit commun de la fonction publique. Les amendements gouvernementaux du 27 janvier 2012 (doc. parl. n° 6304B-5) font droit à l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat dans son avis du 15 novembre 2011.
4. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 concernant le projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire (...) (doc. parl. n° 6382-5) a observé que les articles 13, 15, 43 et 54 dudit projet de loi semblent anticiper de nouvelles dispositions législatives en matière de statut et de rémunération des fonctionnaires, alors qu'ils prévoient des dispositions et consacrent des concepts non conformes à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Le Conseil d'Etat s'est en conséquence formellement opposé à ces dispositions.
5. L'article 700 que le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines entend insérer au Code d'instruction criminelle concerne l'exécution de la peine d'amende par la voie de la contrainte par corps et, dans cette hypothèse, la possibilité du condamné de fournir une caution qui s'engage solidairement avec le débiteur à payer dans un délai qui ne pourra excéder trois mois afin que la contrainte par corps ne soit pas exécutée ni maintenue contre la personne du condamné. Outre les nombreuses questions d'ordre procédural que soulève le texte de cet article, le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6381-5) a relevé que le concept de caution tiré du droit contractuel est mal adapté alors qu'on n'est pas en matière contractuelle et que le condamné est déjà en état de non-paiement. Sur base du principe de la sécurité juridique, qui exige la cohérence des textes utilisant les mêmes concepts juridiques, le

Conseil d'Etat a demandé sous peine d'opposition formelle une reformulation de cette disposition.

6. La proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet « City-Tunnel » soit du projet « tram léger » vise l'organisation d'un référendum national sur base de l'article 51, paragraphe 7 de la Constitution, qui dispose que « Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi ». Le référendum de l'article 51 paragraphe 7 précité est un référendum consultatif qui ne fait pas intervenir la volonté populaire dans l'exercice du pouvoir législatif.

Le Conseil d'Etat dans son avis du 27 septembre 2011 (doc. parl. n° 6111-1) a rappelé que les conditions dans lesquelles doivent se dérouler un référendum national sont définies au moins partiellement par la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national (doc. parl. n° 5859) qui met en place un système électoral général applicable aux référendums prévus par les articles 114, paragraphe 3 et 51, paragraphe 7 de la Constitution. Il a relevé que le terme « électeurs », visé par la loi précitée, se rapporte aux électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives conformément aux dispositions de la loi électorale pour conclure que l'article 1^{er} de la proposition de loi est contraire à la règle précitée en ce qu'il prévoit que le référendum se déroulera « *parmi les électeurs inscrits pour les élections communales* ». Il n'a pas souscrit à l'argumentation de l'auteur de la proposition de loi qui, afin de justifier cette différence par rapport à la loi précitée du 4 février 2005, explique que « la question de la mobilité ne relève pas de la souveraineté nationale » et que le référendum n'a de toute façon qu'un caractère consultatif, alors que précisément, dans le contexte des référendums à caractère consultatif, la loi de 2005 définit une règle générale prescrivant que, pour tout référendum à caractère national, le corps électoral est composé exclusivement d'électeurs de nationalité luxembourgeoise. Le Conseil d'Etat a fait valoir que la différence entre le corps électoral défini par la loi de 2005 et celui défini par la proposition de loi sous avis est substantielle. Dans le premier cas de figure, il s'agit en effet d'électeurs remplissant la condition fixée par l'article 52, alinéa 1^{er}, de la Constitution, à savoir celle d'être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise, tandis que dans le second cas de figure, le corps électoral comprend aussi les citoyens communautaires et non-communautaires ayant résidé sur le territoire national pendant au moins 5 ans.

Concernant le comptage des suffrages, le Conseil d'Etat s'est référé à l'article 58, alinéa 4 de la loi du 4 février 2005 précitée qui dispose que « Le référendum a abouti lorsqu'une majorité des électeurs ayant émis un bulletin valable se sont exprimés en faveur du texte soumis au référendum ». Il a souligné que pour que le référendum aboutisse, il faut qu'une majorité des électeurs se prononce en faveur de l'une des alternatives proposées dans le texte soumis. Seul un bulletin de vote qui porte sur une question avec deux réponses envisageables garantit l'aboutissement du référendum à un résultat univoque. Or, comme la proposition de loi prévoit l'organisation d'un référendum à deux questions et à choix multiples, le Conseil d'Etat s'est posé la question sur la valeur statistique du résultat auquel aboutirait ce référendum.

La non-conformité de la proposition de loi à la loi modifiée du 4 février 2005 constitue une des raisons qui ont amené le Conseil d'Etat à s'y opposer formellement.

7. Dans son avis du 6 mars 2012 portant sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les modalités de permanence et de garde et d'indemnisation des agents volontaires des unités de secours de la division de la protection civile de l'Administration des services de secours, le Conseil d'Etat a à plusieurs endroits fermement recommandé à ce que les auteurs du texte se tiennent à la terminologie mise en place par la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours (doc. parl. n° 4536), ceci dans un souci de cohérence et d'harmonisation des textes. Le Conseil d'Etat a fait valoir à cet égard que le règlement en projet, en faisant usage d'une terminologie qui ne se recouvre pas intégralement avec celle de la loi de 2004 précitée, risque de susciter des interprétations divergentes et des malentendus.

8. L'article 2 du projet de loi relatif à l'organisation du casier judiciaire et aux échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne et modifiant le Code d'instruction criminelle a pour objet de déterminer les informations appelées à être inscrites dans le casier judiciaire. Il est ainsi prévu au point 4 de cet article que sont inscrites au casier judiciaire les modalités d'exécution des peines telles que la fin de la peine, l'exécution fractionnée et la semi-détention, la semi-liberté, la suspension de peine, la libération conditionnelle, la libération anticipée, le travail d'intérêt général, le contrôle judiciaire, le paiement des amendes, les mesures de sursis, les délais d'épreuve, les peines de substitution, les confusions de peine, les mises sous bracelet électronique, ainsi que la fin de ces mesures et les décisions de conversion et de révocation ou de suspension de ces mesures. Le Conseil d'Etat a relevé dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6418-1) que la série de mesures citées à l'article 2, point 4 du projet de loi rangent tantôt dans les mesures d'exécution visées dans le projet de loi n° 6381 portant réforme de l'exécution des peines, tantôt ne constituent pas des mesures d'exécution des peines. Ainsi a-t-il ponctué que la fin de la peine ne constitue pas une mesure d'exécution de la peine, ni comme d'ailleurs le paiement des amendes ou encore la confusion des peines. Pour des raisons de sécurité juridique, le Conseil d'Etat s'est ainsi formellement opposé au texte proposé. Il a suggéré une reformulation du texte qui se réfère soit de manière générale aux mesures d'exécution des peines, soit opère un renvoi précis aux mesures d'exécution des peines envisagées par la loi en projet n° 6381 précitée, une fois celle-ci votée, en ajoutant et en visant de manière autonome d'autres informations qui ne constituent pas des mesures d'exécution proprement dites, telles que la confusion des peines, le début ou la fin de la peine

Texte lacunaire

1. Disposition réglementaire visant à abroger de manière générale tous les règlements grand-ducaux pris en exécution de la loi de base sans préciser les règlements dont il s'agit.

L'article 6 du projet de règlement grand-ducal ayant pour objet 1. d'établir la liste et le champ d'application des activités artisanales prévues à l'article 12(1) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant ainsi qu'à certaines professions libérales; (...) dispose que « les règlements pris en exécution de l'article 13 de la loi modifiée du 28 décembre 1988 sont abrogés ». Dans son avis du

11 octobre 2011, le Conseil d'Etat a insisté pour des raisons de sécurité juridique à ce que ces règlements grand-ducaux soient indiqués avec précision à l'endroit de l'article en question. Le Conseil d'Etat a ajouté qu'il n'appartient effectivement pas à l'administré de faire ce travail de recherche surtout que ces textes remontent à plusieurs années. Il ne suffit pas d'indiquer les textes à abroger dans l'intitulé. Le Conseil d'Etat n'a pas été suivi sur ce point. Le règlement grand-ducal a été adopté le 1^{er} décembre 2011.

2.Omission de préciser le lieu de publication des données visées

1. Le Conseil d'Etat dans son avis du 25 octobre 2011 concernant le projet de loi relative aux conditions de transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne (doc. parl. n° 6292-3) a relevé que l'article 5, paragraphe 1^{er} dudit projet de loi indique que le ministre publie les licences générales, sans préciser où cette publication est appelée à être faite. Il a exigé sous peine d'opposition formelle pour des considérations de sécurité juridique que le lieu de publication des données visées soit inscrit dans la loi en projet. Il a à cet effet suggéré que les licences générales de transfert pourraient être publiées au Mémorial, Recueil administratif et économique, ou sur le site internet du ministère de l'Economie et du Commerce extérieur. Les amendements parlementaires ont toutefois proposé le site Internet de l'Office des licences comme lieu de publication desdites données (doc. parl. n° 6292/04). Dans son avis complémentaire du 30 mars 2012 (doc. parl. n° 6292/05), le Conseil d'Etat a recommandé de ne pas se référer à ce site, alors qu'il est inexistant, mais de renvoyer pour la publication des données au site internet du ministère de l'Economie et du Commerce extérieur ou à un site facilement identifiable. Il a été suivi. La loi a été adoptée le 28 juin 2012.
2. L'article 13, paragraphe 2 du projet de loi relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne prévoit la publication de la liste des destinataires certifiés. Le texte du projet de loi n'indique pas où cette publication doit avoir lieu. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat, dans son avis du 25 octobre 2011 (doc. parl. n° 6292/03), a en conséquence demandé que le paragraphe en question soit complété. La commission parlementaire, afin de répondre à cette opposition formelle, a proposé une publication des licences générales sur le site internet de l'Office des licences en considérant les pages de l'Office des licences sur le site internet du ministère de l'Economie et du Commerce extérieur comme lieu de publication adéquat.

Dans son avis complémentaire du 30 mars 2012 (doc. parl. n° 6292/03), le Conseil d'Etat a recommandé de ne pas se référer au site internet de l'Office des licences qui en tant que tel ne dispose pas d'un site internet, mais de garder la référence au site internet du ministère de l'Economie et du Commerce extérieur ou à un site facilement identifiable. Le Conseil d'Etat a été suivi. La loi a été adoptée le 28 juin 2012.

3.Omission de préciser d'établir les conditions de l'arrestation par procureur général d'Etat d'un condamné

L'article 695, paragraphe 1^{er} que le projet portant réforme de l'exécution des peines entend ajouter au Code d'instruction criminelle, prévoit que), le procureur d'Etat peut,

s'il estime nécessaire, faire procéder à l'arrestation du condamné, qui bénéficie d'une modalité d'exécution de la peine privative de liberté dans les hypothèses visées à l'article 694, (c. à d. en cas d'inconduite du condamné, en cas de risque réel de fuite, en cas d'une nouvelle condamnation ou en cas de violation par le condamné des conditions assortissant les modalités d'exécution des peines). Le procureur d'Etat devra informer la chambre de l'application des peines dans les deux jours qui suivent sa décision. Dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. 6381-5) le Conseil d'Etat s'est pour des raisons de sécurité juridique formellement opposé à cette disposition alors que la disposition laisse toute latitude au procureur d'Etat pour apprécier la nécessité de faire procéder à l'arrestation et qu'il est d'autre part difficile à concevoir comment le procureur d'Etat pourrait, hormis le cas du flagrant délit mettre à néant une décision de justice qui a octroyé une libération. Le Conseil d'Etat a souligné qu'il faudrait du moins préciser les conditions de l'arrestation

4.Omission de préciser la nature administrative ou civile d'un acte en vue de permettre à l'intéressé d'exercer un recours

1. En vertu de l'article 36, paragraphe 6 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire, tout dommage causé intentionnellement, ou par négligence par un détenu peut être réparé, partiellement ou intégralement, à ses frais sans préjudice des sanctions disciplinaires éventuelles. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6382-5) s'est interrogé sur la nature de l'acte qui constate la responsabilité et évalue le préjudice. Il a notamment demandé s'il s'agit d'une décision administrative susceptible d'un recours en cas de contestation. Dans un souci de sauvegarder les droits des détenus dont la responsabilité est en cause, dont notamment le droit de recours en cas de contestation de leurs responsabilités, le Conseil d'Etat demande sous peine d'opposition formelle à ce que le dispositif légal soit précisé.

5.Omission de préciser la juridiction compétente pour prononcer les sanctions visées

L'article I du projet de loi portant modification: 1) du Code du travail; 2) du Code pénal; 3) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie; 4) de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes; 5) de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional; 6) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 7) de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation; 8) de la loi du 18 mars 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles (doc. parl. n° 6404) prévoit l'insertion au Code du travail d'un article L. 572-7 censé transposer l'article 7, paragraphe 1^{er}, point d) de la directive 2009/52/CE selon lequel l'employeur « peut » encourir une peine d'interdiction d'exercer l'activité professionnelle ou sociale qui a servi directement ou indirectement à commettre l'infraction d'une durée maximale de trois ans ou même la fermeture temporaire pour une durée maximale de cinq ans ou définitive de l'entreprise ou de l'établissement ayant servi à commettre l'infraction. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 12 juin 2012 (doc. parl. n° 6404-5), a constaté que le texte omet de préciser quelle instance ou juridiction est compétente pour prononcer ces

sanctions. Il a relevé qu'il ne saurait être permis à une autorité administrative de décider selon son bon vouloir de l'application d'une telle mesure. Il a fait valoir qu'au vu de la structure du texte, il est permis de douter de l'intention des auteurs alors que l'article 146 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration – que le présent projet de loi n° 6404 propose d'abroger – énonce clairement cette disposition au titre d'une sanction accessoire à des sanctions pénales. Le Conseil d'Etat a partant conclu qu'il ne saurait ainsi s'agir que de la juridiction pénale appelée à statuer sur l'une des infractions énoncées à l'article L. 572-4 du Code du travail et il a exigé, sous peine d'opposition formelle, à ce qu'il soit précisé que lesdites sanctions peuvent être prononcées au titre de peines pénales accessoires.

6. Omission de préciser le contenu des notions visées

A l'article 3, paragraphe 1^{er}, point 7 du projet de loi sur l'accueil de jeunes au pair (doc. parl. n° 6328), il est prévu que le jeune candidat au pair désireux de venir au Luxembourg doit fournir un certificat médical établi moins de trois mois avant son accueil indiquant son état de santé général. Le certificat médical en question doit attester l'absence d'affection psychiatrique patente, un statut vaccinal correct et la réalisation d'un dépistage récent de la tuberculose. Il est joint à la demande d'agrément pour la famille d'accueil et la demande d'approbation pour le jeune au pair que la famille d'accueil doit déposer. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 26 juin 2012 (doc. parl. n° 6328-6), a souligné que ce texte pose des problèmes à plusieurs niveaux. D'abord par son imprécision, alors qu'il ne définit ni ce qu'est une affection psychiatrique patente ni ce qu'il faut comprendre par un statut vaccinal correct. Dans ces circonstances et en l'absence d'indications précises sur le contenu scientifique de ces notions, le certificat médical risque de ne pas être concluant. Le Conseil d'Etat a relevé que se pose par ailleurs avec acuité le problème du secret médical, que le texte sous avis ignore. En effet, le certificat médical doit, pour que la demande d'approbation du jeune au pair soit recevable, être remis à la famille d'accueil qui pourra donc librement l'inspecter et que le droit du jeune au pair de tenir secret son état de santé s'en trouverait en conséquence violé. Devant l'imprécision du texte et de la violation du droit à l'intimité que le texte sous avis constitue, le Conseil d'Etat s'est en conséquence vu dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel en cas de maintien du texte dans cette teneur.

Atteinte aux droits acquis

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 6 mars 2012 concernant le projet de loi déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement (...) (doc. parl. n° 6336/04), s'est opposé formellement à l'entrée en vigueur rétroactive telle que prévue à deux reprises dans le projet de loi lui soumis (articles 13 et 16) en ce que cette entrée en vigueur rétroactive porte en l'espèce atteinte aux droits acquis sous l'empire de la loi appelée à être modifiée. Il insiste à ce que la mention « au 1^{er} janvier 2012 » soit remplacée par les termes « à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ». En effet, les normes juridiques ne disposant que pour l'avenir, elles ne sauraient affecter des situations légalement nées sous l'empire de la loi en vigueur. La loi en projet prévoit en effet que le crédit d'impôt restant à la disposition de toute personne au moment de l'entrée en

vigueur de la loi se trouve partagé en deux moitiés. Si l'une moitié reste acquise en tant que crédit d'impôt traditionnel, l'autre moitié se trouverait par contre transformée en crédit d'impôt supplémentaire à la condition du respect des nouvelles conditions du crédit d'impôt écologique.

Les clauses de temporisation ou « sunset clause »

Le projet de loi portant 1. modification de l'article L. 211-11 du Code du travail; 2. (doc. parl. n° 6374) vise à modifier en premier lieu les dispositions de la section 4 du Chapitre 1^{er} du Titre I du Livre II du Code du travail relatives à l'organisation du travail. Depuis la loi modifiée du 12 février 1999 relative à la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi de 1998 qui avait introduit lesdites mesures jusqu'au 1^{er} janvier 2004, le délai a été prorogé à plusieurs reprises. La loi du 24 juillet 2007 relatif à la modification de l'article L. 211-11 du Code du travail a limité la validité de ces dispositions au 1^{er} janvier 2012. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 6 décembre 2011, a constaté que le projet de loi entend une nouvelle fois proroger le délai jusqu'au 1^{er} janvier 2012. Le Conseil d'Etat, sans discuter l'opportunité de cette prorogation, a rappelé son opposition constante à l'égard des clauses de temporisation qui sont contraires au principe de la sécurité juridique. Il s'est référé à sa position formulée dans son avis du 5 juin 2007 concernant le projet de loi relatif à la modification de l'article L. 211-11 du Code du travail (doc. parl. n° 5714-4).⁷

6. Principe de la séparation des pouvoirs

L'autorité des décisions de justice

1. L'article 10 du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire dispose qu'aucun mineur ne peut être admis aux établissements pénitentiaires à l'exception de ceux visés à l'article 32 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. L'article 32 précité vise l'hypothèse des mineurs âgés de plus de 16 ans au moment des faits. Au-delà de cette hypothèse, les juridictions se basent à l'heure actuelle encore sur les articles 6 et 24 de la loi précitée du 10 août 1992 pour permettre le placement de mineurs dans un centre pénitentiaire. Si le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 concernant le projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire (...) (doc. parl. n° 6382-5) a relevé qu'il souscrit au principe de l'exclusion des mineurs des centres pénitentiaires, sous réserve de l'hypothèse prévue à l'article 32 précité, il a toutefois souligné que ce problème ne saurait être réglé par la consécration du droit pour le directeur de l'établissement pénitentiaire de ne pas admettre un mineur même en présence d'une décision de justice. Il a ponctué que la solution devrait être trouvée dans la loi précitée du 10 août 1992. Le Conseil d'Etat s'est en conséquence formellement opposé à l'article 10 du projet de loi qui, en ce qu'il tend à permettre au directeur d'un établissement pénitentiaire de refuser d'exécuter une décision de justice, heurte le respect dû aux décisions de justice.

⁷ En même sens: Avis du Conseil d'Etat du 3 juillet 2012 concernant le projet de loi portant modification 1) du Code du travail; des articles 1 et 2 de la loi du 3 août 2010 1) portant introduction de diverses mesures temporaires visant à promouvoir l'emploi et à adapter les modalités d'indemnisation de chômage et complétant ou dérogeant à certaines dispositions du Code du travail;(..) (Doc. parl 6442-2).

2. L'article 689 que le projet de loi portant réforme de l'exécution des peines entend ajouter au Code d'instruction criminelle prévoit que la chambre d'application des peines peut autoriser le service d'assistance sociale à modifier les horaires d'assignation fixés dans l'ordonnance de placement sous surveillance électronique d'un condamné. Il est prévu que le service d'assistance sociale devra sans délai informer la chambre d'application des peines de cette modification et que la Chambre de l'exécution des peines peut toujours modifier, voire annuler par voie d'ordonnance les horaires ainsi fixés. Le Conseil d'Etat dans son avis du 13 juillet 2012 (doc. parl. n° 6381-5) s'est formellement opposé à cette disposition en ce que le juge ne peut pas déléguer ses compétences à un service social. Il a précisé que même si l'ordonnance prévoit que les termes fixés peuvent en être modifiés par un service dépendant du procureur général, la décision de justice garde toute sa valeur et la mesure décidée par le service ne saurait se substituer à la décision de justice.

7. Nul ne plaide par procureur

Le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 30 mars 2012 (doc. parl. 6021-13) concernant l'amendement parlementaire n° II au projet de loi sur le surendettement s'est opposé à la possibilité du dépôt d'une demande en rétablissement personnel par un « fondé de pouvoir » non autrement défini, et ce en vertu principe général de droit suivant lequel « Nul ne plaide par procureur » qui signifie que le titulaire du droit d'agir doit justifier d'un intérêt légitime juridiquement protégé, et d'un intérêt personnel et direct

H) Légistique formelle

Le préambule

1. Le projet de règlement grand-ducal abrogeant- le règlement grand-ducal modifié du 19 juin 1996 concernant l'indication de la consommation d'énergie des machines à laver le linge domestiques; (...) renseigne comme base légale la loi du 24 juillet 2011 concernant l'indication, par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits, de la consommation en énergie et en autres ressources des produits liés à l'énergie. Le Conseil d'Etat dans son avis du 17 janvier 2012 a toutefois constaté que les règlements grand-ducaux à abroger avaient été adoptés sur le fondement de la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports. Par conséquent, afin de répondre au principe du parallélisme des formes, le Conseil d'Etat a relevé dans son avis du 17 janvier 2012 que la loi précitée de 1971 constitue la base légale adéquate du projet de règlement grand-ducal sous examen. Il a partant insisté pour que la loi précitée du 9 août 1971 remplace la loi précitée du 24 juillet 2012 au préambule du règlement grand-ducal en projet. Le Conseil d'Etat a été suivi. Le règlement grand-ducal a été adopté le 27 février 2012.

2. Dans son avis du 16 septembre 2011, le Conseil d'Etat a constaté que le projet de règlement grand-ducal déterminant le nombre de membres effectifs et suppléants de l'assemblée plénière de la Chambre des Métiers à élire, la composition numérique des groupes électoraux et la répartition des sièges attribués à chaque groupe électoral ne comporte pas de préambule, lequel fait cependant nécessairement partie de tout règlement grand-ducal dont la régularité formelle est soumise au contrôle des juridictions. Il a souligné que du fait de cette absence le règlement en projet risquerait de subir la sanction d'inapplicabilité prévue par l'article 95 de la Constitution.

La théorie du code pilote et du code suiveur

Le projet de loi modifiant le Code du Travail (doc. parl. n° 6308) vise à modifier certaines dispositions relatives à la formation professionnelle continue et à la formation de reconversion professionnelle de même qu'au congé linguistique.

Le Conseil d'Etat dans son avis du 17 janvier 2012 (doc. parl. n° 6308-3) a constaté que si l'intitulé du projet de loi vise la modification du Code du travail, les modifications prévues au dispositif se réfèrent toutefois à la loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle qui figure comme « code pilote », le Code du travail étant le « code suiveur ». Il a expliqué que, d'un point de vue légistique, le code dit « suiveur » doit strictement se limiter à reprendre les dispositions de l'acte « pilote ». Il a en conséquence exigé la subdivision du dispositif en trois articles: l'article 1^{er} qui modifie la loi modifiée du 19 décembre 2008, l'article 2 qui porte sur les modifications du Code du travail (regroupant les points 2 à 9) et l'article 3 qui a trait à l'entrée en vigueur de la loi. La loi du 28 mars 2012 tient compte de l'observation du Conseil d'Etat.

PARTIE II

Sommaire

L'avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

1. La Constitution de 1868 et ses modifications ultérieures
2. Rétroactes concernant l'élaboration de l'avis
3. Les raisons plaidant de l'avis du Conseil d'Etat en faveur d'une nouvelle Constitution
4. Les orientations de l'avis du Conseil d'Etat
5. L'énoncé de la structure de la nouvelle Constitution selon le Conseil d'Etat
6. Texte de la Constitution tel que proposé par le Conseil d'Etat
7. Textes juxtaposés (Constitution actuelle – Chambre des députés – Conseil d'Etat – Gouvernement)

L'avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

1. La Constitution de 1868 et ses modifications ultérieures

La Constitution de 1868, formellement la loi du 17 octobre 1868 portant révision de la Constitution du 27 novembre 1856⁸, est, nonobstant les modifications intervenues depuis son adoption, toujours en vigueur. Contrairement aux constitutions précédentes, elle se passe au préambule de tout commentaire explicatif, mais se limite à une simple évocation de ses fondements procéduraux.

Depuis son accès en 1815 à une indépendance du moins formelle, le Grand-Duché avait jusque-là, en un peu plus d'un demi-siècle, connu sept régimes constitutionnels successifs.

Sur le plan constitutionnel, la période allant de 1868 à la fin de la Première Guerre mondiale a par contre été imprégnée de stabilité, car ce n'est que par le cycle de révisions du 15 mai 1919 que la Constitution de 1868 a été modifiée pour la première fois. Comme le relève à juste titre le commentaire joint à la proposition de révision n° 6030, les travaux préparant cette révision avaient certes dès 1913 abordé la question d'une refonte générale du texte constitutionnel, sans que ce projet ait pourtant connu d'autres suites⁹.

Les modifications postérieures apportées à la Constitution remontent, les premières, à 1948, les secondes, à 1956. En 1948, non moins de 15 articles ont été modifiés par plusieurs lois de révision datées des 28 avril, 6 mai, 15 mai et 21 mai. Celles de 1956 ont notamment comporté l'introduction de l'article 49*bis* permettant de transférer temporairement l'exercice de prérogatives de puissance publique à des institutions de droit international.

Le rythme des révisions constitutionnelles s'est accéléré dès la fin des années 1970 jusqu'en 2003, période qui a connu 17 cycles de modifications du texte de la Constitution impliquant 36 articles différents (dont l'abrogation des articles 73 et 121 et l'ajout des articles 10*bis*, 83*bis*, 95*bis* et 95*ter*), dont certains ont été modifiés deux, voire trois fois de suite. Les jurisprudences de la Cour constitutionnelle, nouvellement créée en 1996, et de la Cour européenne des droits de l'Homme, de plus en plus étoffées, ainsi que la simplification de la procédure de révision de la Constitution et la modification afférente de l'article 114 par la loi de révision du 19 décembre 2003 ont conduit à un espacement encore plus réduit des modifications qui se suivaient dorénavant avec en moyenne plus de 2 révisions par an.

Au cours des 110 premières années d'existence du texte de 1868, le constituant a fait un usage très parcimonieux de sa prérogative de révision. En fait, il n'y a eu durant cette période que 5 cycles de révisions (en 1919, en 1948, en 1956, en 1972 et en 1979). Au cours du quart de siècle suivant (1980 à 2003), une quinzaine de cycles de révisions constitutionnelles a eu lieu. Entre 2004 et 2009, soit en moins de six ans, la Chambre des députés a procédé à non moins de 10 cycles de révisions supplémentaires.

⁸ Cf. Mémorial I n° 23 du 22 octobre 1868, p. 213-219.

⁹ Cf. le rapport du député Michel Welter, Compte-Rendu de la Chambre des députés 1911-1913, Annexes.

Dans son avis du 9 décembre 2008 sur le projet de révision de l'article 34 de la Constitution¹⁰, passage cité par les auteurs de la proposition de révision, le Conseil d'Etat s'inquiéta du rythme toujours plus rapide auquel se suivaient les révisions de notre Loi fondamentale pour conclure qu'« Il en résultera inexorablement une banalisation des révisions constitutionnelles. Cette tendance va au détriment de la stabilité de la Constitution qui cède trop facilement aux besoins passagers et momentanés de la politique. Cette évolution mettra à la longue en cause la rigidité, garantie pourtant essentielle à la supériorité de la Constitution par rapport aux lois ordinaires ».

Le Conseil d'Etat voit dans la refonte générale de notre charte fondamentale qui fait l'objet de la proposition de révision de 2009 la perspective d'un retour à une plus grande sérénité en la matière où il sera possible de freiner le rythme des changements.

2. Rétroactes concernant l'élaboration de l'avis

Au nom de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés, le président de cette commission, le député Paul-Henri Meyers, a déposé le 2 avril 2009 une proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. n° 6030). Déclarée recevable le 28 avril 2009, cette proposition a été soumise le 28 avril 2009 à l'avis du Conseil d'Etat par le président de la Chambre des députés.

En vue de la préparation de cet avis, le Conseil d'Etat a institué un groupe de travail qui fonctionnait d'abord comme sous-commission de sa commission « Institutions et Administration Publique » et qui a été transformé ensuite en commission spéciale « Révision de la Constitution ».

Entre le 15 mai 2009, date de sa première réunion, et le 6 juin 2012, date de l'adoption formelle de l'avis du Conseil d'Etat relatif à la proposition de révision, la commission a eu 137 réunions.

Dans 13 réunions, elle a fait avaliser par la commission plénière du Conseil d'Etat les différents chapitres de son projet d'avis.

En outre, elle a rencontré à quatre reprises une délégation de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés. Ces entrevues ont permis de clarifier certains aspects de la proposition de révision sur lesquels il subsistait des points d'interrogation.

Le 14 octobre 2009, la commission a en outre eu un échange de vues sur la proposition de révision avec la commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe, mieux connue sous le nom de Commission de Venise.

Parallèlement à d'autres textes internationaux et étrangers, l'avis intérimaire n° 544/2009 que la Commission de Venise a établi au sujet de la proposition de révision a servi de référence pour le travail du Conseil d'Etat.

¹⁰ Cf. doc. parl. n° 5967².

Le Conseil d'Etat a finalement pu se référer à la prise de position arrêtée par le Conseil de gouvernement le 22 juin 2011 au sujet de la proposition de révision.

Par dépêche du 19 décembre 2011, il a par ailleurs eu communication des avis suivants:

- l'avis du Conseil de l'ordre des avocats du Barreau de Luxembourg du 9 juillet 2010 (doc. parl. n° 6030³);
- l'avis commun de la Cour supérieure de justice, du Parquet général, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch et de la Justice de paix de Diekirch (s.d.) (doc. parl. n° 6030⁴, p. 1 à 8);
- l'avis de la Cour administrative du 24 septembre 2009 (doc. parl. n° 6030⁴, p. 8);
- l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (s.d.) (doc. parl. n° 6030⁴, p. 15);
- l'avis de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette du 1^{er} octobre 2009 (doc. parl. n° 6030⁴, p. 18).

Enfin, il a pu faire état du projet de révision gouvernemental des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution à l'endroit de son examen du chapitre 5 de la proposition de révision (doc. parl. n° 5339) qui lui avait été soumis dès le 26 avril 2004.

3. Les raisons plaidant de l'avis du Conseil d'Etat en faveur d'une nouvelle Constitution

Il ne fait pas de doute que les compromis rédactionnels retenus lors de l'élaboration de la Constitution de 1868 avaient donné lieu à une terminologie parsemée de formules incertaines, d'ambiguïtés et de fictions qui laisse beaucoup de place à l'interprétation¹¹. Au fil du temps, l'âge toujours plus respectable d'une Constitution qui s'approche entre-temps de son 145^e anniversaire a, pour sa part, aidé à creuser les divergences toujours plus voyantes entre la Constitution écrite et la Constitution vécue¹², rendant la lecture et la compréhension du texte constitutionnel de moins en moins aisées. Il est évident qu'à la longue ces difficultés réclament une adaptation des dispositions en place tenant compte des réalités institutionnelles et adoptant le langage contemporain¹³.

Les auteurs de la proposition de révision ont rappelé que la question d'une refonte de la Constitution avait déjà été itérativement soulevée et avait notamment conduit le Gouvernement issu des élections parlementaires de 1984 à lancer un grand débat national sur

¹¹ Alphonse Huss, « La Constitution dans la perspective historique », Feuille de liaison de la Conférence St. Yves, n° 82, mars 1989, p. 4: « Par la nouvelle rédaction on s'est efforcé de traduire la théorie démocratique d'une façon ne heurtant guère et épargnant plutôt l'idéal monarchique ... ce qui se répercutait sensiblement sur la terminologie employée. »

¹² Cf. discours du président du Conseil d'Etat Pierre Mores, prononcé à l'occasion de la célébration officielle du 150^e anniversaire du Conseil d'Etat, le 27 novembre 2006, Service information et presse, 2006: « Face à l'abîme vertigineux entre la Constitution *écrite* et la Constitution *vécue*, entre les attentes des uns et des autres, entre la théorie et la pratique, n'avons-nous pas intérêt, tous ensemble, à imaginer une troisième Constitution, la Constitution à *écrire* en vue de sortir d'une situation inconfortable qui, en fait et à la longue, n'arrange personne? »

¹³ Cf. Alex Bonn « Faut-il procéder à une réforme globale de la Constitution? – Réflexions sur la réforme de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg », Institut grand-ducal, section des Sciences morales et politiques, 1988, p. 11 et suivantes: « La question se pose évidemment si une Constitution ainsi itérativement révisée, pour ne pas dire rapiécée, ne devrait pas faire l'objet d'une refonte globale pour présenter après une cure de rajeunissement et d'embellissement le tableau d'une Constitution démocratique contemporaine répondant non seulement aux idées, mais également à la manière d'expression d'aujourd'hui ».

l'intérêt et la portée d'une telle refonte qui associait les forces vives de la Nation, les milieux juridiques et scientifiques ainsi que les associations soucieuses de notre environnement humain et de la qualité de la vie¹⁴.

Dans la lignée des propositions reprises dans l'ouvrage « Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux », édité en 2006 à l'occasion de son 150^e anniversaire, le Conseil d'Etat souscrit à la volonté d'une modification d'ensemble de la Constitution de 1868.

La proposition de révision n'évoque pas explicitement l'objectif d'un remplacement intégral de la Constitution actuelle, mais se contente de viser un nouvel ordonnancement, voire une refonte globale des dispositions en place. Or, cette impression doit être nuancée à la lumière de l'alinéa final de l'exposé des motifs joint à la proposition de révision qui retient que: « Toutefois, il faudra ajouter en cours de procédure de révision un article nouveau prévoyant l'abrogation de la Constitution en vigueur et réglant la question de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution »¹⁵. Le Conseil d'Etat a à son tour été d'avis qu'il ne faut pas voir dans cette proposition un ensemble important de modifications à apporter au texte existant, mais qu'il y a lieu de considérer celle-ci résolument comme projet de rédaction d'une Constitution nouvelle. Aussi ne s'est-il pas borné à examiner les seuls changements que la commission parlementaire prévoit d'apporter aux dispositions constitutionnelles en place, à leur agencement et à leur numérotation, mais il entend analyser la proposition sous avis dans l'optique d'une mise à jour générale du texte constitutionnel. Le Conseil d'Etat a dès lors élargi la réflexion entamée par les auteurs de la proposition de révision en y intégrant d'autres aspects qu'ils n'ont pas estimé nécessaire, voire opportun de changer, chaque fois qu'à son avis il y a eu des arguments pour remettre en question le principe, le contenu ou l'agencement actuel de telle disposition qui a été laissée en l'état.

Dans sa démarche, le Conseil d'Etat a pris soin de comparer la Constitution en vigueur et la proposition de révision avec les textes constitutionnels des autres pays européens ainsi qu'avec les conventions internationales sur les droits de l'Homme et les libertés individuelles. De la sorte, les actes internationaux et étrangers consultés ont servi à maintes reprises d'inspiration, voire de modèle pour des propositions de texte alternatives qu'il s'est permis de formuler à l'endroit de telle disposition de la proposition de révision.

Aux termes de l'exposé des motifs joint à la proposition de révision, il existe d'après les auteurs trois raisons majeures qui plaident pour la refonte prévue: « la modernisation de la terminologie désuète par endroits, la nécessité d'adapter les textes à l'exercice réel des pouvoirs et l'inscription dans la Constitution des dispositions relevant d'une pratique coutumière et inscrites dans d'autres textes échappant à l'intervention du législateur ».¹⁶ La volonté de moderniser les idées et le libellé des dispositions constitutionnelles tient au constat que « l'acception des mots et concepts qu'elle tend à exprimer ne correspond plus à la signification qu'ont les mêmes termes de nos jours »¹⁷. Un dernier motif et non le moins important, qui est sous-jacent aux modifications projetées, découle du souci d'éliminer les fictions qui demandent « une interprétation des textes constitutionnels qui ne correspond plus avec le texte réel »¹⁸. Par contre, la commission parlementaire a entendu largement conserver

¹⁴ Cf. doc. parl. n° 3342¹, session parlementaire 1988-1989.

¹⁵ Cf. doc. parl. n° 6030, p. 8.

¹⁶ Cf. doc. parl. n° 6030, p. 5.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

la structure actuelle de la Constitution traitant successivement en une douzaine de chapitres de l'identification de l'Etat luxembourgeois, du catalogue des droits et libertés fondamentaux, des institutions de l'Etat et des communes, des règles de fonctionnement des institutions, des administrations et organismes publics, ainsi que de la révision constitutionnelle.

Selon la Commission de Venise, l'objectif de cohérence recherché, consistant à « faire correspondre le texte de la Constitution à la pratique constitutionnelle et [à] supprimer les dispositions désormais caduques »¹⁹, est largement atteint.

La Commission a pourtant noté que « Le texte du chapitre sur les libertés publiques et les droits fondamentaux ne correspond pas entièrement aux traités internationaux en la matière applicables au Luxembourg, notamment en ce qui concerne les restrictions aux droits et libertés. Afin d'éviter toute ambiguïté à cet égard, et si le constituant ne souhaite pas reprendre systématiquement le texte des traités en cause, on peut se demander s'il ne faudrait pas préciser clairement dans la Constitution que les dispositions normatives de conventions internationales relatives aux droits de l'homme sont d'applicabilité directe et priment l'ensemble du droit interne »²⁰.

Elle a enfin constaté que « Les changements les plus importants concernent la structure institutionnelle et surtout les pouvoirs et prérogatives du Grand-Duc. Néanmoins, pour des raisons historiques notamment, beaucoup de pouvoirs restent formellement attribués au Grand-Duc alors que dans la réalité ils sont exercés par le Gouvernement. On peut se demander dans quelle mesure cela devrait être précisé »²¹. Le Conseil d'Etat a souligné les divergences notables qui existent à ce dernier égard entre la proposition de révision parlementaire et la prise de position afférente du Gouvernement. Si dans le premier cas il est prévu de libérer le Grand-Duc de nombre de ses attributions actuelles au motif que l'exercice en est purement formel, le Gouvernement adopte en la matière une position bien plus réservée tendant à maintenir les fonctions symboliques du Chef de l'Etat et les compétences procédurales attachées à ces attributions.

Lors de l'examen du texte que les auteurs de la proposition de révision prévoient de retenir pour la future Constitution, le Conseil d'Etat a entendu procéder suivant une vue d'ensemble qui porte tant sur le contenu des différents articles proposés que sur leur cohérence avec les autres éléments du dispositif et sur leur agencement dans la structure d'ensemble de la nouvelle Constitution.

Il a enfin pris note que les auteurs de la proposition de révision se sont efforcés de recentrer l'architecture institutionnelle du pays autour du principe parlementaire. Cette préoccupation s'insère avantageusement dans la continuité de l'histoire politique du Luxembourg, depuis la Constitution de 1848. Cette articulation du texte constitutionnel avait certes été mise entre parenthèses dans la Constitution de 1856. Elle avait aussi souffert sous l'effet des compromis rédactionnels concédés lors de l'adoption de la Constitution de 1868, à un moment où la Chambre, voulant ménager d'éventuelles susceptibilités du monarque, était disposée à renoncer au rétablissement fidèle du régime parlementaire de 1848. L'ensemble des retouches et des modifications au fond, parfois incisives, qui y ont par la suite été apportées à la Constitution actuelle, notamment par les révisions de 1919 et de 1948, n'ont pas permis d'éliminer les imperfections dont le texte se trouve entaché depuis 1868.

¹⁹ Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 131.

²⁰ Cf. *op. cit.*, point 133.

²¹ Cf. *op. cit.*, point 134.

Le Conseil d'Etat se félicite que la commission parlementaire ait pris soin de concevoir le libellé de sa proposition de révision en vue d'en éradiquer de façon systématique les tares décrites. Dans son avis du 6 juin 2012, il a soutenu cette démarche tout en proposant de la compléter aux endroits où cela peut, à ses yeux, s'avérer indiqué.

4. Les orientations de l'avis du Conseil d'Etat

D'autres constitutions européennes, dont celles de l'Espagne, de l'Allemagne, de la France, du Portugal et de la Suisse, introduisent leur dispositif par un préambule où alternent les références aux droits de l'Homme, aux aspirations d'égalité et de liberté, à l'indépendance ou à la cohésion nationale, aux fondements démocratiques de la société, à la solidarité nationale et à l'ouverture vers le monde. Les premières constitutions luxembourgeoises avaient à leur tour aussi énoncé en préambule la volonté des monarques d'octroyer soit seul, soit avec l'accord d'une assemblée d'élus, une charte fondamentale seyant aux intérêts de « Nos sujets Luxembourgeois ». La Constitution de 1868 a rompu avec cette tradition et se limite à l'évocation des seuls fondements procéduraux de la loi de révision. A l'instar de la Constitution de 1868, les auteurs de la proposition de révision ont eux aussi renoncé à doter leur texte d'un préambule. Le Conseil d'Etat s'est rallié à l'approche choisie par la commission parlementaire.

Une deuxième question qui s'est posée est celle de savoir avec quel degré de précision la Constitution en projet doit encadrer l'œuvre du législateur. Quant à la réponse, le Conseil d'Etat a renvoyé aux vues de Benjamin Constant à ce sujet: « Gardez-vous d'instituer une constitution tellement étroite qu'elle entrave tous les mouvements que nécessitent les circonstances. Il faut qu'elle les circoncrive et non qu'elle les gêne, qu'elle leur trace des bornes et non qu'elle les compromette. »²² Il paraît en effet amplement suffisant que la Constitution énonce les grands principes, et qu'elle confie à la loi ordinaire le soin de les mettre en œuvre. Cette approche a semblé aux yeux du Conseil d'Etat la bonne, tant pour arrêter le catalogue des droits et libertés que pour déterminer les règles selon lesquelles les institutions ont à fonctionner. A son avis, il serait à cet égard indiqué de procéder à un élagage rédactionnel notamment des chapitres relatifs à la Chambre des députés et au Gouvernement. Il a spécifié ce point lors de l'examen des dispositions des deux chapitres afférents.

Le Conseil d'Etat a apprécié la volonté des auteurs de la proposition de révision de mettre un terme à l'amalgame du chapitre I^{er} de la Constitution actuelle qui a pour partie trait à l'identification du pays comme Etat et qui comporte pour partie des dispositions relatives à l'institution et à la personne du Grand-Duc. Le nouveau contenu de l'article 1^{er} devrait cependant, à ses yeux, d'abord documenter la volonté de la Nation d'exister et identifier le Luxembourg comme Etat avec les qualificatifs repris de l'article 1^{er} actuel, avant de se référer dans un article subséquent à la monarchie constitutionnelle et de prévoir la dénomination officielle du pays. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a proposé d'évoquer formellement, à l'instar de nombre d'autres constitutions européennes, dans la Constitution même les emblèmes de l'Etat comme symboles de l'identité nationale. Comme notre pays a consenti, avec ses partenaires, au principe d'une intégration européenne, tout en y réservant entre-temps un caractère irréversible, il a estimé qu'il y a lieu d'en faire, tout comme prévu dans plusieurs

²² Cf. Benjamin Constant, « De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier » (1796), Flammarion, champs classiques, 1998, p. 150.

autres textes constitutionnels européens, une mention explicite dans le chapitre 1^{er} de la nouvelle Constitution.

La proclamation des libertés individuelles et des droits fondamentaux faite dans les constitutions successives est restée largement à l'état des options prises dès le milieu du XIX^e siècle. Le Conseil d'Etat partage avec les auteurs de la proposition de révision l'idée qu'il ne suffit pas de renvoyer en la matière aux textes internationaux, fussent-ils de facture plus récente, que le Luxembourg a ratifiés, mais qu'il importe que la Constitution proclame elle-même un catalogue des droits et libertés que choisissent les Luxembourgeois, et dont s'inspirent les fondements et le fonctionnement des institutions. Il a cependant rappelé la critique de la Commission de Venise qui estime que le catalogue actuel n'est plus en phase avec les engagements internationaux²³. Aussi a-t-il proposé dans le cadre de l'examen du chapitre 2 de la proposition de révision les voies pour rencontrer cette critique. Il a en particulier suggéré l'insertion d'une « clause transversale », inspirée de la Convention modifiée de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 29 août 1953. En vertu de cette clause, le législateur, appelé à mettre en œuvre les principes de la Constitution, devra, pour éviter de vider ces principes de leur essence, faire preuve de réserve en n'apportant aux droits et libertés que les restrictions que demandent, le cas échéant, la sécurité et l'ordre publics ou la protection des droits d'autrui dans une société démocratique²⁴.

En ce qui concerne les compétences et le fonctionnement des institutions, le Conseil d'Etat a approuvé le choix de la commission parlementaire de concevoir les dispositions constitutionnelles afférentes dans une optique purement organique, qui est également largement celle de la Constitution actuelle, et d'éviter toute confusion entre cette optique et une approche fonctionnelle visant les pouvoirs institutionnels plutôt que les institutions appelées à les exercer. De l'avis du Conseil d'Etat, il y a dans ces conditions lieu de reprendre les articles du chapitre 8.- *Des relations internationales* parmi les dispositions organiques en évoquant les fonctions visées comme attributions des organes constitutionnels compétents.

Quant à la place qui sera désormais celle du Grand-Duc dans l'architecture institutionnelle du pays, le Conseil d'Etat a opté pour une attitude plus proche de la prise de position précitée du Gouvernement. Il s'est prononcé pour le maintien en général des compétences formelles du Chef de l'Etat. Il entend pourtant ne plus considérer, comme l'a fait le constituant du XIX^e siècle, ces compétences comme des prérogatives, mais comme des attributions relevant des devoirs constitutionnels du Grand-Duc. En ce qui concerne les aspects dynastiques, le Conseil d'Etat a été d'accord avec les auteurs de la proposition de révision, lorsqu'ils estiment qu'il faut supprimer dans la Constitution des renvois à d'autres textes échappant à l'intervention du législateur. Il ne peut en effet plus être question que le pacte de la famille grand-ducale décide de l'ordre de succession à la tête de l'Etat, sans que ni le constituant ni le législateur ne puissent intervenir. Dans la mesure où d'autres questions comportant des engagements juridiques ou financiers de l'Etat sont concernées, celles-ci semblent devoir trouver des réponses analogues.

Soucieux de réserver à l'élaboration des lois et des règlements une approche institutionnelle cohérente et transparente, respectueuse du principe de la hiérarchie des normes, le Conseil d'Etat a entendu regrouper les dispositions concernées afin de clarifier les

²³ Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 35.

²⁴ Cf. notamment le paragraphe 1^{er} de l'article 6 et les paragraphes 2 des articles 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

procédures de leur adoption et de mieux déterminer les compétences des intervenants. Cette approche comporte encore une proposition d'alléger les conditions d'alignement du droit interne aux exigences du droit de l'Union européenne. Par ailleurs, elle a conduit le Conseil d'Etat à prévoir, dans la logique précitée, une reprise formelle dans la Constitution de certaines dispositions jugées essentielles qui figurent actuellement soit dans sa loi organique du 12 juillet 1996, soit dans la loi communale du 13 décembre 1988. Enfin, il lui a semblé opportun de conférer, dans les limites à déterminer par la loi, un pouvoir réglementaire aux chambres professionnelles en vue par exemple de pouvoir plus facilement régler la question des affiliations.

Dans l'esprit de la Commission de Venise²⁵, qui a noté que la Constitution fait parfois état d'une grande confiance à l'égard du législateur, le Conseil d'Etat estime que la Constitution en projet pourrait faire droit à cette remarque critique en requérant, notamment pour les lois qui touchent à des matières relevant de la substance constitutionnelle de notre ordre juridique et institutionnel, qu'elles soient votées à la majorité qualifiée. La Constitution actuelle prévoit d'ailleurs aussi cette solution à différents égards²⁶. Par voie de conséquence, il a proposé de prévoir l'adoption à la majorité qualifiée des lois réglant les élections nationales et communales. Cette approche devrait s'appliquer aussi aux changements à apporter au territoire national, sur le transfert à des institutions internationales de l'exercice de compétences relevant de la puissance souveraine de l'Etat (comme d'ailleurs déjà prévu à l'heure actuelle), sur l'intervention du législateur dans l'ordre de succession ou sur le choix d'une nouvelle dynastie suite à une vacance du trône grand-ducal. L'obligation d'adopter la loi à la majorité qualifiée concernerait selon le Conseil d'Etat huit situations (contre quatre visées dans la Constitution actuelle), abstraction faite de la procédure de révision de la Constitution.

La prise de position gouvernementale s'est écartée une nouvelle fois de façon notable de la proposition de révision parlementaire dans le domaine de la Justice. Si la commission parlementaire entend largement maintenir les dispositions de la Constitution actuelle, le Gouvernement prévoit l'institution d'une Cour suprême à la place de la Cour supérieure de justice et laisse en suspens le sort à réserver à la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, l'institution d'un Conseil national de la justice est envisagée, institution que le Conseil d'Etat soutient dans l'optique que ce conseil aura compétence pour contribuer à l'indépendance de la Justice. Dans l'intérêt d'un avis d'ensemble sur la proposition de révision constitutionnelle de la Chambre des députés, le Conseil d'Etat a retenu de procéder à une réflexion globale sur le chapitre relatif à la Justice, en dépit du fait que tant la Chambre des députés que le Gouvernement ont réservé leur position sur un certain nombre de points essentiels. Dans ces conditions, les orientations des propositions avancées en la matière seront, le cas échéant, sujettes à réexamen en fonction des options politiques que la Chambre des députés retiendra en définitive. Confronté au triple choix à faire en matière d'organisation future de l'appareil judiciaire entre le *statu quo*, la fusion des deux ordres juridictionnels sous l'autorité d'une Cour suprême ou le maintien des deux ordres administratif et judiciaire coiffés par une Cour suprême unique qui regroupera les fonctions de la Cour de cassation actuelle, étendues à l'ordre administratif, et celles de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat s'est prononcé pour la troisième solution. Cette façon nouvelle d'organiser la Justice permettra en effet d'appliquer la procédure de cassation aux décisions juridictionnelles de l'ordre administratif au même titre qu'à celles de l'ordre judiciaire, assurant par là l'indépendance des deux ordres juridictionnels tout en garantissant l'homogénéité de la jurisprudence au sommet. Grâce à

²⁵ Cf. avis intérimaire n 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 40.

²⁶ Cf. Constitution, art. 37, alinéas 2 et 6, art. 51, paragraphe 3, et art. 107, paragraphe 4.

cette Cour suprême, il sera encore possible d'assurer uniformément le respect de la hiérarchie des normes, tant en matière de contrôle de la constitutionnalité et de la conventionalité des lois qu'en matière de contrôle de la légalité des règlements. L'instauration d'une Cour suprême dotée des compétences précitées devra logiquement conduire à la suppression de la Cour constitutionnelle. Enfin, il échet, de l'avis du Conseil d'Etat, d'aligner davantage les garanties constitutionnelles actuelles du justiciable aux exigences du droit international que le Luxembourg s'est engagé d'appliquer.

La proposition de révision maintient, à l'instar de la Constitution actuelle, deux chapitres à part traitant l'un de la force publique et l'autre des finances publiques. Selon le Conseil d'Etat, la structure de la nouvelle Constitution pourrait être allégée en regroupant dans un seul chapitre les dispositions relatives à la force publique et aux finances publiques, y compris les dispositions concernant le budget de l'Etat et les principes relatifs à l'imposition fiscale. Ce chapitre pourrait en outre accueillir les articles traitant de la responsabilité civile de l'Etat et des autres personnes morales de droit public, du statut de ses fonctionnaires ainsi que de la publication obligatoire des textes normatifs en vue de leur opposabilité.

Le Conseil d'Etat a encore été d'avis que la prérogative du Chef de l'Etat de déclarer la guerre, qui n'a d'ailleurs jamais trouvé application dans l'histoire du Grand-Duché de Luxembourg, et qui n'est plus en phase avec l'évolution du droit international depuis la deuxième moitié du XX^e siècle, devrait être omise au profit d'une disposition constitutionnelle nouvelle se bornant à requérir une autorisation parlementaire pour toute intervention de la force publique en dehors des frontières nationales.

Dans la mesure où les communes constituent le seul échelon de la décentralisation territoriale et qu'en outre elles sont administrées sous l'autorité d'organes élus, le Conseil d'Etat a estimé indiqué de formaliser dans la Constitution même l'essence de leurs missions primaires (« *Kernkompetenz* ») et de leurs règles de fonctionnement, qui constituent aujourd'hui des matières légales dont l'origine remonte à une époque antérieure à l'adoption de la Constitution de 1848.

Il a proposé en outre de regrouper dans un chapitre commun les dispositions relatives au statut des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels réglementés, des professions libérales et des chambres professionnelles, ainsi que celles traitant de la faculté du législateur de leur accorder un pouvoir réglementaire limité. De la façon, les dispositions relatives à certaines professions libérales et à la faculté du législateur de leur accorder un pouvoir réglementaire peuvent être supprimées au chapitre 2 de la proposition de révision, où elles n'ont manifestement pas leur place²⁷.

Le Conseil d'Etat a de même estimé utile de réserver un chapitre aux dispositions traitant des révisions constitutionnelles.

Enfin, conformément à ce qu'énonce *in fine* l'exposé des motifs joint à la proposition de révision, la nécessité d'ajouter un chapitre relatif aux dispositions finales paraît incontournable. Il comportera, d'après le Conseil d'Etat, les articles traitant des dispositions transitoires requises pour assurer la continuité de l'ordre légal en place, l'abrogation de la Constitution actuelle et la mise en vigueur de la Constitution en projet.

²⁷ Cf. proposition de révision, art. 35.

5. L'énoncé de la structure de la nouvelle Constitution selon le Conseil d'Etat

Selon les auteurs de la proposition de révision, le nouveau texte constitutionnel sera subdivisé en 13 chapitres, tout comme la Constitution actuelle.

Le Conseil d'Etat a entendu respecter les grandes lignes de cette structure, tout en suggérant de regrouper différemment certains articles et de changer par voie de conséquence les intitulés des chapitres et des sections qui les composent, ainsi que l'ordre numérique des articles. Le tableau ci-après donne un aperçu comparatif des structures telles que proposées par la Chambre des députés et le Conseil d'Etat:

Proposition de la Chambre des députés	Proposition du Conseil d'Etat
<p>Chapitre 1^{er}.- De l'Etat, de son territoire et de ses habitants <i>Section 1.- De l'Etat, de sa forme politique, du chef de l'Etat et de la puissance souveraine</i> <i>Section 2.- Du territoire</i> <i>Section 3.- De la nationalité et des droits politiques</i></p>	<p>Chapitre 1^{er}.- De l'Etat, de son territoire et de ses habitants <i>Section 1^{re}.- De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté</i> <i>Section 2.- Du territoire</i> <i>Section 3.- De la nationalité et des droits politiques</i></p>
<p>Chapitre 2.- Des libertés publiques et des droits fondamentaux <i>Section 1.- Dignité</i> <i>Section 2.- Egalité</i> <i>Section 3.- Libertés</i> <i>Section 4.- Solidarité et citoyenneté</i></p>	<p>Chapitre 2.- Des droits et libertés <i>Section 1^{re}.- Des droits fondamentaux</i> <i>Section 2.- Des libertés publiques</i> <i>Section 3.- Des objectifs à valeur constitutionnelle</i></p>
<p>Chapitre 3.- Du Grand-Duc <i>Section 1.- De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance</i> <i>Section 2.- Des pouvoirs du Grand-Duc</i></p>	<p>Chapitre 3.- Du Grand-Duc <i>Section 1^{re}.- De la fonction du Chef de l'Etat</i> <i>Section 2.- De la monarchie constitutionnelle</i></p>
<p>Chapitre 4.- De la Chambre des Députés <i>Section 1.- Fonctions et composition</i> <i>Section 2.- Organisation et fonctionnement</i> <i>Section 3.- Attributions législatives</i> <i>Section 4.- Autres prérogatives de la Chambre des Députés</i> <i>Section 5.- Statut du député</i></p>	<p>Chapitre 4.- De la Chambre des députés <i>Section 1^{re}.- De la représentation de la Nation</i> <i>Section 2.- De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des députés</i> <i>Section 3.- De l'adoption des lois</i> <i>Section 4.- Des autres attributions de la Chambre des députés</i> <i>Section 5.- Du statut du député</i></p>
<p>Chapitre 5.- Du Gouvernement</p>	<p>Chapitre 5.- Du Gouvernement</p>
<p>Chapitre 6.- Du Conseil d'Etat</p>	<p>Chapitre 6.- Du Conseil d'Etat</p>
<p>Chapitre 7.- De la Justice <i>Section 1.- Dispositions communes</i> <i>Section 2.- Des juridictions de l'ordre judiciaire</i> <i>Section 3.- Des juridictions administratives</i> <i>Section 4.- De la Cour Constitutionnelle</i></p>	<p>Chapitre 7.- De la Justice <i>Section 1^{re}.- De l'organisation de la Justice</i> <i>Section 2.- Du statut des magistrats</i> <i>Section 3.- Du Conseil national de la justice</i> <i>Section 4.- Des garanties du justiciable</i></p>
<p>Chapitre 8.- Des relations internationales</p>	
<p>Chapitre 9.- De la Force publique</p>	<p>Chapitre 8.- De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat <i>Section 1^{re}.- Des règles générales d'administration</i> <i>Section 2.- Des finances publiques</i></p>
<p>Chapitre 10.- Des Finances</p>	
<p>Chapitre 11.- Des Communes</p>	
<p>Chapitre 12.- Des Etablissements publics</p>	<p>Chapitre 9.- Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels</p>
	<p>Chapitre 10.- Des communes</p>
<p>Chapitre 13.- Dispositions particulières</p>	<p>Chapitre 11.- De la révision de la Constitution</p>
	<p>Chapitre 12.- Des dispositions finales</p>

En vue de la rédaction de son avis, le Conseil d'Etat s'est tenu à la structure de la proposition de révision, en examinant l'un après l'autre les chapitres et les articles qui les composent.

Son avis du 6 juin 2012 comporte une annexe 1 avec le texte coordonné reprenant l'ensemble des dispositions de la proposition de révision auxquelles il s'est rallié et les libellés alternatifs qu'il a proposés pour tels articles. Le texte coordonné en question revêt la nouvelle structure présentée ci-avant. La numérotation des articles s'en trouve changée. Des propositions subsidiaires de texte, à savoir des alternatives, des ajouts ou des suppressions que le Conseil d'Etat propose par endroits, ont été repris dans des notes en bas de page se référant aux dispositions concernées par ces propositions subsidiaires.

Par ailleurs, en vue de permettre une comparaison aisée des dispositions de la Constitution actuelle, du contenu de la proposition de révision et des propositions alternatives y apportées par le Conseil d'Etat, une annexe 2 de l'avis du 6 juin 2012 comporte un tableau comparatif, présentant parallèlement le texte de la Constitution actuelle, celui de la proposition de révision, celui suggéré par le Conseil d'Etat et les observations reprenant entre autres les propositions de texte résultant de la prise de position du Gouvernement.

Les deux annexes en question sont reproduites ci-après.

6. Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, telle que proposée par le Conseil d'Etat, le 6 juin 2012

Chapitre 1^{er}. - De l'Etat, de son territoire et de ses habitants

Section 1^{re}. - De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté

Art. 1^{er}. Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. (Art. 1^{er})²⁸

Art. 2. Le Luxembourg est une monarchie constitutionnelle placée sous le régime de la démocratie parlementaire. Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme. (Art. 2; Art. 1^{er})

Il porte la dénomination de " Grand-Duché de Luxembourg ". (Art. 1^{er})

Art. 3. La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. (Art. 3, al. 1^{er})

Art. 4. (1) L'emblème de l'Etat est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu. (nouveau)

(2) La loi définit les armoiries de l'Etat. (nouveau)

(3) L'hymne national est " Ons Hémécht ". (nouveau)

(4) Le luxembourgeois est la langue nationale. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire. (Art. 41)

Art. 5. Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne. (nouveau)

L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. (Art. 122)

Section 2.- Du territoire

Art. 6. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. (Art. 6)

Art. 7. Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi. (Art. 7)

Art. 8. La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg. (Art. 8)

²⁸Les références entre parenthèses renvoient respectivement à la disposition correspondante de la proposition de révision et à des ajouts de dispositions nouvelles proposées par le Conseil d'Etat.

Section 3.- De la nationalité et des droits politiques

Art. 9. La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi. (Art. 9, al. 1^{er})

Art. 10. Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois. (Art. 9, al. 2)

La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne. (Art. 9, al. 3)

La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne. (Art. 9, al. 3)

Art. 11. La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat. (Art. 17, al. 2)

Chapitre 2.- Des droits et libertés

Section 1^{re}.- Des droits fondamentaux

Art. 12. La dignité humaine est inviolable. (Art. 11)

Art. 13. (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale. (nouveau)

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. (Art. 13)

La peine de mort ne peut être établie. (Art. 12)

Art. 14. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. (nouveau)

Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée. (Art. 15)

Section 2.- Des libertés publiques

Art. 16. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. (Art. 17, al. 1^{er})

La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. (nouveau)

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles. (nouveau)

(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. (Art. 16, al. 1^{er})

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. (Art. 16, al. 2)

(4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. (Art. 10)

Art. 17. (1) La liberté individuelle est garantie. (Art. 18, al. 1^{er}, 1^{re} phr.)

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. (Art. 18, al. 1^{er}, 2^e et 3^e phr.)

(3) Hormis le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. (Art. 18, al. 2)

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. (Art. 18, al. 3)

Art. 18. Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. (Art. 19)

Art. 19. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. (Art. 20)

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi. (nouveau)

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. (nouveau)

Art. 20. Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. (Art. 22)

Art. 21. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule. (Art. 139)

Art. 22. La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. (Art. 24, 1^{re} phr.)

La censure ne pourra jamais être établie. (Art. 24, 2^e phr.)

Art. 23. La liberté de manifester ses opinions philosophiques ou religieuses, la liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. (Art. 28)

Les relations entre l'Etat et les cultes peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi. (Art. 31)

Art. 24. Le droit de s'assembler paisiblement est garanti dans le respect de la loi. Il ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. (Art. 25)

Art. 25. Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. (Art. 26)

Art. 26. Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. (Art. 5)

Art. 27. Les libertés syndicales sont garanties. (Art. 33, al. 2)

La loi organise l'exercice du droit de grève. (Art. 33, al. 2)

Art. 28. (1) Toute personne a le droit d'adresser une pétition à la Chambre des députés. (Art. 38, al. 1^{er})

(2) Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable à toute demande d'un requérant. (Art. 38, al. 2)

(3) Toute personne a le droit de présenter aux autorités publiques des réclamations concernant l'action administrative. (nouveau)

Art. 29. Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications. (Art. 27, al. 1^{er})

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. (Art. 27, al. 2)

Art. 30. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins déterminées, sur base du consentement de la personne concernée ou d'un fondement prévu par la loi. (nouveau)

Sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions qu'elle détermine, toute personne a le droit d'accéder aux données traitées la concernant et d'en obtenir la rectification. (nouveau)

Art. 31. Le droit d'asile est garanti dans les conditions fixées par la loi. (nouveau)

Art. 32. (1) Toute personne a droit à l'éducation. (nouveau)

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès. (Art. 32, al. 1^{er}; al. 3)

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi. (Art. 32, al. 1^{er})

L'enseignement obligatoire public est gratuit. (Art. 32, al. 1^{er})

(3) La liberté de l'enseignement dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques est garantie. (nouveau)

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi. (nouveau)

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi. (Art. 32, al. 4)

Art. 33. La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes. (Art. 34)

Art. 34. La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions établies par la loi. (Art. 35, al. 1^{er})

Art. 35. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi. (Art. 23)

Art. 36. Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. (nouveau)

Section 3.- Des objectifs à valeur constitutionnelle

Art. 37. L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale. (Art. 14)

Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. (nouveau)

Art. 38. L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit. (Art. 33, al. 1^{er})

L'Etat promeut l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap. (Art. 34)

Art. 39. L'Etat veille à ce que toute personne dispose des moyens lui permettant de vivre dignement. (Art. 34; Art. 37)

Art. 40. L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures. (Art. 36, al. 1^{er})

Il promeut la protection et le bien-être des animaux. (Art. 36, al. 2)

Chapitre 3.- Du Grand-Duc

Section 1^{re}.- De la fonction du Chef de l'Etat

Art. 41. Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat. (Art. 4)

Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. (Art. 4)

Sa personne est inviolable. Cette disposition ne fait pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale. (Art. 53; Art. 124)

Art. 42. Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois. (Art. 52, al. 1^{er})

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif. (Art. 52, al. 2)

Art. 43. Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement. (Art. 52, al. 3)

Art. 44. Le Chef de l'Etat fait et défait les traités. (Art. 121, al. 1^{er})

Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. (Art. 121, al. 2)

Art. 45. (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. (Art. 54, al. 1^{er}; Art. 123)

Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. (Art. 97)

(2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi. (Art. 55, al. 1^{er})

(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. (nouveau)

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris, ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés, sont déterminées par la loi. Dans les conditions que la loi prévoit, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. (nouveau)

(4) En cas de crise internationale, le Chef de l'Etat peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. (Art. 55, al. 2, 1^{re} phr.)

La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. (Art. 55, al. 2, 2^e phr.)

Art. 46. Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre et de réduire les peines prononcées par les juges. (Art. 56)

Art. 47. Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. (Art. 57)

Art. 48. Le Chef de l'Etat a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. (nouveau)

Art. 49. (1) La loi organise les services du Chef de l'Etat. (Art. 59, al. 2)

(2) La loi fixe, à charge du budget de l'Etat, la dotation annuelle du Chef de l'Etat ainsi que, le cas échéant, celles de l'ancien Chef de l'Etat, du Régent et du Lieutenant-Représentant. (Art. 59, al. 1^{er})

Elle règle la sécurité sociale des bénéficiaires et elle détermine leurs ayants droit auxquels cette même protection s'applique. (nouveau)

Art. 50. Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat. (Art. 60)

Section 2. - De la monarchie constitutionnelle

Art. 51. (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder. (Art. 42)

(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants. (nouveau)

En présence de circonstances exceptionnelles dûment constatées, la Chambre des députés peut, par une décision adoptée à la majorité qualifiée, exclure une personne de l'ordre de succession. (nouveau)

(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. (nouveau)

Art. 52. A défaut de successeur, la Chambre des députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée. (Art. 43)

Art. 53. (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: «*Je jure d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales.*» (Art. 45)

(2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc. (Art. 46)

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat pour le Grand-Duc et pour ses descendants. (nouveau)

Art. 54. Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. (Art. 47)

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 53, le Gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. (Art. 48)

La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 51, paragraphe 1^{er}.-Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant. (Art. 49, al. 1^{er})

Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: « *Je jure d'être fidèle au Grand-Duc, d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales.* » (Art. 49, al. 2)

Art. 55. A partir du décès du Grand-Duc, de son abdication ou du constat de son impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles, jusqu'à la prestation de serment du successeur, la fonction du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement.²⁹ Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. (Art. 50)

Art. 56. Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses attributions constitutionnelles à une personne remplissant les conditions de l'article 51, paragraphe 1^{er}, qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc. (Art. 51, al. 1^{er})

Le Lieutenant-Représentant n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 54. (Art. 51, al. 2, 1^{re} phr.)

Art. 57. Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de sa famille sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. (Art. 58)

Art. 58. La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi.³⁰ (Art. 144)

²⁹ Proposition alternative du Conseil d'Etat pour l'article 55:

« **Art. 55.** A partir du décès du Grand-Duc, de son abdication ou du constat de son impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles, jusqu'à la prestation de serment du successeur, la fonction du Chef de l'Etat est exercée conjointement par le président de la Chambre des députés, le Premier ministre et le président du Conseil d'Etat. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. »

³⁰ Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 58:

« **Art. 58.** La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi.

La loi détermine les éléments du patrimoine des personnes visées par l'article 51, paragraphe 1^{er}, affectés à la fonction du Chef de l'Etat, ainsi que le régime juridique de ceux-ci. »

Chapitre 4.- De la Chambre des députés

Section 1^{re}.- De la représentation de la Nation

Art. 59. La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif. (Art. 61, 1^{re} phr.)

Les députés ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. Ils ne sont liés par aucun mandat impératif.³¹ (Art. 61, 2^e phr.)

Art. 60. (1) La Chambre des députés se compose de 60 députés. (Art. 62 (1))

(2) Les députés sont élus pour cinq ans. (Art. 70)

(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral. (Art. 62, (2) et (3))

Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. (Art. 62 (3))

(4) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:

- le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;
- le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;
- le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;
- l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. (Art. 62 (4))

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. (Art. 62 (1))

Art. 61. (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans accomplis. (Art. 63, al. 1^{er})

(2) Pour être éligible, il faut, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. (Art. 64, al. 1^{er})

(3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. (Art. 65)

Art. 62. Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement et celles de membre du Conseil d'Etat. (Art. 66 (1))

Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public, ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée.³² (Art. 66 (1))

³¹ Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 59:

« **Art. 59.** La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. »

Art. 63. (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. (Art. 67)

(2) Le député, qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu. (Art. 68, al. 1^{er})

Il en est de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, a renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions. (Art. 68, al. 2)

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. (Art. 68, al. 3)

(3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité. (Art. 66 (2))

Section 2.- De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des députés

Art. 64. (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. (Art. 71 (1); Art. 76 (1))

Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus. (nouveau)

(2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent en séance publique le serment prévu par la loi. (Art. 71 (2); (3))

(3) Les fonctions de la Chambre des députés cessent le jour de nouvelles élections. (nouveau)

Art. 65. La Chambre des députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau selon les modalités fixées dans son règlement. (Art. 72)

Art. 66. Les séances de la Chambre des députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son règlement. (Art. 73)

Art. 67. La Chambre des députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie. (Art. 74, al. 2)

³² Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour le deuxième alinéa de l'article 62:

« Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public qui comporte une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou aux fonctions ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée. »

Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. (Art. 74, al. 1, 1^{re} phr.; Art. 83, al. 3)

Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis. (nouveau)

Le règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des députés. (nouveau)

Art. 68. (1) La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. (Art. 75)

(2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année à l'époque fixée par son règlement.³³ (Art. 76(2))

Art. 69. La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande. (Art. 78, al. 1^{er})

Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. (Art. 78, al. 2)

Art. 70. Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des députés peut demander leur présence. (Art. 102 (1))

Section 3.- De l'adoption des lois

Art. 71. (1) Le Chef de l'Etat adresse à la Chambre des députés les projets de loi que le Gouvernement veut soumettre à l'adoption de celle-ci. (Art. 79)

(2) Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés appartient à chaque député. (Art. 80)

(3) La loi règle les modalités relatives à l'initiative populaire pour soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés. (Art. 86)

Art. 72. (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des députés. (Art. 81)

(2) La Chambre des députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi. (Art. 82)

³³ Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour le deuxième paragraphe de l'article 68:

« (2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.

Toute session est close avec l'ouverture d'une session nouvelle. »

(3) Hormis le cas prévu au paragraphe 4, aucun projet de loi, aucune proposition de loi ni aucun amendement qui y serait proposé ne sont soumis au vote de la Chambre des députés qu'après avis du Conseil d'Etat. (Art. 103, al. 1^{er}, 1^{re} phr.)

(4) La Chambre des députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal. (Art. 83, al. 1^{er})

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi. (Art. 83, al. 2)

Dans les cas d'un vote qui intervient dans les conditions de l'alinéa qui précède, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des députés peut, même en l'absence de cet avis, voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat. (Art. 103, al. 1^{er}, 2^e phr.)

(5) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y a un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. (Art. 84)

(6) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. (Art. 85)

Section 4.- Des autres attributions de la Chambre des députés

Art. 73. La Chambre des députés peut décider de consulter les électeurs visés à l'article 61 par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. (Art. 87)

D'autres électeurs désignés par la loi prévue à l'article 60, paragraphe 3 peuvent être admis à y participer. Toutefois, seuls les électeurs visés à l'article 61 peuvent être consultés sur un transfert à l'Union européenne ou à une institution internationale de l'exercice de pouvoirs de l'Etat. (Art. 87)

Art. 74. La Chambre des députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit. (Art. 88, al. 1^{er})

Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. (Art. 88, al. 2)

Art. 75. La Chambre des députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son règlement. (Art. 89)

Art. 76. La Chambre des députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. (Art. 127)

Section 5.- Du statut du député³⁴

Art. 77. Aucune action, ni civile ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. (Art. 90)

Art. 78. A l'exception des cas visés par l'article 77, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale. (Art. 91, al. 1^{er})

Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des députés. (Art. 91, al. 2)

Une autorisation de la Chambre des députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. (Art. 91, al. 3)

Chapitre 5.- Du Gouvernement

Art. 79. Le Gouvernement détermine et conduit la politique générale. (Art. 96)

Il exerce conjointement avec le Chef de l'Etat le pouvoir exécutif. (Art. 52, al. 2)

Art. 80. Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, de secrétaires d'Etat. (Art. 93)

Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement.³⁵ Avant d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement prêtent le serment prévu par la loi. En cas de démission du Gouvernement ou d'un de ses membres, le Chef de l'Etat met fin à leurs fonctions. (Art. 94(1); (3))

Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec celles de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec tout emploi public ou activité professionnelle. (Art. 95)

Art. 81. Le Gouvernement exerce ses attributions collégalement en conseil. Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions à titre individuel pour les affaires dont ils ont la charge. (Art. 98(1))

Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale. (nouveau)

Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. (Art. 94(2))

³⁴ Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'ajout d'un article supplémentaire libellé comme suit:

[« **Art. ...** La loi fixe le montant et les conditions d'octroi de l'indemnité à laquelle les députés ont droit, outre leurs frais de déplacement. »]

³⁵ Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour la première phrase du deuxième alinéa de l'article 80:

« Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre ainsi que, sur sa proposition, les autres membres du Gouvernement. »

Art. 82. (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des députés. (Art. 102(3))

(2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. (Art. 102(2))

(3) La Chambre des députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure. (nouveau)

(4) Lorsque la Chambre des députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat. (Art. 102(4))

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale. (Art. 102(4))

Art. 83. (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des députés. (Art. 101(1))

(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. (Art. 101(2))

(3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. (Art. 101(4))

(4) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation des fonctions. La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. (Art. 101(5) ...)

(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. (Art. 101(5), al. 3, 2^e phr.)

Chapitre 6.- Du Conseil d'Etat

Art. 84. Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. S'il estime qu'un projet de loi ou une proposition de loi comporte des dispositions non conformes à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux du droit, il en fait mention dans son avis. (Art. 103, al. 1^{er})

Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.

S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis. (nouveau)

La Chambre des députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités prévues par la loi. (nouveau)

Art. 85. L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. (Art. 103, al. 2)

Chapitre 7.- De la Justice

Section 1^{re}.- De l'organisation de la Justice

Art. 86. Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions, qui comprennent les juges et les magistrats du ministère public. (Art. 104)

Art. 87. Sous réserve des attributions conférées au titre des articles 88 et 89 à d'autres juridictions à compétence particulière, la compétence générale pour statuer sur les droits de la personne est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire. (Art. 106; Art. 107)

Art. 88. Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. (Art. 119(1))

Art. 89. La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires.³⁶ (Art. 119(2); Art. 108, 2^e phr.)

Art. 90. La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions créées par la loi. (Art. 113)

Art. 91. La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. (Art. 109; Art. 119(4))

Art. 92. Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. (Art. 112)

Section 2.- Du statut des magistrats

Art. 93. (1) Les juges sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles. (Art. 105, al. 1^{er})

³⁶ Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 89:

« **Art. 89.** (1) La loi règle l'organisation des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.

(2) La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires. »

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. (Art. 105, al. 2)

Art. 94. (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice. (Art. 117; Art. 119(5))

(2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi.³⁷ (nouveau)

Art. 95. (1) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. (Art. 109; Art. 115; Art. 116; Art. 119(4))

Les juges sont inamovibles. (Art. 114, al. 1^{er}, 1^{re} phr.)

La loi règle la mise à la retraite des juges pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. (Art. 114, al. 2)

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. (Art. 114, al. 1^{er}, 2^e phr.)

(2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. (Art. 109; Art. 115; Art. 116)

La loi règle la mise à la retraite des membres du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. (Art. 114, al. 2)

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. (Art. 114, al. 1^{er}, 2^e phr.)

Art. 96. Avant d'entrer en fonctions, les juges et magistrats du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. (nouveau)

Section 3.- Du Conseil national de la justice

Art. 97. Le Conseil national de la justice fait les propositions pour la nomination des juges et des magistrats du ministère public conformément à l'article 94. (nouveau)

Il instruit les affaires disciplinaires des juges et des magistrats du ministère public. (nouveau)

³⁷ Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 94:

« **Art. 94.** (1) Les juges sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.

(2) Les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition conjointe du Conseil national de la justice et du Gouvernement.

(3) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. »

Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice. (nouveau)

La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la justice et les modalités d'exercice de ses compétences. (nouveau)

Section 4.- Des garanties du justiciable

Art. 98. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par une décision de justice. (Art. 110)

Art. 99. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. (Art. 111)

Art. 100. La loi garantit l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense. (nouveau)

Chapitre 8.- De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat

Section 1^{re}.- Des règles générales d'administration

Art. 101. Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. (Art. 140)

Art. 102. La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. (Art. 39; Art. 101(3))

Art. 103. (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. (Art. 100(1))

(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. (Art. 100(2))

(3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est fixé par la loi. (Art. 40)

Art. 104. L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. (Art. 125)

Section 2.- Des finances publiques

Art. 105. (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi. (Art. 128; Art. 130)

(2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. (Art. 129)

[(...) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.] (nouveau)

Art. 106.³⁸ (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des députés. (Art. 131(1))

(2) Aucune propriété immobilière ou mobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise. (Art. 131(2))

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. (Art. 131(3))

(4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. (Art. 131(4))

(5) Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge de l'Etat ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. (Art. 132)

Art. 107. Chaque année, la Chambre des députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. (Art. 133)

Art. 108. (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics. (Art. 134(1))

³⁸ Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour les paragraphes 2 et 3 de l'article 106:

« (2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise.

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. »

(2) La Cour des comptes soumet ses constatations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des députés. (Art. 134(4))

(3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des députés sont déterminées par la loi. (Art. 134(2))

(4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des députés. (Art. 134(3))

[**Art. ...** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.] (Art. 135)

Chapitre 9.- Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels

Art. 109. (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat. (Art. 138, 1^{re} phr.)

(2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique. (nouveau)

(3) La loi peut constituer des professions libérales en personnes juridiques. (Art. 35, al. 2)

Art. 110. (1) La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des professions libérales, qui ont la personnalité juridique. (Art. 138, 1^{re} phr.)

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. (Art. 35, al. 2; Art. 138, 2^e phr.)

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi. (nouveau)

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. (nouveau)

Chapitre 10.- Des communes

Art. 111. (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres. (Art. 136(1))

(2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. (Art. 136(6), 1^{re} phr.)

Art. 112. (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans. (Art. 136(2), 1^{re} phr.)

L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret. (Art. 136(2), 1^{re} phr.)

Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. (Art. 136(2), 2^e phr.)

(2) La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi. (Art. 136(5), 1^{re} phr.)

Dans les limites et selon les conditions prévues par la loi, le conseil communal peut refuser la confiance au collège des bourgmestre et échevins. (nouveau)

Art. 113. (1) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi. (Art. 136(3), al. 1^{er})

Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance. (Art. 136(3), al. 2)

(2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. (Art. 136(4), 1^{re} phr.)

Art. 114. Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf dans les cas d'urgence prévus par la loi et selon les conditions qu'elle détermine. (Art. 136(4), 3^e phr.)

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi. (nouveau)

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. (nouveau)

Art. 115. (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine. (Art. 137)

(2) La loi détermine la façon dont les communes participent à la mise en œuvre de l'enseignement public. (Art. 136(6), 3^e phr.)

(3) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux. (Art. 136(6), 2^e phr.)

Art. 116. Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi. (nouveau)

Les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées. (nouveau)

Art. 117. La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions. (Art. 136(7))

Le Chef de l'Etat peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Les élections d'un nouveau conseil appelé à terminer le mandat du conseil dissous ont lieu dans les trois mois. (Art. 136(8))

Art. 118. Le conseil communal peut, dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine, consulter les électeurs appelés à élire le conseil communal par voie de référendum, qui est obligatoire en matière de fusion de communes. (nouveau)

La loi règle les modalités d'organisation du référendum. Elle peut prévoir d'autres formes de consultation de la population locale par le conseil communal. (nouveau)

Chapitre 11.- De la révision de la Constitution

Art. 119. Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. (Art. 141)

Art. 120. Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois. (Art. 142, al. 1^{er})

Nulla révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis. (Art. 142, al. 2)

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par [vingt-cinq mille] des électeurs visés à l'article 61. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum. (Art. 142, al. 3)

Chapitre 12.- Des dispositions finales

Art. 121. Les dispositions de l'article 51 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. (Art. 145)

Art. 122. Sous réserve des dispositions de l'article 123, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. (nouveau)

Art. 123. Les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continuent à s'appliquer dans la limite de leur conformité avec la Constitution du 17 octobre 1868. (nouveau)

Art. 124. La présente Constitution entre en vigueur le (nouveau)

Suivent les pages telles quelles du doc. parl
n° 6030-6 pp. 160 à 208 = 49 pages

7. Textes juxtaposés

ANNEXES

La législation sur le Conseil d'État

Sommaire

1. Constitution luxembourgeoise (Extraits: Art. 59 et 83*bis*)
2. Loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État³⁹
3. Règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État
4. Règlement grand-ducal du 28 mars 1997 portant détermination des conditions d'admission, de nomination et d'avancement aux différentes carrières du Secrétariat du Conseil d'État
5. Loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat (Extrait: Art. 29*ter*)
6. Loi modifiée du 29 juillet 1988 portant modification et nouvelle coordination de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat (Extraits: Art. 18 et 55)
7. Règlement grand-ducal du 15 mai 1997 portant fixation des indemnités des membres du Conseil d'État

³⁹ L'article 32 de cette loi a été modifié par la loi du 16 décembre 2011 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012.

1. Constitution luxembourgeoise

(Extraits: Art. 59 et 83bis)

Art. 59. 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.

Art. 83bis. Le Conseil d'État est appelé à donner son avis sur les projets et propositions 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. Sur les articles votés par la Chambre conformément à l'article 65, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.

L'organisation du Conseil d'État et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

2. Loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État

CHAPITRE 1^{er} - De l'institution et du siège

Art. 1^{er}. Le Conseil d'État, institué par la Constitution, est organisé par la présente loi.

Le siège du Conseil d'État est à Luxembourg.

CHAPITRE 2 - Des attributions en matière législative et réglementaire

Art. 2. (1) Aucun projet ni aucune proposition de loi ne sont présentés à la Chambre des députés et, sauf le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc, aucun projet de règlement pris pour l'exécution des lois et des traités ne sont soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'État a été entendu en son avis.

Cet avis est donné par un rapport motivé contenant des conclusions et, le cas échéant, un contre-projet.

(2) S'il estime un projet ou une proposition de loi contraire à la Constitution, aux conventions et traités internationaux, ainsi qu'aux principes généraux du droit, le Conseil d'État en fait mention dans son avis. Il en fait de même, s'il estime un projet de règlement contraire à une norme de droit supérieure.

(3) Dans le cas où le Gouvernement juge qu'il y a urgence pour la présentation d'un projet de loi, la Chambre peut en être saisie directement, sans que le Conseil d'État ait été entendu en son avis; cependant la Chambre peut alors en ordonner le renvoi afin d'avis préalable au Conseil d'État avant de le soumettre à la discussion.

Néanmoins, si l'urgence a été reconnue par le Gouvernement d'accord avec la Chambre, il peut être passé outre à la discussion, mais l'avis du Conseil d'État doit être communiqué à la Chambre avant le vote définitif du projet de loi.

(4) Si la Chambre des députés a procédé au vote article par article conformément à l'article 65 de la Constitution, sans pouvoir procéder au vote sur l'ensemble de la loi du fait que tous les articles votés n'ont pas été avisés par le Conseil d'État, celui-ci rend son avis sur les dispositions votées par la Chambre dans un délai de trois mois au plus à partir de la date de la communication des dispositions au Conseil d'État.

Faute d'avis dans ce délai, la Chambre peut passer au vote sur l'ensemble de la loi.

Art. 3. Le Gouvernement, avant de soumettre au Conseil d'État un projet de loi ou de règlement, peut demander son avis sur le principe.

De son côté, le Conseil d'État peut appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants.

Dans les deux cas, s'il y a accord entre le Gouvernement et le Conseil d'État sur le principe, le Gouvernement peut inviter le Conseil d'État à préparer le projet de loi ou de règlement.

CHAPITRE 3 - De la composition et du fonctionnement

Art. 4. Le Conseil d'État est composé de vingt et un conseillers, dont onze au moins sont détenteurs du diplôme de docteur en droit délivré par un jury luxembourgeois ou titulaires d'un grade étranger d'enseignement supérieur en droit homologué et transcrit conformément à la loi du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur.

Ce nombre ne comprend pas les membres de la Famille régnante qui font partie du Conseil d'État.

Le Grand-Duc Héritier peut y être nommé dès que ce titre Lui a été conféré.

Les membres du Conseil d'État portent le titre de conseiller d'Etat.

Art. 5. Les membres du Conseil d'État sont nommés et démissionnés par le Grand-Duc.

A l'exception des membres de la Famille régnante, les fonctions de membre du Conseil d'État prennent fin après une période continue ou discontinue de quinze ans.

La fonction de membre du Conseil d'État prend encore fin au moment où l'intéressé a atteint l'âge de soixante-douze ans.

Aucun membre du Conseil d'État ne peut être révoqué qu'après que celui-ci, siégeant en séance plénière, a été entendu sur les motifs de la révocation.

Art. 6. Le Grand-Duc peut dissoudre le Conseil d'État.

Art. 7. En cas de renouvellement intégral du Conseil d'État, le Grand-Duc procède à la nomination directe de sept membres.

Sept membres sont choisis par le Grand-Duc sur une liste de dix candidats présentée par la Chambre des députés.

Sept membres sont choisis par le Grand-Duc sur une liste de dix candidats présentée par le Conseil d'État, composée selon les prescriptions des alinéas qui précèdent.

Lorsqu'il s'agit de pourvoir à la vacance d'un siège, le remplacement se fait alternativement et dans l'ordre suivant:

- a. par nomination directe du Grand-Duc;
- b. par nomination d'un des trois candidats présentés par la Chambre des députés;
- c. par nomination d'un des trois candidats présentés par le Conseil d'État.

Pour désigner les candidats à un poste vacant, le Conseil d'État se réunit en séance plénière. Il est procédé au scrutin secret. La désignation des candidats se fait à la majorité relative des votes émis par les membres présents. En cas de parité de suffrages, la préférence est accordée au plus âgé.

Par dérogation aux règles fixées aux alinéas qui précèdent, les membres de la Famille régnante sont toujours désignés par nomination directe du Grand-Duc.

Art. 8. Le Grand-Duc désigne chaque année, parmi les membres du Conseil d'État, le président et deux vice-présidents.

Art. 9. Le Conseil d'État délibère, en séance plénière, sur les projets et propositions de loi, les amendements, les règlements grand-ducaux, les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités ainsi que sur toutes les questions de haute administration sur lesquelles son avis est requis par les lois et les règlements, ou demandé par le Grand-Duc ou par le Gouvernement.

Art. 10. Pour être membre du Conseil d'État, il faut:

1. être de nationalité luxembourgeoise;
2. jouir des droits civils et politiques;
3. résider au Grand-Duché;
4. être âgé de trente ans accomplis.

Sans préjudice de l'article 371, les fonctions de membre du Conseil d'État sont compatibles avec toute fonction et toute profession à l'exception:

1. des fonctions de membre du Gouvernement;
2. des fonctions énumérées à l'article 22(1) ci-après.

Les fonctions de membre du Conseil d'État sont en outre incompatibles avec le mandat de député.

L'acceptation du mandat de député ou des fonctions énumérées à l'alinéa 2 ci-avant entraîne de plein droit cessation des fonctions de membre du Conseil d'État.

Art. 11. Avant d'entrer en fonctions, les membres du Conseil d'État prêtent entre les mains du Grand-Duc, ou de la personne désignée par Lui, le serment suivant: " Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. Je promets de tenir secrètes les délibérations du Conseil et les affaires du Gouvernement. Je le jure!"

Art. 12. Le président du Conseil d'État ne peut s'absenter pendant plus de quinze jours sans l'autorisation du Grand-Duc.

Les membres du Conseil d'État ne peuvent manquer aux séances qu'en vertu d'un congé accordé par le président.

Art. 13. Le taux et le mode de répartition des indemnités des membres du Conseil d'État, leurs frais de voyage et de séjour sont fixés par règlement grand-ducal.

Les indemnités allouées aux membres du Conseil d'État peuvent être cumulées avec tout traitement ou pension.

Art. 14. Un règlement grand-ducal approuve le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État.

CHAPITRE 4 - Des formes de procéder

Art. 15. Les séances du Conseil d'État et de ses commissions chargées de préparer les travaux ne sont pas publiques.

Néanmoins, le Conseil d'État siège en séance publique pour se prononcer sur la dispense du second vote constitutionnel.

Art. 16. Le Grand-Duc préside le Conseil d'État quand il le trouve convenable.

Hors ce cas, le Conseil d'État est présidé par son président, ou en cas d'empêchement de celui-ci, par le vice-président le plus ancien en rang.

En cas d'empêchement du président et des deux vice-présidents, le Conseil d'État est présidé par le membre le plus ancien en rang présent.

Le secrétaire général assiste aux séances du Conseil d'État et en dresse procès-verbal. En cas d'empêchement il est remplacé par un fonctionnaire du cadre prévu à l'article 22, alinéa 2 sous 1), sinon par le conseiller d'État le moins ancien en rang.

Art. 17. Le Conseil d'État ne prend sa résolution que lorsque douze de ses membres au moins sont réunis.

Les résolutions du Conseil d'État sont arrêtées à la majorité des voix; s'il y a partage, les différentes opinions sont portées à la connaissance du Gouvernement.

Le président et le secrétaire général attestent l'authenticité des résolutions prises.

Art. 18. (1) Les membres du Conseil d'État ne peuvent siéger, délibérer ou décider dans aucune affaire dans laquelle, soit eux-mêmes, soit leurs parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement, ont un intérêt personnel.

(2) Aucun membre du Conseil d'État ne peut ni participer à la rédaction d'un avis, ni prendre part à un vote ayant trait à un projet ou une proposition de loi ou un projet de règlement, à l'élaboration desquels il a participé à un autre titre que celui de membre du Conseil d'État.

CHAPITRE 5 - Des rapports avec le Grand-Duc, la Chambre des députés et les autorités publiques

Art. 19. (1) Les rapports du Conseil d'État avec le Grand-Duc et avec la Chambre des députés ont lieu, sauf les cas d'extrême urgence, par l'intermédiaire du Premier Ministre.

(2) La communication des amendements proposés à un projet ou une proposition de loi par la Chambre des députés ainsi que des avis du Conseil d'État y relatifs se fait par l'intermédiaire des présidents des deux institutions.

Art. 20. Le Premier Ministre a le droit de provoquer des conférences entre le Gouvernement et le Conseil d'État sur des questions de législation et de haute administration.

Ces conférences sont présidées par le Premier Ministre.

Art. 21. Le Conseil d'État peut appeler à ses délibérations, pour y prendre part avec voix consultative, les personnes qui lui paraissent pouvoir éclairer la délibération par leurs connaissances spéciales.

Les commissions chargées de préparer les travaux du Conseil d'État ont le même droit.

Ces commissions peuvent convoquer, sur la désignation des membres du Gouvernement, des fonctionnaires et agents publics pour obtenir des éclaircissements sur les affaires en délibération.

CHAPITRE 6 - Du Secrétariat du Conseil d'État

Section 1^{re} - Du cadre

Art. 22. Le Conseil d'État dispose d'un secrétariat dirigé par un secrétaire général.

Le cadre du personnel comprend, en dehors de la fonction de secrétaire général, les fonctions et emplois suivants:

1) Dans la carrière supérieure de l'attaché de Gouvernement:

- des secrétaires première classe
- des secrétaires
- des secrétaires adjoints
- des attachés premiers en rang
- des attachés

2) Dans la carrière moyenne de l'administration:

- des inspecteurs principaux premiers en rang
- des inspecteurs principaux
- des inspecteurs
- des chefs de bureau
- des chefs de bureau adjoints
- des rédacteurs principaux
- des rédacteurs

3) Dans la carrière inférieure de l'administration:

- des premiers commis principaux
- des commis principaux
- des commis
- des commis adjoints
- des expéditionnaires
- des premiers huissiers dirigeants
- des huissiers dirigeants
- des premiers huissiers principaux
- des huissiers principaux
- des huissiers-chef
- des huissiers de salle.

Les nominations à la fonction de secrétaire général et aux fonctions reprises à l'alinéa 2 sous 1) et 2) sont faites par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil d'État, celles aux fonctions reprises à l'alinéa 2 sous 3) par le Premier Ministre, Ministre d'Etat.

Art. 23. Ce cadre peut être complété par des stagiaires, des employés et des ouvriers selon les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

Section 2 - De la formation et des conditions de nomination

Art. 24. Les candidats aux fonctions de la carrière supérieure auprès du Conseil d'État doivent remplir, sous réserve des dispositions de l'article 26 ci-après, les conditions d'études requises pour l'admission à la carrière de l'attaché de Gouvernement.

Art. 25. Les candidats aux fonctions des carrières moyennes et inférieures doivent remplir, sans préjudice des conditions particulières visées à l'article 26 ci-après, les mêmes conditions que les candidats aux fonctions analogues auprès de l'administration gouvernementale.

Art. 26. Un règlement grand-ducal détermine les modalités d'organisation des stages, des examens de fin de stage et des examens de promotion et peut fixer des conditions particulières de recrutement, de stage, de nomination et d'avancement pour le personnel du secrétariat du Conseil d'État.

Art. 27. Avant d'entrer en fonctions, les fonctionnaires énumérés à l'article 22 prêtent entre les mains du président du Conseil d'État le serment suivant: " Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité."

CHAPTIRE 7 - Dispositions diverses

Art. 28. La nouvelle fonction créée par la présente loi est classée comme suit:
le secrétaire général: grade 17.

Art. 29. La loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est modifiée et complétée comme suit:

1) A l'article 22 l'énumération figurant à la section IV, numéro 9, est complétée par la mention "le secrétaire général du Conseil d'État"; celle figurant à la section VIII sous b) par la mention "secrétaire général du Conseil d'État".

2) A l'annexe A - Classification des fonctions - la rubrique I. - Administration générale - au grade 17, est ajoutée la mention suivante: "Conseil d'État - secrétaire général".

3) A l'annexe D - Détermination - rubrique I. - Administration générale - dans la carrière supérieure de l'administration, au grade de computation de la bonification d'ancienneté 12, au grade 17, est ajoutée la mention suivante: "secrétaire général du Conseil d'État".

CHAPITRE 8 - Des dispositions budgétaires, transitoires et abrogatoires et de l'entrée en vigueur.

Art. 30. Les conseillers d'Etat qui composent à l'heure actuelle le Conseil d'État forment, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil d'État.

Art. 31. Par dérogation à l'article 5, alinéa 2, le mandat des conseillers d'Etat en fonctions à l'entrée en vigueur de la loi sera de 18 ans.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, le mandat des conseillers d'Etat dont la durée dépasse les quinze ans à l'entrée en vigueur de la présente loi, expire trois ans après la date de cette entrée en vigueur.

Art. 32. (1) Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat arrête annuellement la dotation au profit du Conseil d'État au vu de l'état prévisionnel établi par ce dernier.

(2) L'examen de la comptabilité des fonds du Conseil d'État est confié à une commission spéciale, instituée au sein de celui-ci et assistée par un réviseur d'entreprises à désigner annuellement. La composition et les modalités d'opérer de la commission et la désignation du réviseur d'entreprises sont déterminées par le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État.

(3) Le Conseil d'État, sur le rapport de la commission spéciale, se prononce sur l'apurement des comptes. La décision est communiquée à la Cour des comptes pour être enregistrée.

Art. 33. Dans tous les textes de loi et de règlement, la référence au Conseil d'État, si la fonction législative ou consultative de celui-ci est visée, s'entend comme référence au Conseil d'État, tel qu'il est institué par la présente loi.

Art. 34. L'actuel secrétaire du Conseil d'État est nommé aux fonctions de secrétaire général du Conseil d'État. Sa carrière est reconstituée par la prise en considération du grade 16 figurant à la rubrique I. "Administration générale" de l'annexe C "Tableaux indiciaires" de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Par dérogation aux dispositions des articles 3 et 17 de la loi du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne, le fonctionnaire en service au secrétariat du Conseil d'État depuis le 1^{er} mai 1990 peut, après avoir réussi à l'examen de promotion de sa carrière, ainsi qu'à l'examen-concours prévu à l'article 18, paragraphe 1^{er} de la loi précitée, accéder aux fonctions de la carrière visée à l'article 22, alinéa 2, point 1).

Art. 35. L'employée de l'Etat, détentrice du diplôme de fin d'études secondaires et en service au secrétariat du Conseil d'État depuis le 2 janvier 1987, peut, après avoir réussi à l'examen de carrière prévu au règlement modifié du Gouvernement en conseil du 1^{er} mars 1974, fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat, obtenir une nomination à la fonction de rédacteur principal au secrétariat du Conseil d'État avec dispense des conditions et de l'examen d'admission au stage, du stage et de l'examen de fin de stage.

Sa carrière est reconstituée par la prise en considération du grade 7 figurant à la rubrique I. “Administration générale” de l’annexe C “Tableaux indiciaires” de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l’Etat.

En vue de l’application des dispositions de la loi du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d’avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l’Etat, sa première nomination dans la carrière du rédacteur est censée être intervenue au 1^{er} janvier 1990.

Art. 36. La loi du 8 février 1961 portant organisation du Conseil d’État, telle qu'elle a été modifiée dans la suite, ainsi que toutes les mesures légales et réglementaires qui sont contraires à la présente loi sont abrogées.

Art. 37. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1997.

3. Règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État (approuvé par règlement grand-ducal du 2 décembre 2008)

Chapitre 1^{er}. – Le Président du Conseil d'État

Art. 1^{er}. Le Président représente le Conseil d'État. Il veille au bon fonctionnement de l'institution.

Art. 2. Il fixe l'ordre du jour des séances publique et plénière. A cette fin, tous les projets d'avis et de délibération lui sont soumis préalablement.

Art. 3. Sauf en cas de présence du Grand-Duc, le Président préside les séances publique et plénière du Conseil et en dirige les délibérations. La police des séances lui appartient.

Il assiste, s'il le trouve convenir, aux réunions des commissions, et, dans ce cas, il peut les présider.

Art. 4. Le Président peut convoquer le Conseil en séance extraordinaire, toutes les fois qu'il le juge nécessaire aux besoins de l'institution. De même, il peut convoquer les commissions permanentes.

Il réunit régulièrement les présidents de commission pour examiner l'état d'avancement des affaires dont est saisi le Conseil d'État et discuter de toute question inhérente au bon fonctionnement des commissions.

Art. 5. En cas d'urgence, le Président peut se charger directement de la rédaction d'un projet d'avis ou désigner un ou plusieurs membres du Conseil d'État à cet effet.

Art. 6. En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance de poste, la présidence est assurée par le Vice-président le plus ancien en rang ou, à défaut de Vice-présidents, par le membre du Conseil d'État le plus ancien en rang.

Chapitre 2. – Le Bureau du Conseil d'État

Art. 7. Le Bureau du Conseil d'État se compose du Président et des deux Vice-présidents du Conseil d'État. Il est fait appel au Secrétaire général ou, en cas d'empêchement, au fonctionnaire le plus élevé en rang de la carrière supérieure du Secrétariat pour assister aux réunions du Bureau.

Le Président convoque le Bureau de sa propre initiative ou à la demande d'un Vice-président. Il en fixe l'ordre du jour et dirige les débats.

Les délibérations du Bureau sont actées dans un procès-verbal, dressé par le Secrétaire général. Après avoir été approuvé par le Président et les Vice-présidents, le Président peut décider de communiquer le procès-verbal aux autres membres du Conseil d'État.

Art. 8. Le Bureau a pour mission de décider des questions relatives à l'organisation des travaux du Conseil d'État. Il peut encore être saisi de toute question qui lui est soumise par les conseillers d'État, et notamment celles relatives au bon fonctionnement de l'institution et au

personnel du Secrétariat du Conseil d'État ainsi qu'à l'organisation des travaux au sein du Secrétariat.

Le Bureau établit la liste des commissions permanentes du Conseil d'État, en désigne le président, et en fixe la composition. Un agent du Secrétariat est affecté par le Bureau à chaque commission, pour assister les conseillers dans leurs travaux. La liste des commissions peut être soumise par le Président à la délibération d'une commission spéciale ou de l'assemblée des autres membres du Conseil réunis en séance plénière.

Le Bureau peut examiner l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État.

Le Bureau élabore les propositions budgétaires du Conseil d'État, qui sont ensuite soumises aux délibérations du Conseil en séance plénière.

Chapitre 3. – Les commissions du Conseil d'État

Section 1^{re} – Les commissions permanentes

Art. 9. Les commissions permanentes du Conseil d'État sont chargées d'examiner les projets et propositions de loi, les projets de règlement ou d'arrêté grand-ducaux, les amendements ainsi que les demandes d'avis déferés au Conseil d'État par le Gouvernement ou par la loi.

Elles peuvent encore 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.

Art. 10. Les commissions permanentes sont composées des membres du Conseil d'État figurant sur la liste arrêtée par le Bureau. Chaque membre du Conseil d'État peut assister avec voix délibérative, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Président de commission, aux réunions des commissions dont il n'est pas membre.

Si à la suite d'une délibération en séance plénière un projet d'avis est renvoyé en commission, le ou les membres qui ont demandé ce renvoi font d'office partie de la commission chargée de réexaminer l'affaire.

Section 2 – Les commissions spéciales

Art. 11. Il peut être formé des commissions spéciales par le Président du Conseil d'État pour l'examen des affaires qui ont un caractère particulier.

Le Président fixe la composition de ces commissions. Chaque membre du Conseil d'État a toutefois le droit d'y assister avec voix délibérative.

Section 3 – Les règles communes aux commissions du Conseil d'État

Art. 12. Les commissions sont convoquées par leur président, qui en dirige les débats.

Art. 13. L'ordre du jour des réunions de commission est fixé par son président de commun accord avec les membres de la commission ou de sa propre initiative.

Art. 14. Après en avoir délibéré, la commission désigne un ou plusieurs de ses membres, voire un conseiller d'Etat qui n'est pas membre de la commission, prenant part aux délibérations, comme rapporteur pour préparer un projet d'avis ou de délibération. Le président de commission décide de soumettre ces projets à l'examen de la commission ou de les communiquer au Président du Conseil d'État pour être portés à l'ordre du jour d'une prochaine séance plénière.

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.

Art. 15. Lorsqu'une commission décide d'inviter un membre du Gouvernement ou un expert, le président de commission en informe le Président.

Avant de convier un membre du Gouvernement ou un expert à une réunion, la commission formule les points à y aborder, à moins que l'invitation n'intervienne à la demande d'un membre du Gouvernement.

Art. 16. Dans les cas où la loi défend à un membre du Conseil d'État de siéger, de délibérer ou de décider dans une affaire, ou bien de participer à la rédaction d'un projet d'avis ou de prendre part au vote, il doit au préalable en avertir le président de commission ou les autres membres de la commission.

Art. 17. Une commission peut proposer au Président du Conseil d'État de renvoyer tout ou partie d'une affaire à une autre commission. Elle peut encore saisir le Président du Conseil d'État aux fins de soumettre son projet d'avis ou de délibération à l'examen d'une autre commission.

Pour une affaire d'une importance particulière, le président de commission peut inviter une autre commission à prendre part aux délibérations de sa commission.

Art. 18. Les travaux en commission ne sont pas publics. Les projets d'avis et de délibération ont un caractère secret.

Section 4 – La présidence des commissions

Art. 19. Chaque commission est présidée par le membre du Conseil d'État désigné à cet effet par le Bureau.

Le président de commission est en charge des affaires dévolues à sa commission par le Président du Conseil d'État d'après la liste des commissions permanentes arrêtée par le Bureau. En cas d'urgence, il peut préparer lui-même un projet d'avis ou inviter un membre de sa commission à le préparer. Il soumet ensuite ce projet d'avis soit au Président du Conseil d'État pour être porté à l'ordre du jour d'une prochaine séance plénière soit à sa commission pour examen.

Art. 20. Le président de commission peut demander au Président du Conseil d'État de solliciter les avis ou documents que lui ou les membres de sa commission jugent utiles ou nécessaires afin de compléter le dossier.

Art. 21. Le président de commission veille à l'expédition la plus prompte possible des affaires qui lui ont été attribuées.

Art. 22. En cas d'empêchement, la présidence de commission est assurée par un membre de la commission selon l'ordre de préséance.

Chapitre 4. – Les séances publique et plénière

Section 1^{re} – Composition et compétences

Art. 23. Les assemblées en séances publique et plénière se composent du Président, des Vice-présidents et de tous les autres membres du Conseil d'État ainsi que du Secrétaire général.

Art. 24. Il est délibéré en séance publique, conformément à l'article 59 de la Constitution, sur l'accord à donner à la dispense du second vote des projets et propositions de loi. Les résolutions sur l'octroi ou le refus de la dispense du second vote sont arrêtées sous forme de décision du Conseil d'État.

En cas de refus de la dispense, le Président peut être chargé par l'assemblée de porter les motifs du refus par écrit à la connaissance du Gouvernement et à la Chambre des députés.

Art. 25. Il est délibéré en séance plénière sur les projets d'avis et les affaires que le Président a décidé de soumettre aux discussions de l'assemblée. Ces délibérations ne sont pas publiques.

Les résolutions au sujet des affaires soumises au Conseil d'État par le Gouvernement ou la Chambre des députés sont prises sous la forme d'avis du Conseil d'État; toutes les autres le sont sous celle de délibérations du Conseil d'État.

A moins que la loi n'en dispose autrement, tous les avis et délibérations du Conseil d'État doivent être approuvés en séance plénière.

Section 2 – La procédure relative aux travaux en séances publique et plénière

Art. 26. Le Conseil d'État se réunit toutes les fois que les besoins l'exigent, sur convocation du Président ou en vertu d'une délibération du Conseil même.

A la fin de chaque année, le Président arrête le calendrier des séances ordinaires pour l'année à venir. Il prévoit en principe une séance publique ou plénière ordinaire toutes les deux semaines.

Art. 27. La convocation aux séances publique et plénière contenant l'ordre du jour doit être faite au moins trois jours ouvrables avant la séance, sauf les cas d'urgence. L'ordre du jour peut faire l'objet d'un complément pour les projets signalés comme urgents.

Les projets d'avis ou de délibération des points figurant à l'ordre du jour doivent être communiqués à tous les membres du Conseil d'État conjointement avec les convocations. Exceptionnellement, un ou plusieurs projets peuvent être communiqués ultérieurement. Dans ce cas, les membres doivent avoir pu prendre connaissance du contenu de ces projets au plus tard avant la discussion en séance plénière.

L'ordre du jour des séances publiques et celui des séances plénières portant sur les points dont est saisie la Chambre des députés sont rendus publics.

Art. 28. Les membres du Conseil d'État ont le droit de présenter des amendements aux projets d'avis ou de délibération soumis à la discussion, soit avant la séance plénière soit lors des délibérations.

Chaque membre a encore le droit de proposer un avis séparé qui peut être appuyé par un ou plusieurs autres membres du Conseil d'État. Cet avis est communiqué à tous les membres ou distribué au plus tard avant la discussion en séance plénière.

Art. 29. Le Président peut modifier l'ordre du jour avant la séance publique ou plénière. Il doit communiquer le nouvel ordre du jour aux autres membres du Conseil avant le début de la séance.

Pendant la séance, il appartient au Conseil d'État de procéder, à la majorité des membres présents, aux modifications de l'ordre du jour. Une affaire y prévue peut faire l'objet d'un renvoi en commission ou à une prochaine séance.

Art. 30. Le Conseil d'État ne prend de résolution en séances publique ou plénière que lorsque douze de ses membres au moins sont réunis.

Le Président du Conseil d'État accorde successivement la parole d'abord au rapporteur ou au président de la commission compétente, ensuite aux membres et en dernier lieu au rapporteur s'il le désire. Il peut retirer la parole et clore la délibération d'accord avec le Conseil.

Sans préjudice des avis séparés prévus à l'article 28, toutes les résolutions du Conseil d'État sont arrêtées à la majorité des voix exprimées.

Art. 31. Les membres du Conseil votent à main levée. Toutefois, si au moins deux membres le demandent, le vote doit se faire à haute voix, dans l'ordre de préséance des membres, en commençant par le dernier nommé; le Président du Conseil opine le dernier.

Art. 32. Dans les cas où la loi défend à un membre du Conseil d'État de siéger, de délibérer ou de décider dans une affaire, ou bien de participer à la rédaction d'un projet d'avis ou de prendre part au vote, il doit au préalable en avertir le président du Conseil d'État ou les autres membres présents.

Tout membre qui ne veut pas participer au vote pour une autre raison, doit en donner les motifs, qui doivent être agréés par le Conseil.

Les empêchements et abstentions sont actés au procès-verbal.

Art. 33. Les membres du Conseil d'État ne peuvent se charger ou être chargés de la rédaction de tout ou partie d'un avis ou d'une délibération sur une affaire dans laquelle soit eux-mêmes, soit leurs parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement, ont un intérêt personnel, ou sur celle à l'élaboration de laquelle ils ont participé à un autre titre que celui de membre du Conseil d'État.

Art. 34. Chaque membre du Conseil a le droit de remettre par écrit au Président du Conseil d'État des propositions motivées en vue d'être portées à l'ordre du jour d'une prochaine séance plénière.

Le Conseil décide, s'il y a lieu, d'y donner suite et d'en ordonner l'instruction, à quel effet il les renvoie à l'examen d'une commission permanente ou spéciale.

Art. 35. Pendant les séances, les membres du Conseil signent le registre des présences, lequel reste déposé pendant la séance sur le bureau du Secrétaire général.

L'effet d'une inscription s'étend sur la journée entière, sans égard à une séance reprise.

Art. 36. Il est établi pour chaque séance un procès-verbal qui sera signé par le Président et le Secrétaire général du Conseil.

Art. 37. Les décisions, avis et avis séparés, ainsi que les délibérations adoptés en séance plénière sont finalisés par le Secrétaire général conformément aux décisions intervenues dans la séance plénière et signés par le Président et le Secrétaire général ou, en cas d'absence à la séance, par ceux qui les remplacent. Ils sont portés immédiatement à la connaissance du Gouvernement, et, s'il s'agit d'avis portant sur des amendements parlementaires, de la Chambre des députés.

Les avis relatifs aux affaires soumises aux délibérations du Conseil d'État par le Gouvernement ont un caractère secret et ne peuvent être communiqués par le Conseil qu'à l'administration concernée. Toutefois, les avis émis au sujet de projets ou propositions de loi ou de règlement, qui ont déjà fait l'objet d'un dépôt ou d'une communication à la Chambre des députés, ont un caractère public. Sous réserve de l'accord du Gouvernement, les avis sur les projets de règlement grand-ducal peuvent être rendus publics.

Le Bureau du Conseil d'État peut décider de la publicité ou de la confidentialité des autres délibérations.

Section 3 – La procédure d'établissement d'une liste de trois candidats pour le poste de conseiller d'Etat

Art. 38. La désignation des candidats à un poste vacant de conseiller d'Etat, dont la nomination se fait sur présentation d'une liste par le Conseil d'État, a lieu en séance plénière.

Art. 39. En vue de l'établissement d'une liste de trois candidats par le Conseil d'État, le poste à pourvoir est publié au Mémorial.

Cette publication indique la date de la séance plénière à l'occasion de laquelle il est procédé à l'établissement de la prédite liste et, pour autant que de besoin, la condition d'études à remplir par les candidats, prévue à l'article 4, alinéa 1 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État.

Art. 40. Les personnes intéressées à figurer sur la liste de trois candidats doivent adresser leur candidature par lettre au Président du Conseil d'État.

Chaque membre du Conseil peut proposer par écrit, dans le délai imparti, un ou plusieurs candidats.

Les candidatures doivent être accompagnées de notices biographiques et de toutes pièces utiles indiquant que les conditions prévues par la législation applicable sont remplies. Aux propositions faites par un membre du Conseil d'État, il doit encore être joint une pièce attestant que le candidat accepte la candidature.

Art. 41. Pour être recevables, les candidatures doivent être parvenues au Président du Conseil d'État au plus tard l'avant-veille de la susdite séance plénière. Le tampon d'entrée du Conseil d'État, apposé par le Secrétaire général, fait foi.

Art. 42. Le Président soumet les candidatures au Bureau qui les examine quant à leur recevabilité.

Art. 43. La liste des candidats, arrêtée par le Bureau, est distribuée aux membres du Conseil d'État avant la susdite séance plénière.

Art. 44. Le scrutin est secret. Il se fait par bulletins de vote individuels.

Art. 45. Un bulletin de vote en faveur d'une candidature non déclarée ou déclarée non recevable est nul.

Les bulletins nuls et blancs ne comptent pas pour l'établissement de la majorité.

Art. 46. Les candidats à désigner doivent avoir atteint la majorité absolue des voix.

Art. 47. Si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un second tour qui est celui du ballottage. Seuls les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour participent au ballottage.

En cas d'égalité de voix de plusieurs candidats au premier tour, il est procédé à un tour spécial pour déterminer les deux candidats au ballottage. La majorité relative suffit.

En cas d'égalité de suffrages au ballottage, il est procédé à un tour supplémentaire. Si à ce tour il y a toujours égalité, la préférence est accordée au plus âgé.

Art. 48. Il est procédé à un scrutin séparé pour chacun des candidats à proposer.

Art. 49. Les bulletins de vote sont remis aux membres et recueillis dans une urne séparément pour chaque tour de vote. Le dépouillement se fait, séance tenante, à haute voix par le Président. Le Secrétaire général en prend note. Le résultat des votes est proclamé par le Président.

Chapitre 5. – Le Secrétaire général du Conseil d'État

Art. 50. Le Secrétaire général est nommé et révoqué par le Grand-Duc sur proposition du Conseil d'État après délibération en séance plénière et par vote secret.

Art. 51. Le Secrétaire général rédige les procès-verbaux des séances publique et plénière.

Il collabore aux travaux des membres du Conseil d'État et peut à ce titre assister aux réunions de commission.

Le Secrétaire général veille au bon fonctionnement du Secrétariat. Il surveille l'entrée et le suivi des affaires dont est saisi le Conseil d'État, l'expédition des ordres du jour des séances publique et plénière, des projets d'avis et de délibération y afférents, des décisions, avis et délibérations du Conseil d'État et de la correspondance. Il a la garde des archives et de la bibliothèque.

Art. 52. En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance de poste du Secrétaire général, ses fonctions administratives sont exercées par le fonctionnaire le plus élevé en rang du Secrétariat du Conseil d'État et ses fonctions en rapport avec les séances publique et plénière le sont par le fonctionnaire le plus élevé en rang de la carrière supérieure du Secrétariat, sinon par le membre du Conseil d'État le moins ancien en rang.

Chapitre 6. – Le Secrétariat du Conseil d'État

Art. 53. Le personnel du Secrétariat du Conseil d'État est placé sous la direction du Secrétaire général.

Les nominations aux différentes fonctions de la carrière supérieure et de la carrière moyenne du rédacteur ainsi que la nomination des membres des différentes commissions d'examen auxquelles doit se soumettre le personnel du Secrétariat sont faites sur proposition du Conseil d'État après délibération en séance plénière. Si au moins deux membres du Conseil d'État le demandent, il doit être procédé à un vote, dont le scrutin est secret.

Art. 54. Les affaires sont inscrites, dans l'ordre de leur réception et sans retard, au rôle général tenu au Secrétariat du Conseil d'État.

Copie des documents communiqués par le Premier Ministre ou le Président de la Chambre des députés, dans le cadre de la procédure législative et réglementaire, est aussitôt transmise à tous les membres du Conseil d'État. Dans tous les autres cas, le Président décide de la communication aux autres membres du Conseil des pièces qui lui ont été transmises.

Les ordres du jour des séances publique et plénière et des commissions, les projets d'avis et de délibération y afférents ainsi que les décisions, avis et délibérations du Conseil d'État sont communiqués par les soins du Secrétariat.

Art. 55. Le personnel du Secrétariat assiste les membres du Conseil d'État dans tous leurs travaux.

4. Règlement grand-ducal du 28 mars 1997 portant détermination des conditions d'admission, de nomination et d'avancement aux différentes carrières du Secrétariat du Conseil d'État

1. Dispositions générales

Art. 1^{er}. Sans préjudice de l'application des conditions générales prévues par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, par la loi modifiée du 9 mars 1983 portant création d'un Institut de formation administrative et par la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État, nul ne pourra être nommé aux fonctions d'attaché de Gouvernement, de rédacteur ou d'expéditionnaire au Secrétariat du Conseil d'État s'il n'a

- a) accompli le stage légalement prévu,
- b) subi avec succès l'examen de fin de stage, sanctionnant la formation générale de sa carrière auprès de l'Institut de formation administrative,
- c) subi avec succès l'examen de fin de stage, sanctionnant la formation spéciale de sa carrière auprès du Secrétariat du Conseil d'État.

Art. 2. Pour être admis, les candidats doivent satisfaire aux conditions d'études et de formation requises.

Art. 3. 1) Dès l'admission au stage, le stagiaire aux fonctions prévues à l'article 1^{er} est détaché à l'Institut de formation administrative où il doit fréquenter régulièrement les cours de formation prévus pour la partie de la formation générale et se présenter à l'examen de fin de stage afférent.

2) L'examen de fin de stage portant sur la partie de la formation spéciale a lieu au plus tard trois de la période de stage. Il est organisé auprès du Secrétariat du Conseil d'État et se fait par écrit mois avant la fin

Art. 4. 1) Les examens prévus au présent règlement se font conformément aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen, du concours d'admission au stage, de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'Etat. Ils ont lieu devant une commission composée de trois membres au moins et de cinq membres au plus, nommée par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, sur proposition du Conseil d'État.

2) La commission statue sur l'admissibilité des candidats. Elle arrête les détails des programmes et fixe le nombre de points à attribuer à chaque branche.

Art. 5. 1) La commission d'examen prononce l'admission, le rejet ou l'ajournement des candidats se présentant aux différents examens prévus par le présent règlement

2) Le candidat qui a obtenu au moins les trois cinquièmes du total des points et au moins la moitié des points dans chaque branche a réussi. Le candidat qui n'a pas obtenu au moins les trois cinquièmes du total des points a échoué.

3) Dans tous les examens qui se tiennent devant la commission, le candidat qui a obtenu au moins les trois cinquièmes des points, mais qui n'a pas obtenu la moitié des points dans une branche doit se présenter à un examen supplémentaire dans cette branche sans que le classement établi ne s'en trouve modifié.

4) En cas d'insuccès à l'examen de fin de stage, formation spéciale, le candidat peut s'y représenter de sa prolongation de stage. Un second échec entraîne l'élimination définitive du candidat.

5) A la suite des examens, la commission procède au classement des candidats et en prononce l'admission ou l'échec.

6) A la suite de chaque examen de promotion, la commission d'examen procède, outre le classement normal des candidats, à l'établissement du tableau de classement de la carrière en question en groupant les candidats par promotion dans l'ordre chronologique et en classant les candidats à l'intérieur de chaque promotion en tenant compte de leur ancienneté, des résultats de leur examen de fin de stage ainsi que des résultats obtenus à l'examen de promotion. Le rang utile pour obtenir les promotions qui exigent la réussite à un examen de promotion est déterminé par référence au tableau de classement établi.

II. Dispositions spéciales

1. Carrière supérieure de l'attaché de Gouvernement

Art. 6. L'examen de fin de stage de l'attaché de Gouvernement au Secrétariat du Conseil d'État, partie formation spéciale, comporte:

- a) une épreuve théorique sur une question de droit public,
- b) une épreuve pratique en rapport avec les tâches spécifiques du candidat, telles que la recherche documentaire et la technique législative,
- c) une épreuve sur la législation du Conseil d'État,
- d) un mémoire sur une question de droit constitutionnel.

2. Carrière du rédacteur

Art. 7. L'examen de fin de stage du rédacteur au Secrétariat du Conseil d'État, partie formation spéciale, portera sur les matières suivantes:

- a) élaboration en français d'un texte sur des questions relevant de la compétence du Conseil d'État,
- b) correspondance de service en langues française et allemande,
- c) législation concernant le Conseil d'État,
- d) informatique: programmes et fichiers utilisés dans les services du Conseil d'État,
- e) la procédure législative et réglementaire et les notions élémentaires de la légistique formelle,
- f) application pratique de la législation sur les fonctionnaires de l'Etat et sur la comptabilité de l'Etat.

Art. 8. L'examen de promotion dans la carrière du rédacteur au Secrétariat du Conseil d'État est requis pour la promotion aux fonctions supérieures à celles de rédacteur principal. Cet examen sera organisé auprès du Secrétariat du Conseil d'État et se fera par écrit. Il portera sur les matières suivantes:

- a) élaboration d'un mémoire sur une question concernant la procédure législative ou un sujet d'administration,
- b) législation concernant le Conseil d'État: connaissances approfondies,
- c) informatique: programmes et fichiers utilisés dans les services du Conseil d'État,

- d) connaissances approfondies sur les institutions et organismes intervenant dans la procédure législative et réglementaire,
- e) application pratique de la légistique formelle,
- f) législation sur les traitements et pensions ainsi que sur le statut des fonctionnaires de l'Etat,
- g) Constitution du Grand-Duché de Luxembourg.

3. Carrière de l'expéditionnaire

Art. 9. L'examen de fin de stage de l'expéditionnaire au Secrétariat du Conseil d'État, partie formation spéciale, portera sur les matières suivantes:

- a) rédaction en langues française et allemande sur des questions relevant de la compétence du Conseil d'État,
- b) législation organique du Conseil d'État,
- c) législation sur la comptabilité de l'Etat,
- d) connaissances en informatique.

Art. 10. L'examen de promotion dans la carrière de l'expéditionnaire au Secrétariat du Conseil d'État est requis pour la promotion aux fonctions supérieures à celles de commis adjoint. Cet examen sera organisé auprès du Secrétariat du Conseil d'État et se fera par écrit. Il portera sur les matières suivantes:

- a) reproduction en langues française et allemande d'un texte administratif,
- b) droit public et administratif: connaissances sur l'organisation politique et administrative au Grand-Duché de Luxembourg,
- c) législation organique du Conseil d'État: notions approfondies,
- d) connaissances en informatique,
- e) législation sur les traitements et pensions ainsi que sur le statut des fonctionnaires de l'Etat.

4. Carrière de l'huissier

Art. 11. Sans préjudice de l'application des conditions générales prévues par la loi modifiée du 14 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et par la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État, nul ne pourra être nommé à un emploi d'huissier de salle au Secrétariat du Conseil d'État s'il n'a

- a) accompli le stage légalement prévu,
- b) subi avec succès l'examen de fin de stage de sa carrière auprès du Secrétariat du Conseil d'État.

Art. 12. Conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, les emplois de la carrière de l'huissier de salle au Secrétariat du Conseil d'État sont occupés par ordre de priorité par des volontaires ayant trois années de service militaire. La durée du stage pour ces agents est fixée à une année. Pendant la troisième année du service volontaire des cours préparatoires à l'examen-concours et à l'examen de fin de stage sont organisés. Pour les autres cas la durée du stage sera celle prescrite par le statut général. Toutefois, le temps passé comme candidat-volontaire de l'Armée peut être imputé sur le temps de stage sans que ce dernier puisse être réduit à une durée inférieure à une année.

Art. 13. L'examen de fin de stage de l'huissier de salle au Secrétariat du Conseil d'État portera sur les matières suivantes:

- a) service de l'huissier du Secrétariat du Conseil d'État (travaux sur des appareils de duplication et de photocopie, expédition et affranchissement du courrier),
- b) géographie du pays et de l'Europe en relation avec le service de l'huissier,
- c) notions élémentaires sur l'organisation de l'administration publique luxembourgeoise, en particulier du Conseil d'État,
- d) exercices d'expression en langues française et allemande en rapport avec le service d'huissier.

La branche sous d) comprendra une partie orale.

Art. 14. Pour être admis à l'examen de promotion de l'huissier de salle du Secrétariat du Conseil d'État, le candidat doit avoir subi avec succès l'examen de fin de stage depuis au moins une année.

L'examen de promotion dans la carrière de l'huissier est requis pour la promotion aux fonctions supérieures à celles d'huissier-chef. Il se fera par écrit et portera de manière approfondie sur les matières prévues à l'examen de fin de stage, complétées de la façon suivante:

branche a: droits et devoirs des fonctionnaires de l'État, surveillance des bâtiments, organisation et service des bureaux du Conseil d'État,

branche c: notions élémentaires sur les organes des pouvoirs publics,

branche d: notions indispensables au service d'huissier d'une troisième langue étrangère.

La branche sous d) comprendra une partie orale.

III. Dispositions finales

Art. 15. Le règlement grand-ducal du 13 avril 1962 déterminant les conditions d'admission et d'avancement du personnel administratif du Conseil d'État est abrogé.

Art. 16. Le présent règlement grand-ducal entre en vigueur le 1^{er} janvier 1997.

Art. 17. Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat et Notre Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement grand-ducal qui sera publié au Mémorial.

5. Loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

(Extrait: Art. 29ter)

Art. 29ter. Allocation de fin d'année.

I. Le fonctionnaire en activité de service bénéficie d'une allocation de fin d'année, non pensionnable dans la mesure où il peut prétendre à une pension en application de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat, payable avec le traitement du mois de décembre.

Le montant de cette allocation est égal:

- à partir du 1^{er} janvier 1995 à soixante pour cent,
- à partir du 1^{er} janvier 1996 à soixante-dix pour cent,
- à partir du 1^{er} janvier 1997 à quatre-vingts pour cent,
- à partir du 1^{er} janvier 1998 à quatre-vingt-dix pour cent,
- à partir du 1^{er} janvier 1999 à cent pour cent du traitement de base dû pour le mois de décembre.

Par traitement de base au sens du présent article, il y a lieu d'entendre le traitement tel qu'il résulte de l'application des tableaux indiciaires de l'annexe C et des articles 4, 6*bis*, 9, 22, sections IV, V, VI, VII et VIII et 25*ter* de la présente loi et de l'article 16*bis* de la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat.

II. Le fonctionnaire entré en service en cours d'année reçoit autant de douzièmes d'une allocation de fin d'année qu'il a presté de mois de travail depuis son entrée.

Le fonctionnaire qui quitte le service en cours d'année pour des raisons autres que celles prévues aux articles 40.2.b) et 47.11. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat reçoit autant de douzièmes d'une allocation de fin d'année qu'il a presté de mois de travail dans l'année.

Pour le fonctionnaire visé par le présent paragraphe ainsi que pour celui bénéficiaire pendant l'année à laquelle elle se rapporte d'un congé sans traitement, d'un congé pour travail à mi-temps, d'un congé parental, d'un service à temps partiel ou d'une tâche partielle, l'allocation de fin d'année est calculée sur base soit du traitement du mois de décembre, soit à défaut du traitement du dernier mois travaillé, proratisé par rapport à la tâche et aux mois travaillés pendant l'année de référence.

III. Ne sont pas à considérer comme mois de travail prestés les mois pendant lesquels l'intéressé a bénéficié d'un trimestre de faveur, d'un traitement d'attente, d'une pension spéciale ou d'une indemnité de préretraite.

IV. Les dispositions du présent article sont applicables aux membres de la Chambre des Députés et aux représentants luxembourgeois au Parlement Européen, ainsi qu'aux conseillers d'Etat.

Pour l'application du présent paragraphe, il y a lieu d'entendre par traitement de base l'indemnité parlementaire telle qu'elle est fixée par la loi électorale du 18 février 2003, respectivement l'indemnité revenant au conseiller d'Etat en application du règlement grand-ducal du 15 mai 1997.

6. Loi modifiée du 29 juillet 1988 portant modification et nouvelle coordination de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat

(Extraits: Art. 18 et 55)

Art. 18.

I.1. En cas de rentrée en fonction d'un bénéficiaire de pension ou d'un ayant droit à une pension différée, en qualité de fonctionnaire avant la limite d'âge, de membre du Gouvernement, de parlementaire ou de membre du Conseil d'État, l'ancienne pension ou l'ancien droit à pension sont révisés pour la totalité des années de service sur la base, soit de la rémunération servant à la fixation de l'ancienne pension ou de l'ancien droit à pension, soit de la rémunération nouvelle, si celle-ci est supérieure.

1. En aucun cas le bénéficiaire de pension ou l'ayant droit à pension visés à l'alinéa qui précède ne peuvent avoir droit à plus d'une pension en application de la présente loi.

2. Les dispositions qui précèdent sont également applicables en cas de rentrée en fonction dans l'une des qualités énumérées au premier paragraphe du présent article par un bénéficiaire d'un autre régime de pension non contributif, à condition que cette pension corresponde à une occupation de plein emploi.

II. (...)

Art. 55.

I.1. En cas de cessation du mandat de parlementaire, exercé par un des agents de l'Etat énumérés à l'article 1^{er} aux conditions fixées à l'article 100 modifié de la loi électorale, la pension est calculée ou recalculée, sans préjudice de l'application des autres mesures de ladite loi, sur sa dernière rémunération augmentée de soixante points indiciaires.

2. En cas de cessation de la fonction de membre du Conseil d'État, exercée par un des agents de l'Etat énumérés à l'article 1^{er} durant le service actif ou pendant la retraite, la pension est calculée ou recalculée sur sa dernière rémunération augmentée de soixante points indiciaires.

Le calcul des pensions accordées par le régime non contributif du chef de personnes qui, avant leur admission au service public, avaient exercé la fonction de membre du Conseil d'État, se fait sur la base de la dernière rémunération augmentée de soixante points indiciaires.

Les dispositions des deux alinéas qui précèdent ne s'appliquent pas aux pensions accordées sur la base d'un traitement attaché à la fonction de membre du Gouvernement.

La situation du conseiller d'Etat en service, qui entre en jouissance de sa pension de fonctionnaire, est assimilée à celle d'un bénéficiaire de pension entré au service de l'Etat conformément aux dispositions de l'article 18.I. paragraphe 1.

II. 1. Si la période correspondant au mandat de député ou à la fonction de membre du Conseil d'État n'est pas prise en considération comme temps de service pour l'octroi d'une autre pension en application des dispositions de la présente loi ou de celle concernant les organismes énumérés à l'article 9. I. a) 3., le parlementaire ou le membre du Conseil d'État a droit à une pension

- a) après trente années de service, s'il a atteint l'âge de soixante ans;
- b) (...)
- c) après une année de service et sans condition d'âge si, par suite d'inaptitude physique, il est reconnu hors d'état de continuer ses fonctions et de les reprendre;
- d) sans condition d'âge ni de durée de service, si, par suite de blessures reçues ou d'accidents survenus soit dans l'exercice de ses fonctions, soit par un acte de dévouement dans un intérêt public ou en exposant ses jours pour sauver une vie humaine, il est reconnu hors d'état de continuer ses fonctions ou de les reprendre;
- e) s'il quitte le service après dix années de service. La jouissance de la pension est différée jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans.

Toutefois, s'il bénéficie avant cet âge d'une pension auprès du régime général d'assurance pension, la pension est due à partir de la cessation du mandat ou de la fonction et au plus tôt à l'âge de soixante ans. Si la cessation du mandat ou de la fonction se situe après le 31 décembre 1998, l'allocation de la pension ne peut être antérieure à celle du régime général d'assurance pension. Dans l'hypothèse de l'attribution avant l'âge de soixante ans d'une pension d'invalidité dans le régime général d'assurance pension, la constatation de l'invalidité par ce régime vaut relèvement de la condition d'âge prévue. Dans cette hypothèse l'entrée en jouissance de la pension correspond à la date d'attribution de la pension d'invalidité par le régime général d'assurance pension.

Si le parlementaire a exercé son mandat pendant cinq sessions ordinaires au cours d'une législature, quelle qu'en ait été la durée, le temps de service computable de ce chef ne peut être inférieur à cinq années.

En cas d'exercice des fonctions, telles qu'elles sont définies à l'alinéa qui précède, pendant plusieurs législatures consécutives, le total des années de service computable de ce chef sera égal au nombre de législatures multiplié par cinq, à moins que les services effectivement prestés ne donnent lieu à un temps de service total supérieur.

Dans les cas visés sous c) et d), la pension ou la jouissance prématurée de la pension ne sont accordées que si la réalité des causes d'invalidité a été constatée par la Commission des pensions prévue aux articles 47 et suivants de la présente loi.

2. La pension revenant au parlementaire et au membre du Conseil d'État est basée sur la moyenne des indemnités respectivement de parlementaire et de membre du Conseil d'État et des autres éléments de rémunération pensionnables auprès d'un régime de pension non-contributif, dont l'ayant droit a joui pendant les trois dernières années. Si l'intéressé décède ou s'il a droit à une pension en application des lettres c) et d) du paragraphe 1^{er} ci-dessus, la pension est basée sur la dernière indemnité soit de parlementaire soit de membre du Conseil d'État, à moins que la moyenne de l'ensemble des indemnités et autres éléments de rémunération pensionnables effectivement touchés ne soit plus favorable.

Par indemnité pensionnable au sens de la présente loi il y a lieu d'entendre respectivement la partie imposable de l'indemnité parlementaire et l'indemnité de membre du Conseil d'État.

3. Dans les cas visés par le paragraphe 1^{er} sous e), les dispositions de l'article 18. I. paragraphe 1. sont applicables, même si l'entrée en jouissance de la pension n'a pas encore eu lieu.

4. Sous réserve des conditions spécifiques fixées par les articles 53, 54 et 55, toutes les autres dispositions de la présente loi sont applicables aux parlementaires et membres du Conseil d'État, ainsi qu'à leurs survivants.

Le parlementaire ou membre du Conseil d'État qui, au moment de l'admission à la retraite, est âgé de soixante-cinq ans ou plus, a droit à l'application des dispositions de l'article 15. II. Toutefois, si l'admission à la retraite se situe après le 1^{er} janvier 1999, les intéressés ont droit à l'application des dispositions de l'article 15.VII.b).

5. Lorsqu'en cas de cessation du mandat de député ou de la fonction de membre du Conseil d'État il n'y a pas droit à pension sur la base du présent article et pour autant que le temps comme parlementaire et conseiller d'Etat n'est pas pris en considération lors du calcul ou du recalcul d'une pension en application d'une autre disposition de la présente loi, les dispositions concernant l'assurance rétroactive prévue par la législation ayant pour objet la coordination des régimes de pension sont applicables.

Dans cette hypothèse, les périodes correspondant au mandat de parlementaire ou aux fonctions de membre du Conseil d'État donnent lieu à des prestations de pension qui sont calculées par la Caisse de pension des employés privés, le cas échéant, par dépassement des limites prévues par la fixation des cotisations auprès de cette caisse, sur la base des rémunérations correspondant à ces services, telles qu'elles sont définies à l'alinéa 2 du paragraphe 2; ces prestations sont intégralement cumulables avec les montants de pension découlant d'une affiliation concomitante auprès d'un régime de pension contributif.

Les dispositions de l'alinéa qui précède s'appliquent également aux personnes qui, après avoir exercé antérieurement le mandat de député ou de membre du Conseil d'État, quittent le service de l'Etat sans avoir droit à une pension en application de la présente loi.

Lorsqu'en cas de cessation du mandat de député ou de membre du Conseil d'État il existe déjà un droit à pension en vertu du présent article sous II., l'ayant droit à pension peut opter pour l'application des dispositions prévues aux alinéas qui précèdent. Le même droit d'option est réservé aux survivants en cas de décès de l'ayant droit à pension.

6. En ce qui concerne les périodes computables de l'article 9. I. a) 7., l'ayant droit à pension peut opter pour une prise en considération de ces périodes par le régime de pension contributif.

7. Règlement grand-ducal du 15 mai 1997 portant fixation des indemnités des membres du Conseil d'État

Art. 1^{er}. (1) Durant l'exercice de ses fonctions, le conseiller d'Etat jouit d'une indemnité annuelle correspondant à 300 points indiciaires. Le Président et les Vice-Présidents du Conseil d'État jouissent d'une indemnité annuelle supplémentaire de respectivement 220 et 60 points indiciaires.

(2) Un premier tiers de l'indemnité est alloué par quarts à titre d'indemnité fixe. Un deuxième tiers est versé en jetons de présence pour assistance aux séances publique et plénière, suivant le mode déterminé à l'article 2 du présent règlement grand-ducal. Le troisième tiers est alloué d'après les présences en commission conformément aux dispositions prévues à l'article 3 du présent règlement.

(3) Les deux premiers tiers sont liquidés à la fin de chaque trimestre et le troisième à la fin de l'année.

(4) Pour les décomptes trimestriels et pour le décompte final il est chaque fois tenu compte de la période pendant laquelle les membres ont exercé leur fonction respective de président, de vice-président ou de conseiller.

Art. 2. (1) A la fin de chaque trimestre le quart du deuxième tiers de l'indemnité est divisé par le nombre de séances publique et plénière qui ont eu lieu pendant ce trimestre.

(2) Chaque membre a droit à autant de parts qu'il compte de présences à ces séances publique et plénière pour ce trimestre. Les absences sont compensées par des présences pendant le même trimestre aux réunions des commissions à raison de trois séances de commissions pour une séance publique et plénière.

Art. 3. Chaque membre a droit à l'intégralité du troisième tiers de l'indemnité s'il a assisté pendant l'année à au moins trente-six réunions de commissions. Au cas où un membre n'a pas atteint ce nombre de réunions, 1/36^e de ce tiers est porté en déduction pour chaque présence qui lui manque pour parfaire le nombre requis.

Pour l'application du présent article, les présences en commission qui ont déjà servi à compenser les absences en séances publique et plénière ne sont plus prises en compte. Toutefois, les absences qui se justifient pour cause de maladie sont comptées comme présences.

Art. 4. Pour le calcul du trimestre de faveur et de l'allocation de fin d'année revenant aux membres du Conseil d'État, l'indemnité de base est celle fixée au paragraphe (1) de l'article 1^{er} du présent règlement.

Art. 5. La valeur numérique des points indiciaires est déterminée conformément aux règles fixées par la législation en matière des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Art. 6. Le règlement grand-ducal du 24 septembre 1980 portant nouvelle fixation des indemnités des membres du Conseil d'État tel qu'il a été modifié dans la suite est abrogé.

Art. 7. Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

Adresse: 5, rue Sigefroi
L-2536 Luxembourg

Téléphone: 47 30 71

Téléfax: 46 43 22

Internet: www.conseil-etat.public.lu

e-mail: info@conseil-etat.public.lu