



CONSEIL D'ÉTAT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# RAPPORT ANNUEL

2022 - 2023

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

## **LE CONSEIL D’ÉTAT**

### **Les membres du Conseil d’État**

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

Durant l’exercice 2022-2023, aucun membre n’a quitté le Conseil d’État.

#### **b) Membres du Conseil d’État (au 31 juillet 2023)**

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

Né en 1981, le Prince Guillaume a effectué une formation d’officier à l’Académie Royale Militaire de Sandhurst en Grande-Bretagne avant de poursuivre ses études en politique internationale en France et en Grande-Bretagne ; licencié en lettres et sciences politiques, spécialité sciences politiques. Le 18 décembre 2000, le Prince Guillaume est officiellement nommé Grand-Duc Héritier. Il est officier de l’Armée luxembourgeoise et porte actuellement le grade de colonel. En 2019, le Prince Guillaume a suivi un cycle de formation postuniversitaire au Royal College of Defence Studies (RCDS) à Londres, afin d’acquérir une expertise complémentaire pour assumer dans les meilleures conditions ses futures responsabilités. Il prend, en 2001, la présidence d’honneur du « *Board of Economic Development* » sous le nom actuel de « *Trade and Investment Board* ». Ses missions dans ce cadre l’ont conduit dans de nombreux pays afin de promouvoir l’économie luxembourgeoise. Depuis le 24 juin 2005, le Grand-Duc Héritier est membre du Conseil d’État. Il assure le Haut Patronage à la Fédération du Sport cycliste luxembourgeois, à la Centrale des Auberges de Jeunesse, à l’Association nationale des Victimes de la Route, à l’Orchestre d’harmonie des jeunes de l’Union européenne ainsi qu’aux associations Jonk Entrepreneuren Luxembourg et Special Olympics Luxembourg. Après avoir présidé pendant plus de dix ans le conseil d’administration de la Fondation « *Kräizbiereg* », le Grand-Duc Héritier en a accepté le titre de président d’honneur en 2011. En 2017, il a rejoint le conseil d’administration de la « *World Scout Foundation* » afin de soutenir le développement du scoutisme à travers le monde. En 2019, il a pris le titre de chef scout. Depuis 2021, le Grand-Duc Héritier est Gouverneur d’Honneur du District 113 Luxembourg du Lions Club International.

#### **Patrick Santer**

Né en 1970, maître en droit de l’Université de Strasbourg, diplômé d’études supérieures spécialisées (juriste européen) de l’Université de Tours, avocat à la Cour, député (de 1999 à 2009), président de la Commission juridique de la Chambre des députés (de 2004 à 2009), nommé conseiller d’État le 27 avril 2009, nommé vice-président le 1<sup>er</sup> avril 2019.

#### **Lydie Lorang**

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

#### **Martine Deprez**

Née en 1969, licenciée en sciences mathématiques de l’Université de Liège, chargée d’études à l’Inspection générale de la Sécurité sociale (de 1992 à 2001), professeur stagiaire (de 2002 à 2003),

professeur de sciences – spécialité sciences mathématiques (depuis 2004), nommée conseillère d'État le 31 octobre 2012.

### **Christophe Schiltz**

Né en 1978, maîtrise en droit privé (Université de Strasbourg III – Robert Schuman), LL.M. (Université de Cambridge) et MA en études politiques et administratives européennes (Collège d'Europe à Bruges), chargé de mission à la Représentation permanente du Luxembourg auprès de l'Union européenne (RPUE) (de 2004 à 2005), référendaire à la CJCE (de 2005 à 2006), secrétaire de légation, puis conseiller de légation (2016) au Ministère des affaires étrangères (MAE) (2006 à 2020), chef de cabinet du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration (de 2009 à 2012), conseiller juridique de la RPUE (de 2012 à 2014), conseiller juridique (de 2014 à 2016), chef du Service juridique du MAEE (2016 à 2020), ministre plénipotentiaire ainsi que coordinateur général de la Coopération au développement et de l'action humanitaire au MAEE (2020-2022), et Directeur de la Coopération au développement et de l'action humanitaire au MAEE (2022-), nommé conseiller d'État le 28 novembre 2013, nommé président le 17 mars 2021 avec effet au 7 avril 2021.

### **Lucien Lux**

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

### **Alain Kinsch**

Né en 1971, diplômé de l'Université de Paris-Dauphine (magistère en Sciences de Gestion en 1995 et maîtrise en Sciences de Gestion en 1994) et de l'INSEAD, Fontainebleau (MBA en 2003), réviseur d'entreprises (de 1999 à 2020), expert comptable (de 1998 à 2022), auditeur chez Arthur Andersen (de 1995 à 2002), associé d'EY (Ernst & Young) de 2004 à 2020, associé gérant (« *country managing partner* ») d'EY Luxembourg, responsable de l'activité « Fonds d'investissement Private Equity » pour la zone Europe, Moyen-Orient, Afrique et Inde et membre de la direction régionale d'EY en Europe de 2009 à 2020. Administrateur indépendant de sociétés (depuis 2021), président de la Bourse de Luxembourg (depuis 2022). Consul général honoraire de la République des Philippines au Luxembourg, président du Cercle Consulaire du Luxembourg et vice-président d'SOS Villages d'Enfants Monde asbl, nommé conseiller d'État le 4 février 2015, nommé vice-président le 17 mars 2021.

### **Marc Thewes**

Né en 1967, études universitaires au Centre universitaire de Luxembourg (1987), à l'Université catholique de Louvain (1990) et à la London School of Economics (1992), inscription au Barreau de Luxembourg (1991), admission à la liste I (avocats à la Cour) du tableau de l'Ordre des avocats (1994), avocat associé (1995), assistant à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain (de 1990 à 1998), chargé de cours au Centre universitaire de Luxembourg (de 1999 à 2003), chargé de cours associé à l'Université du Luxembourg (2003), rédacteur en chef du Journal des tribunaux Luxembourg (2009), membre de l'Institut grand-ducal, section des sciences morales et politiques (2014), rédacteur en chef de la Revue luxembourgeoise de droit public (2019), nommé conseiller d'État le 4 février 2015.

### **Jeannot Nies**

Né en 1961, maîtrise en droit privé de l'Université de Strasbourg (1984), avocat (1985), magistrat (1991), procureur général d'État adjoint (2016-2022), nommé conseiller d'État le 11 mai 2015.

### **Dan Theisen**

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

### **Héloïse Bock**

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

### **Marc Colas**

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

### **Isabelle Schlessler**

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

### **Véronique Stoffel**

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

### **Yves Wagener**

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

### **Deidre Du Bois**

Née en 1971, avocate à la Cour, nommée conseillère d'État le 30 novembre 2019.

### **Alex Bodry**

Né en 1958 à Dudelange, maîtrise en droit privé à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne) en 1981, inscrit comme avocat, puis comme avocat à la Cour au Barreau de Luxembourg (de 1982 à

1989 et de 1999 à 2010), ancien ministre (1989-1999), député honoraire, bourgmestre honoraire de la Ville de Dudelange, nommé conseiller d'État le 20 janvier 2020.

### **Marc Meyers**

Né le 14 novembre 1973, maître en musique, directeur du Conservatoire de la Ville de Luxembourg, nommé conseiller d'État le 24 mars 2021.

### **Josiane Pauly**

Née en 1974, notaire, nommée conseillère d'État le 20 octobre 2021.

### **Monique Adams**

Née en 1972, maître en droit, directeur adjoint de l'Administration des contributions directes, nommée conseillère d'État le 28 janvier 2022.

### **Paul Wirtgen**

Né en 1963, doctorat en médecine à l'Université de Paris V en 1991, MBA healthcare management à l'Université de Salzbourg en 2006, directeur général honoraire des Hôpitaux Robert Schuman (HRS), directeur général du Centre Hospitalier du Nord (CHdN), nommé conseiller d'État le 14 mars 2022.

### **Laurent Zeimet**

Né en octobre 1974, maître en droit, bourgmestre de la Commune de Bettembourg (depuis 2011), député (de 2014 à 2018), nommé conseiller d'État le 25 mars 2022.

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

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

Six commissions siègent régulièrement :

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

Le 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 les composent.

Chaque conseiller d'État peut assister avec voix délibérative, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'un président de commission, aux réunions d'une commission dont il n'est pas membre.

Les commissions peuvent appeler à leurs délibérations, pour y prendre part avec voix consultative, toute personne susceptible d'apporter des éclaircissements sur les affaires en délibération (p. ex. des membres du Gouvernement).

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

Les commissions ont pour missions :

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

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

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

Les travaux en commission ne sont pas publics.

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

Compétente pour les affaires relevant des

- ministère de la Culture,
- ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse,
- ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et
- ministère des Sports,

elle a notamment 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.

Président : M. Schiltz

Membres : Mme Deprez, MM. Lux, Kinsch, Mmes Stoffel, Du Bois, M. Meyers

Secrétaire de commission : M. Segalla

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

Compétente pour les affaires relevant des

- ministère du Développement durable et des Infrastructures,
- ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs, et
- 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, l'agriculture et la viticulture.

Président : M. Theisen

Membres : Mme Stoffel, MM. Wagener, Meyers, Mmes Pauly, Adams, M. Zeimet

Secrétaire de commission : Mme Fister

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

Compétente pour les affaires relevant des

- ministère de l'Économie, et
- ministère des Finances,

elle a notamment dans ses attributions 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, la libéralisation des marchés, la concurrence, la consommation et la répression des fraudes, les statistiques et études économiques, la propriété industrielle, l'économie numérique.

Président : M. Santer

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

Secrétaire de commission : M. Karlshausen

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

Compétente pour les affaires relevant des

- ministère d'État, à l'exception des communications et médias,
- ministère des Affaires étrangères et européennes, à l'exception de l'immigration et de l'asile,
- ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, à l'exception des régimes de pension spéciaux,
- ministère de l'Intérieur, à l'exception de l'aménagement communal, et du développement urbain, et
- ministère de la Sécurité intérieure,

elle a notamment dans ses attributions 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. Thewes

Membres : MM. Nies, Mme Bock, M. Colas, Mme Schlessler, MM. Wirtgen, Zeimet

Secrétaire de commission : Mme Ferreira

### Commission juridique (JUR)

Compétente principalement pour les affaires relevant du

- ministère de la Justice,

elle a notamment dans ses attributions 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. Nies

Membres : MM. Schiltz, Santer, Mmes Lorang, Bock, MM. Wagener, Bodry

Secrétaire de commission : M. Fusshoeller

### Commission « Affaires sociales » (SOC)

Compétente pour les affaires relevant des

- ministère de l'Égalité des chances,
- ministère de la Famille, de l'Intégration, et à la Grande Région
- ministère de la Santé,
- ministère de la Sécurité sociale, et
- ministère du Travail, de l'Emploi, et de l'Économie social et solidaire,

elle a notamment dans ses attributions le travail et l'emploi, la sécurité sociale, les régimes spéciaux et complémentaires de pension, la santé, la famille, l'intégration sociale, l'égalité des chances, la santé et la sécurité au travail.

Présidente : Mme Lorang

Membres : S.A.R. le Grand-Duc Héritier, Mme Deprez, M. Lux, Mmes Schlessler, Du Bois, Pauly, M. Wirtgen

Secrétaire de commission : Mme Roeser

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

Compétente pour l'examen des révisions constitutionnelles.

Président : M. Schiltz

Membres : MM. Kinsch, Thewes, Nies, Wagener

Secrétaire de commission : M. Segalla

### Commission de coordination

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

Président : M. Schiltz

Composition : Tous les membres



Secrétaire de commission : M. Besch

Commission d'examen de la dispense du second vote constitutionnel

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

Président : M. Schiltz

Membres : MM. Santer, Kinsch, Mme Lorang, MM. Thewes, Nies, Theisen  
+ le conseiller d'État-rapporteur

Secrétaire de commission : M. Besch

Commission du rapport, de la documentation et des relations internationales

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

Président : M. Schiltz

Membres : MM. Santer, Kinsch, Mme Lorang, MM. Thewes, Nies

Secrétaire de commission : Mme Alex

Commission des comptes

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

Présidente: Mme Deprez

Membres : MM. Lux, Theisen, Colas, Wagener

Secrétaire de commission : M. Millim

Commission spéciale « COVID »

Président : M. Schiltz

Membres : MM. Santer, Kinsch, Mme Lorang, MM. Thewes, Nies

Secrétaire de commission : M. Fusshoeller

Commission spéciale « JU-CHA » (chaîne pénale de la Justice)

Président : M. Schiltz

Membres : MM. Santer, Mme Lorang, M. Thewes, Mme Bock, MM. Wagener, Bodry

Secrétaire de commission : M. Fusshoeller

## **Le Secrétariat du Conseil d'État (au 31 juillet 2022)**

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

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

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

### **Mme Françoise Alex – conseillère**

- Service juridique
- Responsable du Rapport d'activités

### **M. Michel Millim – attaché**

- Responsable du Service des commissions

### **M. Mike Poiré – attaché**

- Service juridique

### **M. Ben Segalla – attaché**

- Responsable du Service juridique
- Secrétariat de la commission CERM
- Secrétariat de la commission CONSTIT

### **M. Erik Fusshoeller – attaché**

- Secrétariat de la commission JUR

### **Mme Emilie Fister – attachée**

- Secrétariat de la commission DDI

### **Mme Jil Roeser – attachée**

- Secrétariat de la commission SOC

### **Mme Jil Ferreira – attachée**

- Secrétariat de la commission IAP

### **Mme Carola Sauer – attachée**

- Service juridique - recherches

### **M. Christian Déprez – attaché**

- Service juridique – recherches

### **M. Laurent Karlshausen – attaché**

- Secrétariat de la commission ECOFIN

**Mme Sophie Bontemps – attachée**

- Service juridique – recherches

**Mme Dominique Dahm – fonctionnaire stagiaire**

- Service juridique – recherches

**Mme Nadine Baulesch – employée**

- Service juridique - correctrice

**M. Jean-Jacques Waringo – employé**

- Service juridique – recherches

**M. Gaël Coureau – employé**

- Archiviste

**Mme Danielle Knebel – inspecteur (mi-temps)**

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

**Mme Marie-France Gindt – inspecteur**

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

**M. Christian Royer – employé**

- Secrétaire de direction

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

- Travaux de secrétariat

**M. Andy Moreira – employé**

- Gestion informatique
- Travaux de secrétariat

**Mme Michelle Nettgen – employée**

- Secrétaire de direction

**M. João Moura Cruz – employé**

- Secrétaire de direction

**M. Samuel Mafra – huissier**

- Réception

**M. Christoph Ries – employé**

- Réception

# LES ACTIVITÉS DU CONSEIL D'ÉTAT 2022-2023

## 1) Les réunions du Conseil d'État

### a) Séances publiques et plénières

Au cours de l'exercice 2022-2023, le Conseil d'État s'est réuni :

- 38 fois en séance plénière (41 fois au cours de l'exercice 2021-2022);
- 17 fois en séance publique (25 fois au cours de l'exercice 2021-2022).

### b) Commissions permanentes et spéciales

Les commissions permanentes et spéciales du Conseil d'État se sont réunies à 276 reprises (209 au cours de l'exercice 2021-2022).

### c) Le Bureau

Le Bureau s'est réuni 2 fois (8 fois au cours de l'exercice 2021-2022).

## 2) Les avis en matière législative et réglementaire

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

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

Description	2022-2023	2021-2022
Avis sur des propositions de révision constitutionnelle	0	0
Avis complémentaires sur des propositions de révision constitutionnelle	0	3
Avis sur des projets de loi	174	152
Avis complémentaires sur des projets de loi	125	83
Avis sur des propositions de loi	17	10
Avis sur des projets de règlement grand-ducal	208	185
Avis complémentaires sur des projets de règlement grand-ducal	15	8
Avis sur des projets d'arrêté grand-ducal	6	8
<b>Total :</b>	<b>545</b>	<b>457</b>

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

### b) Oppositions formelles

Dans le cas où le Conseil d'État est d'avis qu'une disposition légale envisagée est contraire à la norme supérieure ou à un principe général du droit, il formule une « opposition formelle ». Au cours de l'exercice 2022-2023, il a ainsi émis dans ses avis **749** oppositions formelles (335

oppositions formelles au cours de l'exercice 2021-2022). Ces oppositions formelles étaient motivées comme suit :

<b>Constitution, dont :</b>	<b>2022-2023</b>
Article 10 <i>bis</i>	20
Article 11 (3)	4
Article 11 (5)	6
Article 11 (6)	24
Article 12	1
Article 14	31
Article 32 (3) en combinaison avec l'article 11(3)	1
Article 32 (3) en combinaison avec l'article 11(5)	3
Article 32 (3) en combinaison avec l'article 11(6)	22
Article 32 (3) en combinaison avec l'article 96	2
Article 32 (3) en combinaison avec l'article 97	2
Article 32 (3) en combinaison avec l'article 104	3
Article 76, alinéa 1 <sup>er</sup>	5
Article 88	1
Article 96	11
Article 97	1
Article 99	27
Article 103	28
Article 108 <i>bis</i>	1

<b>Constitution révisée<sup>1</sup>, dont :</b>	
Article 15 (1)	3
Article 17 (4)	1
Article 18, alinéa 1 <sup>er</sup>	1
Article 34	1
Article 36	1
Article 45 (2) en combinaison avec l'article 50 (3)	2
Article 45 (2) en combinaison avec l'article 115	1
Article 45 (2) en combinaison avec l'article 116	1
Article 50 (3)	10
Article 51	1
Article 79	4
Article 81	1
Article 87	1
Article 92	2
Article 94	1
Article 97, alinéa 1 <sup>er</sup>	1
Article 108	1
Article 110	1
Article 115	2
Article 116	4

<sup>1</sup> Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023.

Article 117 (4)	1
-----------------	---

<b>Conventions ou traités internationaux, dont :</b>	<b>2022-2023</b>
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 6, paragraphe 1 <sup>er</sup> ( <i>procès équitable, droits de la défense, recours en pleine juridiction</i> )	19
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 8	1
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 13	1
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 14	1
Convention relative aux droits des enfants	3
Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne	1
Protocole additionnel n°12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 1 <sup>er</sup>	1
Transposition des directives de l'UE	40
Principe de l'applicabilité directe des règlements de l'UE	3
Mise en œuvre non conforme d'un règlement européen	17
<b>Principes généraux du droit, dont :</b>	<b>2022-2023</b>
Principe de l'État de droit	/
Principe de la hiérarchie des normes	4
Principe de la séparation des pouvoirs	/
Principe de la sécurité juridique (incohérence des textes ou texte lacunaire ; terminologie ambiguë ou incertaine ; accessibilité de la norme juridique...)	398
Principe de la personnalité des peines	/
Principe de proportionnalité	13
Principe du <i>fraus omnia corrumpit</i>	1
Principe du <i>non bis in idem</i>	3

En matière réglementaire, le Conseil d'État a signalé à 144 occasions que le projet lui soumis risquait d'encourir la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution, devenu l'article 102 de la Constitution révisée. À 14 occasions, il a mis en garde que le projet de règlement de règlement grand-ducal lui soumis risquait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution révisée. Au cours de l'exercice 2021-2022, le Conseil d'État avait invoqué l'article 95 de la Constitution à 54 reprises.

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

Description	2022-2023	2021-2022
Questions diverses	4	10
<b>Total :</b>	<b>4</b>	<b>10</b>

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

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

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

Au cours de l'exercice 2022-2023, le Conseil d'État a dispensé **211** projets du second vote constitutionnel (140 au cours de l'exercice 2021-2022).

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

#### **5) Relations nationales et internationales**

*13 octobre 2022*

Bruxelles - Installations solennelles du Premier Président du Conseil d'État belge

*23 au 26 novembre 2022*

IV Journées Internationales de la Fonction Consultative à Bogota

Le Vice-Président Patrick Santer a participé et contribué en tant que conférencier : Progrès, défis et avenir dans le nouveau contexte mondial globalisé.

*3 mars 2023*

Le 3 mars 2023, le président du Conseil d'État, Monsieur Christophe Schiltz, en présence du Vice-Président Patrick Santer et du Secrétaire Général Marc Besch, a reçu Son Excellence Monsieur le Professeur Modeste Bahati Lukwebo, Président du Sénat de la République Démocratique du Congo, pour un échange de vues.

*12 mai 2023*

Conférence « Perspectives croisées sur le droit administratif luxembourgeois – la nouvelle constitution et l'administré »

*26 et 27 juin 2023*

Séminaire de l'ACA-Europe sur « Services et Droits Sociaux » et l'Assemblée Générale de l'ACA-Europe à Naples.

(MM. Schiltz et Besch)

*7 juillet 2023*

Conférence « GENESE DE LA CONSTITUTION REVISEE »

Le Conseil d'État a organisé une table ronde des présidents des commissions de la Chambre des députés et du Conseil d'État ayant œuvré à la révision constitutionnelle. La Constitution révisée est entrée en vigueur le 1er juillet 2023. La table ronde avait pour thème la « GENESE DE LA CONSTITUTION REVISEE ».

Le Vice-président du Conseil d'État, Patrick Santer, a accueilli les invités. Marc Thewes, conseiller d'État, a modéré la table ronde, à laquelle ont participé en tant qu'intervenants Paul-Henri Meyers,

Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (1999-2013), Alex Bodry, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (2013-2020), Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (depuis 2020), Paul Schmit, Président de la Sous-commission et de la Commission CONSTIT (2010-2015) et Georges Wivenes, Président de la Commission CONSTIT (2016-2021).

## **6) Visites au Conseil d'État**

Le Conseil d'État a reçu en visite de courtoisie Son Excellence Monsieur Tadahiro MATSUBARA, Ambassadeur du Japon, le 24 novembre 2022, Son Excellence Ullrich Klöckner Aambassadeur de la République fédérale d'Allemagne, le 12 décembre 2022, Son Excellence Monsieur Markus BÖRLIN, Ambassadeur de Suisse, le 14 mars 2023.



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

---

Nota bene : Le terme « Constitution » renvoie à la version de la Constitution appliquée jusqu’à l’entrée en vigueur de la Constitution révisée, le 1<sup>er</sup> juillet 2023.

### A) DROITS ET LIBERTÉS FONDAMENTAUX

#### 1) Égalité devant la loi (articles 10bis, 11, paragraphe 2, 101 de la Constitution et 15 de la Constitution révisée et principe de non-discrimination (articles 15, paragraphe 2, de la Constitution révisée, 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales et 1<sup>er</sup> du Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales)

##### a) *Accès aux professions d’avocat à la Cour, de notaire et d’huissier de justice*

L’article 6, paragraphe 2, du *projet de loi n° 7958 relative à l’accès et à la formation des professions d’avocat à la Cour, de notaire et d’huissier de justice et modifiant : [...]*, prévoyait qu’en cas d’empêchement du directeur des études, le jury d’examen serait présidé par le membre le plus âgé. Dans son [avis du 6 juin 2023](#), le Conseil d’État, a rappelé qu’une priorité basée sur l’âge biologique constitue une discrimination fondée sur l’âge qui est contraire à l’article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales<sup>2</sup> ainsi qu’à son Protocole N° 12<sup>3</sup>. Il s’est en conséquence formellement opposé à cette disposition en suggérant aux auteurs de concevoir plutôt un système de tirage au sort, ce qui lui permettrait de lever son opposition formelle.

##### b) *Aides*

En vertu de l’article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, première phrase, du *projet de loi n° 8041 instaurant un régime d’aides en faveur des propriétaires de maisons et de bâtiments d’habitation en copropriété construits avant le 31 août 1986 en vue de l’amélioration de l’isolation acoustique contre le bruit aérien en provenance de l’aéroport de Luxembourg et modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit*, la loi en projet avait pour objet la création d’un régime d’aides financières en faveur des propriétaires de maisons et de bâtiments d’habitation en copropriété (...). Dans son [avis du 28 février 2023](#), le Conseil d’État a observé qu’au regard de la formulation choisie, le bénéfice du régime de l’aide financière se trouverait limité aux propriétaires de maisons et bâtiments d’habitation « en copropriété ». Il a rendu attentif au fait que cette limitation du cercle des bénéficiaires des aides en projet exclurait le propriétaire de la totalité des appartements d’un même immeuble. Considérant que cette limitation contreviendrait au principe d’égalité devant la loi, inscrit à l’article 10bis de la Constitution, il a exigé, sous peine d’opposition formelle, la suppression des termes « en copropriété » employés pour désigner les propriétaires de bâtiments d’habitation éligibles au régime d’aides.

##### c) *Casier judiciaire*

Aux termes du nouvel article 32quinquies que l’article 33 du *projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l’accès aux professions*

---

<sup>2</sup> Ratifiée par le Luxembourg en date du 3 septembre 1953.

<sup>3</sup> Ratifié par le Luxembourg en date du 21 mars 2006.

*d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales* proposait d'insérer dans la loi précitée, « [l]e Ministre s'informe régulièrement auprès du Parquet général de toutes condamnations pénales inscrites au casier judiciaire numéro 3 de tous détenteurs d'une autorisation d'établissement en relation avec la profession exercée. Le Parquet général notifie en réponse l'information demandée. » Dans son avis du 14 mars 2023, le Conseil d'État a relevé une divergence entre l'article 32quinquies précité et l'article 8-1., paragraphe 3, de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire, disposant que : « (3) Le bulletin n° 3 d'une personne physique ou morale est délivré sur demande : [...] 3) aux administrations de l'État, administrations communales et personnes morales de droit public saisies, dans le cadre de leurs missions légales, d'une demande présentée par la personne physique ou morale concernée, laquelle a donné son accord de manière écrite ou électronique afin que le bulletin N° 3 soit délivré directement à l'administration ou à la personne morale de droit public. [...] ». En effet, en vertu de la procédure décrite au nouvel article 32quinquies, le ministre, initiateur de la demande d'information adressée au Parquet général, n'était pas saisi d'une demande présentée par la personne physique ou morale concernée, qui ne devait d'ailleurs pas donner son accord de manière écrite ou électronique à la délivrance du bulletin n° 3. Considérant que cette différence entre la procédure proposée et celle de droit commun, inscrite à l'article 8-1., paragraphe 3, point 3, de la loi précitée du 29 mars 2013, était constitutive d'une différence de traitement au sens de l'article 10bis de la Constitution, le Conseil d'État a rappelé que la Cour constitutionnelle admet que le législateur puisse soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, à condition toutefois que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Soulignant que la loi précitée du 29 mars 2013 entoure la délivrance du bulletin n° 3 de conditions substantielles, dont l'application était en l'occurrence écartée, sans que des explications justifiant des régimes légaux différents concernant l'accès au casier judiciaire aient été fournies, le Conseil d'État, dans l'attente de telles explications, a réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel à l'égard du nouvel article 32quinquies.

#### ***d) Contributions financières étatiques en faveur des structures pour personnes âgées***

Parmi les bénéficiaires de la contribution financière étatique pour la période du 1<sup>er</sup> octobre 2022 au 31 décembre 2023, prévue à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 8087 autorisant l'État à participer au financement du surcoût des produits énergétiques et d'électricité supporté par les centres intégrés pour personnes âgées, maisons de soins, logements encadrés et centres de jour psycho-gériatriques agréés en vertu de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes ouvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique*, étaient énumérés les centres de jour psycho-gériatriques agréés en vertu de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes ouvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Dans son avis du 15 novembre 2022, le Conseil d'État a observé que le règlement grand-ducal modifié du 8 décembre 1999 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services pour personnes âgées définit les « centres psycho-gériatriques » comme visant tous services garantissant un accueil gérontologique et thérapeutique, de jour ou de nuit, [...]. Comme le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article sous examen ne visait que les « centres de jour psycho-gériatriques », sans que l'exposé des motifs et le commentaire afférent à la disposition ne fournissent des explications quant à une éventuelle exclusion des centres psycho-gériatriques accueillant des personnes âgées pendant la nuit, le Conseil d'État a réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel, en invitant les auteurs à fournir des explications de nature à justifier que la différence de traitement entre les « centres de jour » et les « centres de nuit », inhérente à la loi en projet, procédait de disparités objectives, qu'elle était rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

### ***e) Élections législatives, communales et européennes***

L'article 6 du *projet de loi n° 8150 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003* visait à compléter l'article 140, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée par une disposition permettant la reproduction sur le bulletin de vote des logos des partis politiques. Dans son [avis du 16 mai 2023](#), le Conseil d'État a rendu attentif au fait qu'en vertu de l'article 135 de la même loi « [l]es listes sont constituées pour chaque circonscription par des partis politiques ou des groupements de candidats ». Dès lors, dans un souci de cohérence, et afin d'assurer l'égalité entre les partis constitués et les groupements de candidats, il a demandé, sous peine d'opposition formelle pour rupture du principe d'égalité, de permettre tant la reproduction des logos des partis politiques que celle des logos des groupements de candidats sur les bulletins de vote.

\*

L'article 4, point 2°, du *projet de loi n° 8150 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003* visait à compléter l'article 79 de cette loi par une disposition en vertu de laquelle « [l]e président autorise un électeur déficient mental à se faire accompagner lorsque celui-ci présente un certificat médical datant de moins de trois mois constatant sa déficience mentale. » Dans son [avis du 16 mai 2023](#), le Conseil d'État a observé que la disposition proposée, en ce qu'elle imposait la présentation d'un certificat médical aux seules personnes affectées d'une déficience mentale, soulevait la question de sa conformité à l'article 10*bis* de la Constitution. Il a en effet rendu attentif au fait que certaines déficiences physiques pourraient, à l'instar de déficiences mentales, ne pas être immédiatement décelables, impliquant que les deux catégories d'électeurs, à savoir ceux atteints de déficiences physiques, d'une part, et ceux souffrant de déficiences mentales, d'autre part, seraient traités différemment alors même que se trouvant dans des situations tout à fait comparables. Le Conseil d'État a par conséquent invité les auteurs à lui fournir des explications de nature à justifier que cette différence de traitement répondait aux critères établis par la Cour constitutionnelle, à savoir qu'elle procédait de disparités objectives, qu'elle était rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Dans l'attente de telles explications, le Conseil d'État a réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

### ***f) Élections des membres du Conseil national de la Justice***

L'amendement 3 des amendements parlementaires du 21 septembre 2022, concernant le *projet de loi n° 7323A portant organisation du Conseil national de la justice et modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État* visait à remplacer la teneur de l'article 3 du projet de loi, relatif à la procédure d'élection des membres du Conseil national de la justice. L'article 3, paragraphe 4, dans sa version amendée, disposait *in fine* qu'« [e]n cas d'égalité des voix, le candidat le plus ancien dans la magistrature est élu ». Dans son [troisième avis complémentaire du 15 novembre 2022](#), le Conseil d'État a considéré que la priorité fondée sur l'âge biologique constituait une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>4</sup> ainsi qu'au Protocole n° 12 de cette convention. Il s'est dès lors formellement opposé à cette disposition. Il a rendu attentif au fait que l'opposition formelle pourrait être levée si les auteurs revenaient soit au régime initial, qui avait donné l'avantage au candidat le plus ancien en rang dans la magistrature, soit recouraient à un régime de tirage au sort.

---

<sup>4</sup> Article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

Il a réitéré cette opposition formelle concernant les amendements 7, 10 et 22 relatifs au projet de loi n° 7323A précité.

### **g) Fiscalité**

La proposition de loi n° 8047 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu aux fins de relancer l'investissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique visait à introduire un abattement fiscal, dénommé « abattement à l'investissement dans la relance de l'entrepreneuriat durable et numérique », en faveur des investisseurs privés, contribuables personnes physiques. Les auteurs distinguaient entre deux régimes : Le premier, qu'il était proposé d'insérer dans un nouvel article 129f de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, ci-après « LIR », avait trait aux « petites entreprises », tandis que le second, prévu dans un nouvel article 129g de la LIR, se rapportait aux « moyennes entreprises ». Outre quelques différences mineures, les conditions d'applicabilité des régimes prévues aux paragraphes 3 des articles 1<sup>er</sup> et 2 étaient quasiment identiques. Dans son [avis du 28 février 2023](#), le Conseil d'État a considéré que le régime proposé instaurait une différence de traitement entre les contribuables luxembourgeois qui, en investissant dans une société de capitaux de droit luxembourgeois ou dans une société de capitaux d'un autre État membre ayant un établissement stable au Luxembourg, bénéficieraient de l'abattement proposé, et les contribuables luxembourgeois investissant dans une entreprise similaire, immatriculée dans un autre État membre, n'ayant pas d'établissement stable au Luxembourg, éventuellement constituée sous une forme sociale différente que celles énoncées à la définition des paragraphes 1<sup>er</sup>, point 8<sup>5</sup>, des articles 1<sup>er</sup> et 2, de la proposition de loi, à savoir les sociétés anonymes, les sociétés européennes, les sociétés en commandite par actions, les sociétés à responsabilité limitée, qui n'en tiraient pas profit. Comme ces deux catégories de contribuables se trouveraient toutefois dans des situations tout à fait comparables, le Conseil d'État a considéré que les dispositions proposées se heurtaient au principe d'égalité devant la loi, inscrit à l'article 10bis de la Constitution. Dès lors, dans l'attente que les auteurs lui fournissent des explications de nature à justifier cette différence de traitement, répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d'État a réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

\*

Selon l'article 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, du projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant [...], le terme « fonds » visait « les parcelles cadastrales telles qu'issues de la documentation cadastrale établie en vertu de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie, sises entièrement ou partiellement en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée au sens de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et du règlement pris en exécution de son article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2 ». Cette définition avait pour objet la détermination de l'objet imposable tant pour l'impôt foncier (ci-après « IFON ») que pour l'impôt à la mobilisation de terrains (ci-après « IMOB »). La définition écartait toutefois les propriétés foncières situées en zone verte. Les auteurs du projet de loi justifiaient l'abandon d'une imposition des parcelles situées en zone verte principalement par des recettes négligeables et la disproportion qui en résulterait par rapport à l'effort administratif impliqué. Dans son [avis du 13 juin 2023](#), le Conseil d'État a considéré cette explication comme

---

<sup>5</sup> « Le Conseil d'État renvoie à ce propos à ses observations ci-avant et à la notion de « société de capitaux », telle que définie à l'article 119, point 1, de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés (texte codifié) ».

non convaincante alors qu'elle valait tout aussi bien pour la mise en place du nouvel IFON dans son entièreté, étant donné que les auteurs avaient évalué les recettes à générer par l'impôt foncier réformé comme se situant entre 33,8 à 41,3 millions d'euros. Il a rappelé que selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle relative à l'article 10*bis* de la Constitution<sup>6</sup>, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Considérant que les situations des terrains construits en zone urbanisée et des terrains construits en zone verte étaient d'un point de vue fiscal tout à fait comparables, le Conseil d'État, en l'absence de raison plausible et objective de nature à justifier la différence de traitement envisagée, s'est formellement opposé à la définition proposée à l'article 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, du projet de loi.

\*

L'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant [...]* relatif à l'impôt sur la non-occupation de logements (ci-après « INOL »), disposait que : « (1) Sont présumés non-occupés les logements à l'adresse desquels aucune personne physique n'est inscrite au registre de la population pendant une période de six mois consécutifs. L'état de non-occupation d'un logement est constaté par le bourgmestre après interconnexion du registre national des bâtiments et des logements au sens de la loi relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements et du registre national des personnes physiques au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. » Dans son *avis du 13 juin 2023*, le Conseil d'État a critiqué la disposition en ce qu'elle déduisait la non-occupation d'un état de fait, à savoir l'inscription au registre de la population d'une personne à l'adresse du logement pendant un délai de six mois. Il a par ailleurs compris, en l'absence de disposition contraire, que le délai de six mois continuerait de courir même en cas de mutation du droit de propriété ou d'un droit réel sur le bien immobilier destiné au logement. Ne prévoyant pas d'interruption du délai en cas de mutation, le Conseil d'État a considéré que la disposition créerait une différence de traitement entre les débiteurs de l'INOL. Ces derniers seraient en effet traités différemment selon que le moment de l'inscription de la mutation au cadastre, déterminant la qualité de débiteur d'impôt, précéderait ou suivrait la date de référence du 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition prévue à l'article 46, paragraphe 2, du projet de loi et selon que la période de six mois d'absence d'inscription au registre de la population serait écoulée ou non avant cette date de référence. Estimant que cette différence de traitement risquerait de se heurter au principe de l'égalité devant la loi inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution<sup>7</sup>, le Conseil d'État a demandé aux auteurs de justifier que la différence de traitement envisagée procédait de disparités objectives, qu'elle était rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, en ce qu'à défaut, il se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

\*

L'article 2, paragraphe 2, alinéa 2, du *projet de loi n° 8175 introduisant un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs d'électricité* disposait que « [s]ont considérés comme débiteurs solidaires du paiement de la contribution visée à l'alinéa 1<sup>er</sup><sup>8</sup>, les associés et actionnaires détenant la majorité des droits de vote ou plus de 50 pour cent du capital social du

---

<sup>6</sup> Article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution révisée.

<sup>7</sup> Article 15, paragraphe 1<sup>er</sup> et 2, de la Constitution révisée.

<sup>8</sup> Article 2, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 8175 « (2) Les producteurs sont soumis à une contribution correspondant à 90 pour cent des recettes excédentaires obtenues par la vente de l'électricité issue de l'exploitation d'installations de production d'électricité visées au paragraphe 1er et injectée dans le réseau. »

producteur ». Dans son avis du 13 juillet 2023, le Conseil d'État a d'abord observé que cette disposition était contraire au principe de la séparation des patrimoines des sociétés commerciales à responsabilité limitée de ceux de leurs associés ou actionnaires. Il a ensuite observé que la disposition précitée opérait une différence de traitement entre les associés et les actionnaires qui détenaient la majorité des droits de vote ou plus de 50 pour cent du capital social et les associés et actionnaires dont les droits de vote ou la détention du capital social n'atteignaient pas ces seuils, dans la mesure où seuls les associés et actionnaires majoritaires étaient des débiteurs solidaires de la « contribution », les autres associés et actionnaires en étant exemptés. Le Conseil d'État a fait valoir à l'encontre de cette différenciation que tous les associés et actionnaires d'une société de production d'électricité bénéficient du droit aux dividendes à mesure de leur participation dans l'entreprise. Il a rappelé que selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle<sup>9</sup> relative à l'article 15, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de la Constitution, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. En l'occurrence, le Conseil d'État n'a toutefois pas pu déceler de raison objective permettant de justifier une différence de traitement entre les associés et actionnaires selon le niveau de leur participation dans la société. Il a finalement rendu attentif au fait que la disposition opérait encore une deuxième différence de traitement entre les associés et actionnaires débiteurs solidaires de la « contribution » et les associés et actionnaires débiteurs des impôts sur le revenu ou sur les collectivités, qui étaient dispensés de la solidarité envisagée. Au regard de la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État n'a, à cet égard non plus, pu discerner de raison objective permettant de justifier une différence de traitement entre ces deux catégories de contribuables dont les situations étaient pourtant tout à fait comparables. Au regard de l'ensemble de ces considérations, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 2, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi en projet.

#### ***h) Fonction publique***

Il était prévu à l'article 13, paragraphe 2, alinéa 4, du *projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg*, que le fonctionnaire ou employé de l'État requérant une vérification de ses antécédents en vue d'un accès à l'aéroport serait exonéré du paiement du droit de timbre prévu à l'article 13, paragraphe 2, alinéa 3, point 11°. Dans son avis du 28 février 2023, le Conseil d'État s'est interrogé sur les raisons pouvant justifier l'exonération du paiement du timbre de chancellerie en question au regard du principe d'égalité devant la loi inscrit à l'article 10bis de la Constitution. À défaut d'explications des auteurs de nature à justifier la différence de traitement instituée, le Conseil d'État n'a pas été en mesure d'apprécier la conformité de la disposition proposée par rapport à l'article 10bis de la Constitution. Il a en conséquence mis en garde que la disposition précitée risquait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution, dans l'hypothèse où la différence de traitement instituée ne procéderait pas de disparités objectives, ne serait pas rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Il a réitéré cette observation à l'article 18 du projet de règlement grand-ducal qui visait à instaurer une exonération similaire en faveur des fonctionnaires et employés de l'État, les auteurs ayant pareillement omis de fournir des explications concernant ce traitement de faveur.

\*

L'article 4, point 3°, du *projet de règlement 1° modifiant : a) le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ; [...] 2° abrogeant l'arrêté grand-ducal du 16 novembre 1939*

---

<sup>9</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n° 921 du 20 novembre 2020).

*concernant la création de gardes civiques dans les communes* proposait l'ajout d'un nouveau paragraphe 4 à l'article 21 du règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2017. Ce paragraphe prévoyait l'allocation d'une nouvelle « prime de police judiciaire » non pensionnable de dix points indiciaires aux fonctionnaires exerçant les fonctions d'agent municipal ou d'agent municipal dirigeant en en limitant toutefois le bénéfice aux agents exerçant les missions définies à l'article 15-1bis, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code de procédure pénale<sup>10</sup>. Dans son avis du 25 avril 2023, le Conseil d'État a observé que la notion de « prime de police judiciaire » n'est pas utilisée dans le secteur étatique en relation avec l'exercice d'attributions de police judiciaire et cela ni dans les lois applicables à la fonction publique ni dans celles organisant les administrations. Il a rendu attentif au fait que d'une manière générale, les agents ayant la qualité d'officier de police judiciaire ne bénéficient pas d'une prime spécifique dont l'objet serait de compenser d'éventuelles sujétions en relation avec l'exercice des attributions attachées à la fonction d'officier de police judiciaire. Dans ce contexte, le Conseil d'État a noté que la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale prévoit l'allocation d'une indemnité à un nombre limité de membres de la Police et non pas de manière générale à tous les officiers de police judiciaire qui en relèvent. Le Conseil d'État s'est en conséquence interrogé sur la justification de l'allocation de la prime en question aux agents municipaux au regard du principe d'égalité inscrit à l'article 10bis de la Constitution. À cet égard, le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé que l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, appelée à servir de fondement légal au texte en projet, prévoit que « [l]e fonctionnaire jouit d'un traitement dont le régime est fixé par règlement grand-ducal, par assimilation en principal et accessoires modalités et délais, à celui des fonctionnaires de l'État, en tenant compte, le cas échéant, de la situation spéciale de la fonction communale ». Il a observé que s'il est certes vrai que les missions exercées au titre de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale par les agents municipaux y visés relèvent, du moins en partie, « de la situation spéciale de la fonction communale », il a toutefois considéré que cette spécificité n'était pas de nature à exiger ou justifier l'introduction d'une nouvelle catégorie de primes. Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'État a mis en garde que la disposition proposée risquerait d'encourir, si elle était maintenue, la sanction de l'article 95 de la Constitution.

\*

L'article 11 du projet de règlement 1<sup>o</sup> modifiant : a) le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ; [...] 2<sup>o</sup> abrogeant l'arrêté grand-ducal du 16 novembre 1939 concernant la création de gardes civiques dans les communes disposait qu'à partir de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet, aucune nomination ne serait plus effectuée dans le groupe de traitement D2, sauf pour les agents recrutés sur base d'une vacance de poste publiée avant cette date. L'article 12 définissait ensuite les modalités du reclassement des agents municipaux en service relevant du groupe de traitement D2 au moment de l'entrée en vigueur du texte en projet. Les auteurs expliquaient dans le commentaire afférent à l'article 11 que l'exception applicable aux agents recrutés sur la base d'une publication de poste antérieure à l'entrée en vigueur du texte proposé serait « dans l'intérêt d'une bonne gestion du personnel des administrations communales ». Ils précisaient encore que la coexistence pendant un certain temps de l'ancienne carrière et de la carrière revalorisée de l'agent municipal serait nécessaire pour couvrir la situation d'agents engagés avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement et se trouvant en service provisoire au moment de son entrée en vigueur. Concernant le mécanisme de reclassement

---

<sup>10</sup> Article 15-1bis, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code de procédure pénale : « 1) Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière recherchent et constatent par procès-verbaux, dans la ou les communes de leur ressort, les contraventions aux règlements de police générale de la ou des communes, ainsi que les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales. »

proprement dit, la première phrase de l'article 12 prévoyait que « [l]es agents municipaux nommés définitivement et classés dans le groupe de traitement D2, accèdent au groupe de traitement D1 [...] ». Les auteurs précisait à cet égard que « [...] le reclassement se fait à partir de la nomination définitive des agents intéressés. Il sera dès lors opéré avec effet à l'entrée en vigueur du présent règlement pour ceux qui, à ce moment, bénéficient d'une nomination définitive ». Quant aux agents municipaux se trouvant en service provisoire, ils expliquaient que « le reclassement sera effectué sur la base de leur traitement de début de carrière, fixé au moment de leur nomination définitive ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 25 avril 2023](#), a compris, en partant d'une lecture combinée des articles 11 et 12, que les agents se trouvant en service provisoire au moment de l'entrée en vigueur, nommés provisoirement<sup>11</sup>, qui auront nécessairement été recrutés sur la base d'une vacance de poste publiée à une date antérieure à la mise en vigueur du texte en projet, ne seraient pas reclassés dans le groupe de traitement avant leur nomination définitive et que les agents recrutés après l'entrée en vigueur du texte en projet, comme cela devrait normalement être le cas, sur la base d'une publication de poste postérieure à l'entrée en vigueur du projet sous revue, seraient admis au service provisoire dans le groupe de traitement D1. Le Conseil d'État s'est interrogé sur les raisons objectives permettant de justifier une telle différence de traitement. Dans la mesure où les catégories de bénéficiaires visés se trouveraient dans des situations tout à fait comparables, il a rendu attentif au fait que la disposition proposée heurtait le principe de l'égalité devant la loi, inscrit à l'article 10bis de la Constitution, et risquait ainsi d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, lettres a, b et c), du *projet de loi n° 8165 portant mise en œuvre des points 3, 4 et 11 de l'accord salarial dans la Fonction publique du 9 décembre 2022 et portant modification : 1<sup>o</sup> de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; et 2<sup>o</sup> de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État*, qui portait sur l'article 16 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, avait pour objet de porter le pourcentage maximum de majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières pouvant être attribuées par groupe de traitement au sein d'une administration à 30 pour cent. Outre de proposer une augmentation du pourcentage en question, les auteurs avaient opté pour une nouvelle approche dans la mesure où la limite dudit pourcentage ne devait plus être calculée par rapport au nombre de postes à responsabilités particulières, mais par rapport au nombre de majorations d'échelon pouvant être accordées. Les auteurs du projet de loi relevaient dans le commentaire afférent à la modification proposée que cette modification pourrait avoir pour conséquence que le nombre de postes à responsabilités particulières figurant dans un organigramme soit plus élevé que celui des majorations d'échelon possibles, même si ceci deviendrait moins probable avec l'augmentation de la limite à 30 pour cent. Dans son [avis du 27 juin 2023](#), le Conseil d'État a signalé que le dispositif, tel que modifié, aurait pour effet de contraindre le chef d'administration, au cas où le plafond fixé pour les majorations d'échelon pouvant être attribuées serait atteint, à opérer un choix quant à l'attribution d'une majoration d'échelon aux agents occupant des postes à responsabilités particulières. Il a observé que si une telle situation serait certes moins probable en raison de l'augmentation à 30 pour cent de la limite des majorations pouvant être accordées, de telles

---

<sup>11</sup> Loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux  
« Art. 4. Service provisoire.

1. La nomination provisoire vaut admission au service provisoire dont la durée est de « deux » ans pour le fonctionnaire admis au service provisoire à un poste à tâche complète et de « trois » ans pour le fonctionnaire admis au service provisoire à un poste à temps partiel de cinquante pour cent ou de soixante-quinze pour cent d'une tâche complète.[...]



situations pourraient tout de même se présenter au vu de la nouvelle configuration du dispositif. Il a rendu attentif au fait que le nouveau dispositif risquerait dès lors de créer une inégalité entre les agents occupant des postes à responsabilités particulières qui se verraient attribuer la majoration d'échelon y relative et ceux occupant également un poste à responsabilité, mais qui ne bénéficieraient pas de la compensation financière que représente la majoration d'échelon, en raison des règles de calcul découlant de la fixation d'un pourcentage maximum des majorations pouvant être attribuées. La modification projetée posait donc problème, en ce qu'elle comportait le risque que des organigrammes des administrations confèrent des postes à responsabilités particulières à des agents ne bénéficiant pas des majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières. Le Conseil d'État, considérant que ces deux catégories d'agents se trouveraient dans des situations tout à fait comparables, a rappelé que selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle relative à l'article 10*bis*, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Comme le Conseil d'État n'a toutefois pas pu déceler de raison objective de nature à justifier une différence de traitement entre ces deux catégories d'agents, il s'est formellement opposé à l'article 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, lettres a) à c), du projet de loi pour violation du principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution<sup>12</sup>.

### *i) Incompatibilité de fonctions*

L'amendement 17 des amendements parlementaires du 22 juillet 2022 concernant le *projet de loi n° 7863A sur les référendaires de justice et portant modification de : [...]* visait à modifier l'article 44 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire relatif à l'affectation à un emploi de greffier d'une juridiction ordinaire en l'alignant sur l'article 88 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, y compris l'incompatibilité de la fonction de greffier avec tout mandat politique. Dans son avis complémentaire du 11 octobre 2022, le Conseil d'État a relevé que cette incompatibilité ne frapperait que les agents – quelle que soit par ailleurs la nature de leur statut, fonctionnaire ou employé de l'État – affectés à un poste de greffier d'une juridiction, et non pas les autres agents, qui resteraient libres de poursuivre une carrière politique. Il a considéré que l'incompatibilité qui serait ainsi maintenue pour les seuls greffiers poserait un problème au regard du principe d'égalité devant la loi, inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. Il s'est interrogé sur les justifications de cette différence de traitement entre les greffiers, d'une part, et les autres agents de l'administration judiciaire, d'autre part, en soulignant que les greffiers, tout comme les autres agents de l'administration judiciaire, n'ont pas de pouvoir décisionnel analogue à celui des magistrats. Dans l'attente d'une réponse à cette interrogation, le Conseil d'État a réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

### *j) Magistrature*

L'amendement 27 des amendements parlementaires du 29 septembre 2022 concernant le *projet de loi n° 7323B sur le statut des magistrats et portant modification : [...]* visait à répondre, entre autres, à la réserve quant à la dispense du second vote constitutionnel que le Conseil d'État avait émise dans son deuxième avis complémentaire du 31 mai 2022 relativement à l'exclusion des membres des parquets de la composition du Tribunal disciplinaire. En vertu de l'article 28, tel qu'amendé en dernier lieu, deux des trois membres effectifs du Tribunal disciplinaire pouvaient désormais être choisis parmi les magistrats des tribunaux d'arrondissement, des parquets, des justices de paix ou du pool de complément des magistrats du siège. Dans son troisième avis

---

<sup>12</sup> Voir dans le même sens les oppositions formelles que le Conseil d'État a émises dans le même avis du 27 juin 2023 concernant l'article 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, lettre e) et l'article 2, point 1<sup>o</sup>, lettre a), du projet de loi n° 8165.

complémentaire du 15 novembre 2022, le Conseil d'État a relevé que les auteurs de l'amendement avaient non seulement ajouté les parquets, mais également le pool de complément des magistrats du siège. Il a toutefois constaté que les magistrats relevant du pool de complément des magistrats des parquets ainsi que les magistrats de la Cellule de renseignement financier, relevant pourtant des juridictions disciplinaires, n'étaient pas mentionnés comme pouvant être membres de ces juridictions. Il a estimé que la disposition créait une différence de traitement entre les magistrats relevant du pool de complément des parquets et les magistrats de la Cellule de renseignement financier, d'une part, et les autres magistrats visés à la disposition sous examen, d'autre part. Dans la mesure où ces deux catégories de personnes se trouveraient dans des situations tout à fait comparables, il a considéré que la disposition amendée heurtait le principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10bis de la Constitution et interprété par la Cour constitutionnelle. Il a dans ce contexte rappelé que selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle<sup>13</sup> relative à l'article 10bis, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Ne voyant en l'occurrence aucune raison objective permettant de justifier une différence de traitement entre les deux catégories de magistrats, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 28 dans sa version amendée.

\*

L'amendement 27 des amendements parlementaires du 29 septembre 2022 concernant le *projet de loi n° 7323B sur le statut des magistrats et portant modification* : [...] proposait entre autres la modification de l'article 28, paragraphe 3, du projet de loi. L'article 28, paragraphe 3, alinéa 4, dans sa teneur amendée disposait que « [l]es affaires sont plaidées et jugées en audience publique. ». Dans son troisième avis complémentaire du 15 novembre 2022, le Conseil d'État a rendu attentif au fait que l'article 64 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, s'il consacre pour les procédures disciplinaires de droit commun visant les fonctionnaires le principe de l'audience publique, prévoit néanmoins le prononcé obligatoire du huis clos à la demande du fonctionnaire concerné. La loi en projet, dans sa version amendée, n'instituait pas cette possibilité en faveur des magistrats. Le Conseil d'État a en conséquence estimé que l'article 28, paragraphe 3, alinéa 4, tel qu'amendé, créait une différence de traitement entre les magistrats et les autres fonctionnaires de l'État. Dans la mesure où ces deux catégories de personnes se trouveraient dans des situations tout à fait comparables, il a considéré que la disposition heurtait le principe d'égalité devant la loi inscrit à l'article 10bis de la Constitution, tel qu'il est interprété par la Cour constitutionnelle. Il a rappelé que selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle<sup>14</sup> relative à l'article 10bis, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Ne voyant en l'occurrence aucune raison objective qui permettrait une différence de traitement entre ces deux catégories de personnes, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 28, paragraphe 3, alinéa 4, tel qu'amendé.

***k) Personnes handicapées (article 15, paragraphe 6, de la Constitution entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023)***

L'article 3 du *projet de loi n° 8142 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles* visait à remplacer l'article 7 de

---

<sup>13</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n° 921 du 20 novembre 2020).

<sup>14</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n° 921 du 20 novembre 2020).

la loi précitée. L'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, dans sa nouvelle teneur proposée disposait que « (1) [l]es constructions qui ont été érigées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1995 sont considérées comme légalement existantes dans la zone verte pour l'application de la présente loi. »

Dans son avis du 18 juillet 2023, le Conseil d'État a observé, au regard de la modification proposée, que les constructions érigées, sans autorisation, avant le 1<sup>er</sup> juillet 1995 et celles érigées, sans autorisation, après cette date se trouvaient dans des situations comparables et que la régularisation des seules constructions érigées sans autorisation avant le 1<sup>er</sup> juillet 1995 soulèverait dès lors la question du respect du principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution révisée.

Il a rappelé la jurisprudence de la Cour constitutionnelle concernant le principe constitutionnel d'égalité devant la loi, suivant laquelle le législateur est en droit de soumettre certaines catégories de personnes se trouvant dans des situations comparables à des régimes légaux différents à la condition toutefois que la différence de traitement instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

Le Conseil d'État a relevé dans ce contexte que la motivation avancée par les auteurs du projet tenant exclusivement à l'existence d'un archivage électronique des autorisations à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1995 ne constituait pas un critère objectif et rationnel de nature à justifier la différence de traitement envisagée par la disposition précitée. Le Conseil d'État a par ailleurs donné à considérer que nombre de constructions érigées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1995 avaient très probablement été répertoriées par les plans d'aménagement communaux soumis à l'approbation ministérielle depuis l'entrée en vigueur de l'article 2 de la loi abrogée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, ce qui aurait permis à l'administration de compléter rétroactivement la base de données avant 1995. Le Conseil d'État a ensuite fait valoir que l'impossibilité de toucher aux constructions non « légalement existantes », constituait une mesure-sanction. Pour déterminer la proportionnalité de cette mesure par rapport à l'objectif poursuivi, il a considéré qu'il s'imposait de mettre en balance, d'une part, le droit fondamental à l'intégrité physique de la personne, protégé par l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, et, d'autre part, l'objectif à valeur constitutionnelle de garantir la protection de l'environnement humain et naturel, prévu à l'article 41 de la Constitution. Il a notamment fait valoir que des travaux aux constructions pourraient s'avérer nécessaires pour garantir l'accès ou effectuer des aménagements en faveur de personnes handicapées, ainsi que pour effectuer des travaux de sécurisation. Le Conseil d'État a estimé que l'interdiction générale d'effectuer des travaux aux constructions illégalement construites, qui vaudrait donc également dans les situations pré-exposées, n'avait pas de lien avec l'objectif de protection de la nature et qu'elle ne saurait en particulier être justifiée dans ces cas. Il a rappelé que le moyen permettant de protéger efficacement la nature était pourvu par l'article 77, paragraphe 6, de la loi précitée du 18 juillet 2018 prévoyant l'ordonnance du rétablissement des lieux dans leur état antérieur par le tribunal siégeant en matière correctionnelle à chaque fois qu'une infraction aux dispositions de la présente loi, à ses règlements d'exécution ainsi qu'aux mesures prises en vertu desdites dispositions légales et réglementaires est commise. Il a observé que passé le délai de forclusion applicable à l'action publique, qui est de cinq ans en matière correctionnelle en vertu de l'article 638 du Code de procédure pénale, une mesure-sanction, telle que proposée, ne serait plus acceptable et proportionnée au regard du droit à l'intégrité physique. Pour le surplus, le Conseil d'État a encore attiré l'attention des auteurs sur l'article 15, paragraphe 6, de la Constitution, qui dispose que « [t]oute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits ». Au regard de ces observations, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la distinction instituée par l'article 7, tel qu'il était proposé de le remplacer dans la loi précitée du 18 juillet 2018, en ce qu'elle était susceptible d'entraîner une atteinte manifestement disproportionnée au principe d'égalité devant la loi.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point F) Principes généraux du droit, 6) Principe de proportionnalité.*

### ***l) Poursuites pénales***

La proposition de loi n° 8049 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire, déposée le 18 juillet 2022 par les députés Messieurs Gilles Roth, Gilles Baum, Yves Cruchten et Madame Josée Lorsché, tendait à mettre partiellement en œuvre l'article 82<sup>15</sup> de la Constitution, relatif à la mise en cause de la responsabilité pénale d'un membre du Gouvernement, en attendant l'entrée en vigueur des dispositions relatives à cette procédure figurant à la proposition de révision de la Constitution n° 7700 six mois après le second vote constitutionnel, pour lequel aucune date n'était encore connue au moment de l'émission de l'avis du Conseil d'État du 29 novembre 2022. Dans cet avis, le Conseil d'État a demandé sous peine d'opposition formelle que l'énumération des juridictions pénales à la fin de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition de loi, soit complétée par la chambre criminelle, pour violation du principe d'égalité devant la loi, consacré à l'article 10bis de la Constitution. L'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, disposait en effet qu' : « En l'absence d'ouverture d'une instruction, le Procureur d'État établit, à la fin de la procédure d'enquête, un rapport sur le résultat de celle-ci et le transmet au Président de la Chambre des Députés, accompagné de l'ensemble des pièces de l'enquête. Il y formule sa proposition tendant soit à ce qu'il n'y ait pas de mise en accusation du membre du Gouvernement, soit à ce que le membre du Gouvernement soit mis en accusation par la Chambre des Députés et cité par le ministère public devant le tribunal de police ou devant la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement, selon la nature de l'infraction ». Le Conseil d'État a en effet considéré que le défaut de citation de la chambre criminelle à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup> précité introduirait une inégalité de traitement entre les citoyens, au regard de l'interprétation que fait la Cour constitutionnelle de l'article 10bis de la Constitution.

### ***m) Procédure devant les juridictions administratives***

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi n° 8109 ayant pour objet le renforcement des effectifs de la justice administrative, la numérisation du référé administratif et la modification de la : 1° loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 2° loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ; 3° loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, proposait l'ajout d'un article 12bis à la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, dont le paragraphe 4, alinéa 2, disposait que « Toute communication faite par le greffe par courrier électronique à l'avocat destinataire s'opère exclusivement par le biais des adresses électroniques professionnelles des avocats mises à disposition par les barreaux. » Dans son avis du 31 mars 2023, le Conseil d'État a donné à considérer qu'il faudrait prévoir à la disposition précitée que non seulement les communications entre le greffe des juridictions administratives et les avocats se feront dorénavant par la voie électronique, mais également celles entre le greffe et l'État, qui, en matière administrative, est une partie au même titre que l'administré introduisant un recours contre une décision. Le Conseil d'État n'a d'ailleurs pas pu concevoir pour quelle raison une partie serait traitée différemment d'une autre partie. Il a en

---

<sup>15</sup> Article 82 de la Constitution : La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. – Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées.

conséquence rendu attentif au fait que la procédure proposée instituait une inégalité de traitement qui, sauf à respecter les critères émis par la Cour constitutionnelle, était contraire à l'article 10*bis* de la Constitution. Dès lors, dans l'attente soit d'un amendement du texte proposé dans le sens d'un rétablissement de l'égalité des parties, soit d'explications des auteurs de nature à justifier l'inégalité de traitement inhérente au texte en projet, le Conseil d'État a réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

#### *n) Protection de la jeunesse*

L'article 49, paragraphe 4, du *projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification* : [...], disposait in fine que : « L'avocat du mineur a accès au dossier non-classé. » Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, le Conseil d'État s'est demandé si, en ne visant que l'avocat du mineur, les auteurs de la loi en projet entendaient exclure les avocats du jeune adulte et de la famille. Il a fait valoir qu'en excluant ces derniers, la disposition créerait une différence de traitement entre, d'une part, le mineur, et, d'autre part, le jeune adulte et la famille. Considérant que cette différence de traitement de situations comparables ne procédait pas de disparités objectives, n'était pas rationnellement justifiée, ni adéquate, ni proportionnée à son but et qu'elle portait en conséquence atteinte au principe d'égalité devant la loi, inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution, le Conseil d'État s'est formellement opposé à cette disposition. Il a réitéré cette opposition formelle à l'encontre de l'article 44 du projet de loi.

\*

L'article 11 du *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification* : [...], dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 10 février 2023, visait à régler l'usage de la force par la Police grand-ducale sur les mineurs. L'article 11, paragraphe 3, tel qu'amendé, disposait que « (2) L'intensité de la force doit correspondre au minimum nécessaire et proportionné et la contrainte doit être utilisée pendant une période aussi courte que nécessaire. » Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, le Conseil d'État a rendu attentif au fait que l'usage de la force par les officiers et agents de la Police grand-ducale, est régi par l'article 32 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, qui précise entre autres que l'usage de la force doit être précédé de deux sommations à haute voix qui contiennent une demande formelle d'obéissance à la loi et l'indication qu'il sera fait usage de la force en cas de désobéissance. Dans la mesure où la loi en projet avait vocation à constituer une loi spéciale, le Conseil d'État a souligné qu'elle dérogerait à la loi générale qui n'aurait dès lors pas vocation à s'appliquer au mineur. Étant donné que la loi en projet se voulait plus protectrice des droits des mineurs que le régime de droit commun, le Conseil d'État a considéré que les conditions de l'article 32 de la loi précitée du 18 juillet 2018 devraient au moins figurer dans la loi en projet. Il a d'ailleurs observé qu'en restreignant les droits des mineurs par rapport aux droits des majeurs, la disposition proposée créerait une différence de traitement entre les mineurs et les majeurs. Comme ces deux catégories de personnes se trouveraient dans des situations tout à fait comparables, il a observé que la disposition proposée était contraire au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution et interprété par la Cour constitutionnelle. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle<sup>16</sup> relative à l'article 10*bis*, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Le Conseil d'État ne voyait toutefois aucune raison objective qui aurait en l'occurrence justifié une différence de traitement entre mineurs et les majeurs. Considérant que la disposition prévue à l'article 11, paragraphe 2, du projet de loi, outre d'être contraire à l'article 10*bis* de la

<sup>16</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n° 921 du 20 novembre 2020).

Constitution, portait par ailleurs encore atteinte aux droits de la défense et à l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>17</sup>, le Conseil d'État s'y est formellement opposé.

*Des références à l'opposition formelle relevée ci-avant sont faites au point A) Droits et libertés fondamentaux, 2) Droits de procédure), a) Droits de la défense (Articles 12 de la Constitution, 17 et 110 de la Constitution entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023 et 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi qu'au point F) Principes généraux du droit, 2) Principe de la hiérarchie des normes, a) Primauté du droit international.*

\*

L'article 29, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification* : [...], dans sa version issue de l'amendement 29 des amendements gouvernementaux du 10 février 2023, disposait que « (1) Par dérogation à l'article 94 du Code de procédure pénale<sup>18</sup>, le juge ne pourra décerner un mandat de dépôt que pour des faits emportant une peine criminelle ou une peine correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement. Le mandat de dépôt est spécialement motivé. » Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, le Conseil d'État a cru comprendre, que la dérogation à l'article 94 du Code de procédure pénale ne portait que sur le seuil au-delà duquel un mandat de dépôt pourrait être exercé. Il a toutefois rendu attentif au fait que par l'effet de l'amendement 29 du 10 février 2023, le seuil initialement prévu de trois ans pour des faits susceptibles d'être qualifiés de délit avait été réduit à deux ans, seuil figurant également à l'article 94 du Code de procédure pénale. Sous cet angle de vue, il a considéré que le paragraphe 1<sup>er</sup> était superflu et pouvait être omis. Dans l'hypothèse où les auteurs auraient toutefois entendu déroger aux autres éléments de l'article 94 du Code de procédure pénale qui constituent des éléments essentiels pour la validité d'un mandat de dépôt, que ce mandat concerne un majeur ou un mineur, il s'est formellement opposé à l'article 29, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi en projet pour violation des droits de la défense et de l'égalité devant la loi.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point A) Droits et libertés fondamentaux 2) Droits de procédure), a) Droits de la défense (Articles 12 de la Constitution, 17 et 110 de la Constitution entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023 et 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).*

\*

L'article 6, paragraphe 2, du *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification* : [...], dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 10 février 2023, prévoyait les hypothèses dans lesquelles il pourrait être fait

---

<sup>17</sup> Principe consacré à l'article 3.1 de la Convention sur les droits de l'enfant.

<sup>18</sup> Article 94 du Code de procédure pénale : « Après l'interrogatoire de l'inculpé résidant dans le Grand-Duché le juge pourra décerner un mandat de dépôt s'il y a des indices graves de culpabilité de l'inculpé et si le fait emporte une peine criminelle ou une peine correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement.

Outre les conditions prévues à l'alinéa précédent le mandat de dépôt ne peut être décerné que dans un des cas suivants: 1) s'il y a danger de fuite de l'inculpé; le danger de fuite est légalement présumé, lorsque le fait est puni par la loi d'une peine criminelle;

2) s'il y a danger d'obscurcissement des preuves;

3) s'il y a lieu de craindre que l'inculpé n'abuse de sa liberté pour commettre de nouvelles infractions.

Si l'inculpé ne réside pas dans le Grand-Duché, le mandat de dépôt peut être décerné en dehors des conditions fixées aux alinéas 1er et 2 après l'interrogatoire, s'il existe des indices graves de culpabilité et si le fait emporte une peine criminelle ou une peine d'emprisonnement correctionnel.

(L. 7 juillet 1989) Les mandats d'amener et de dépôt doivent être spécialement motivés d'après les éléments de l'espèce par référence aux conditions d'application des mandats. »

exception à l'assistance obligatoire du mineur par un avocat. Dans son [avis du 1<sup>er</sup> juin 2023](#), le Conseil d'État a entre autres observé que la disposition créerait une différence de traitement entre les personnes majeures et les personnes mineures, étant donné que le droit d'être assisté par un avocat dont jouissent les personnes majeures en vertu de l'article 3-6 du Code de procédure pénale de droits serait garanti de manière plus large que le droit des personnes mineures d'être assisté d'un avocat, encadré par la loi en projet. Dans la mesure où ces deux catégories de personnes se trouveraient toutefois dans des situations tout à fait comparables, le Conseil d'État a considéré que la disposition se heurtait au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution et tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle<sup>19</sup> relative à l'article 10*bis* de la Constitution, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Comme le Conseil d'État ne voyait toutefois aucune raison objective permettant de justifier une différence de traitement entre ces deux catégories de personnes, il s'est formellement opposé à l'article 6, paragraphe 2, du projet de loi dans sa teneur résultant des amendements du 10 février 2023.

\*

L'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification* : [...], dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 10 février 2023, disposait que « (1) Par dérogation à l'article 48-5, paragraphe 3, du Code de procédure pénale, il peut être procédé, au besoin sous contrainte physique, au prélèvement de cellules humaines. L'usage de la contrainte physique est légitime, s'il est proportionné à la finalité du prélèvement. L'application des moyens de contrainte ne peut être prolongée au-delà du temps strictement nécessaire pour réaliser le prélèvement. » Ce paragraphe avait trait à la procédure d'identification du mineur par empreintes génétiques. Dans son [avis du 1<sup>er</sup> juin 2023](#), le Conseil d'État a rendu attentif au fait que les termes « Par dérogation » signifient que l'article 48-5 du Code de procédure pénale ne serait pas applicable alors que seules les conditions prévues à l'endroit du paragraphe proposé sous examen le seraient. Il a toutefois observé que les conditions prévues à l'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, étaient nettement moins protectrices, en ce qu'elles ne mentionnaient pas les restrictions prévues à l'article 48-5 du Code de procédure pénale, à savoir que la contrainte physique n'est possible qu'en cas de refus de la personne concernée, que la personne doit avoir un lien avec l'infraction recherchée et que le recours à la contrainte n'est d'ailleurs possible que si les peines pénales à prononcer impliquent au moins une peine correctionnelle égale ou supérieure à deux ans ou une peine criminelle. Il a souligné qu'en vertu du texte en projet il ne serait pas possible d'apprécier si l'usage de la force est légitime et nécessaire à la finalité du prélèvement et qu'il ne serait dès lors également pas possible de mesurer l'usage proportionné de la contrainte. Le Conseil d'État s'est encore interrogé sur la signification des termes « au besoin ». En effet, quand y aurait-il besoin ? En cas de refus ou dans d'autres hypothèses ? Et qui déciderait du « besoin » ? Le Conseil d'État a par conséquent constaté une différence de traitement selon que le prélèvement de cellules humaines serait effectué sur une personne majeure ou sur un mineur, la procédure applicable au prélèvement de cellules humaines sur une personne adulte étant encadrée plus strictement. Dans la mesure où ces deux catégories de personnes (personnes majeures et personnes mineures) se trouveraient dans des situations tout à fait comparables, il a considéré que la disposition proposée se heurtait au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution et interprété par la Cour constitutionnelle. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle<sup>20</sup> relative

---

19 Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n° 921 du 20 novembre 2020).

20 Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n° 921 du 20 novembre 2020).

à l'article 10bis, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Le Conseil d'État n'a toutefois pas pu déceler de raison objective qui permettrait en l'occurrence de justifier une différence de traitement entre ces deux catégories de personnes. Estimant par voie de conséquence que la disposition proposée était contraire à l'article 10bis de la Constitution, il s'y est formellement opposé.

\*

L'article 54 du *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification* : [...], dans sa version résultant des amendements gouvernementaux du 10 février 2023, excluait l'application des articles 563 à 578 du Code de procédure pénale aux mineurs et rendait dès lors impossible un jugement sur accord pour les mineurs. L'article 54 prévoyait toutefois que les jeunes majeurs, âgés entre dix-huit et vingt-et-un ans, n'ayant pas la maturité intellectuelle pour comprendre la portée de leurs actes, pourraient négocier un jugement sur accord. Les auteurs expliquaient à cet égard qu'« [i]l importe d'ajouter les jeunes majeurs qui n'ont pas la maturité intellectuelle nécessaire, étant donné que ces majeurs ont, malgré leur manque de maturité intellectuelle, la pleine capacité juridique et que partant aucun élément ne s'oppose à ce que le jugement sur accord soit applicable à ses jeunes majeurs ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 1<sup>er</sup> juin 2023](#), a observé que le même raisonnement pourrait être tenu à l'égard des mineurs au moment des faits devenus majeurs au moment de passer en jugement. Le régime prévu accordait en effet au majeur reconnu immature un droit qu'il déniait au majeur mature au moment du jugement mais mineur au moment des faits. Le Conseil d'État considérait en conséquence que la disposition créerait une différence de traitement entre les majeurs incapables de discernement au moment des faits et les majeurs capables, mineurs au moment des faits. Dans la mesure où ces deux catégories de personnes se trouveraient dans des situations tout à fait comparables, il a considéré que la disposition proposée se heurtait au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10bis de la Constitution et interprété par la Cour constitutionnelle. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle<sup>21</sup> relative à l'article 10bis, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Le Conseil d'État ne voyait toutefois aucune raison objective qui aurait en l'occurrence permis de justifier une différence de traitement entre ces deux catégories de personnes. Il s'est par conséquent formellement opposé à l'article 54 du projet de loi, tel qu'il résultait des amendements gouvernementaux du 10 février 2023, pour violation de l'article 10bis de la Constitution.

\*

L'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification* : [...], disposait que : « (1) Lorsque le prélèvement de cellules humaines aux fins de l'établissement d'un profil d'ADN de comparaison est effectué sur un mineur victime ou témoin aux fins prévues par l'article 47-1 du Code de procédure pénale, ses représentants légaux ou la personne de confiance du mineur ainsi que son avocat assistent au prélèvement sauf si le mineur refuse leur présence. » L'article 47-1 du Code de procédure pénale<sup>22</sup> auquel il était renvoyé vise le prélèvement de cellules humaines aux

---

<sup>21</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n° 921 du 20 novembre 2020).

<sup>22</sup> Art. 47-1.

(1) Sur ordre du procureur d'Etat, l'officier de police judiciaire peut demander à toute personne son accord écrit et préalable pour effectuer sur sa personne un prélèvement de cellules humaines aux fins de l'établissement d'un profil



fins de l'établissement d'un profil d'ADN de comparaison. Dans son avis du 4 juillet 2023, le Conseil d'État a toutefois observé que le Code de procédure pénale encadre le prélèvement de cellules humaines effectué sur une personne adulte plus strictement que ne le faisait la loi en projet applicable aux mineurs. Le prélèvement de cellules humaines sur une personne adulte s'effectue en effet selon les procédures établies au livre I<sup>er</sup>, titre II, chapitre V, intitulé « Des procédures d'identification par empreintes génétiques » du Code de procédure pénale, non applicable dans le contexte d'un prélèvement de cellules opéré sur une personne mineure dans le cadre de la loi en projet. Comme ces deux catégories de personnes (personnes majeures et personnes mineures) se trouveraient toutefois dans des situations tout à fait comparables, le Conseil d'État a considéré que la disposition ne respectait pas le principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15 de la Constitution et tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle. Il a en effet rappelé que selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle relative à l'article 10bis, devenu l'article 15 de la Constitution, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Dans la mesure où le Conseil d'État ne pouvait toutefois déceler aucune raison objective qui aurait en l'occurrence permis de justifier une différence de traitement entre ces deux catégories de personnes, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 9 en projet.

\*

*Il est encore renvoyé à :*

*- l'opposition formelle relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux 2) Droits de procédure), a) Droits de la défense (Articles 12 de la Constitution, 17 et 110 de la Constitution entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023 et 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 concernant l'article 50, alinéa 1<sup>er</sup>, point 4, du projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : [...]* ;

*- l'opposition formelle relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux 2) Droits de procédure), a) Droits de la défense (Articles 12 de la Constitution, 17 et 110 de la Constitution entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023 et 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 concernant l'article 8 du projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification.*

### ***o) Recours collectifs***

L'article L. 321-2, tel que l'article 2 du *projet de loi n° 7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification : [...]* proposait de l'insérer dans le Code de la consommation, précisait dans sa

---

d'ADN de comparaison. En cas d'accord de la personne concernée, il est procédé conformément aux articles 48-3 à 48-6 et 48-8.

(2) Sur ordre du procureur d'Etat et avec l'accord de la personne chez laquelle l'opération a lieu, l'officier de police judiciaire peut également, dans les formes prévues à l'article 33, procéder à la saisie de cellules humaines découvertes. Les dispositions des articles 48-4 paragraphe (2) et 48-8 sont alors applicables.

version issue des amendements gouvernementaux du 16 septembre 2022 le cercle des personnes pouvant intenter une action en interdiction ou en cessation. L'article L.321-2, lettre b), citait ainsi les groupements professionnels, concept qui n'était toutefois pas défini par la loi en projet tandis que la lettre h) du même article mentionnait les ordres professionnels qui devaient toutefois, conformément au texte proposé, justifier d'un intérêt pour agir. Dans son avis du 20 juin 2023, le Conseil d'État a d'abord considéré que le défaut de définition du concept de « groupement professionnel » dont l'appréciation était, conformément au commentaire afférent à la disposition, laissée aux juges, était source d'insécurité juridique. À cet égard, il a d'ailleurs souligné qu'il n'est pas concevable que le législateur transfère aux juges la mission de suppléer les lacunes d'une loi. Il a ensuite relevé que le fait que les groupements professionnels ne seraient pas tenus de justifier d'un intérêt à agir, tandis que les ordres professionnels devraient le faire, constituait une différence de traitement qui ne saurait pouvoir être justifiée au regard des critères employés par la Cour constitutionnelle. La Cour constitutionnelle admet en effet que le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à la disposition prévue à l'article L. 321-2, lettre b) en demandant qu'elle soit supprimée sinon précisée, sous peine d'opposition formelle pour violation tant du principe de sécurité juridique que de l'article 10bis de la Constitution.

#### ***p) Recours devant les juridictions administratives***

En vertu de l'article 5, paragraphe 6, du *projet de loi n° 8175 introduisant un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs d'électricité*, le régulateur disposait d'un délai d'un mois pour rendre sa décision sur la contestation de la contribution lui adressée par le producteur d'électricité. Il n'était toutefois pas précisé ce qui se passerait en l'absence d'une décision du régulateur à l'issue de ce délai. Le Conseil d'État a cru comprendre, dans son avis du 13 juillet 2023, que le producteur d'électricité ne disposerait d'un recours en réformation que dans l'hypothèse où le régulateur aurait rejeté sa contestation endéans le délai prévu à l'article 5, paragraphe 6, du projet de loi. En application de l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 7 novembre 1996<sup>23</sup> portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, le Conseil d'État a observé que le producteur d'électricité pourrait considérer sa contestation comme rejetée si après l'écoulement d'un délai de trois mois suivant sa réclamation le régulateur n'aurait toujours pas pris de décision. Contre cette décision de rejet résultant du silence du régulateur, le producteur disposerait alors d'un recours en annulation devant le tribunal administratif. Au vu de ces développements, le Conseil d'État a conclu que l'article 5, paragraphe 6, de la loi en projet opérerait une différence de traitement entre deux catégories de justiciables se trouvant dans des situations tout à fait comparables, à savoir les producteurs ayant introduit une réclamation au sujet de laquelle le régulateur aura pris une décision, et les producteurs ayant introduit une réclamation au sujet de laquelle le régulateur n'aura pas pris de décision. Estimant que la disposition proposée se heurtait au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, étant donné qu'aucune raison objective n'aurait en l'occurrence pu justifier la différence de traitement qu'il était proposé d'instaurer entre les deux catégories de justiciables, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 5, paragraphe 6, de la loi en projet.

---

<sup>23</sup> Article 4, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif : «(1) Dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le tribunal administratif que sous forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de trois mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le tribunal administratif. »

## **q) Successions**

L'article 1<sup>er</sup> du *projet de loi n° 8066 portant modification de : 1° la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ; 2° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale* visait à compléter l'article 29, paragraphe 2, de la loi précitée du 12 septembre 2003, par les termes « visé à l'article 28, paragraphe 2 », afin de lui donner la teneur suivante : « Le Fonds national de solidarité réclame dans les limites à fixer par un règlement grand-ducal la restitution des sommes par lui versées à titre de revenu pour personnes gravement handicapées contre la succession du bénéficiaire visé à l'article 28, paragraphe 2, au maximum jusqu'à concurrence de l'actif de la succession. » La modification proposée avait pour effet de limiter l'application de la disposition prévue à l'article 29, paragraphe 2, aux seuls héritiers des bénéficiaires du revenu pour personnes gravement handicapées visés à l'article 28, paragraphe 2. L'application de l'article 29, paragraphe 2, aux successions des bénéficiaires du revenu pour personnes gravement handicapées, aptes à exercer un travail sur le marché du travail ordinaire ou dans un atelier protégé, devait ainsi être écartée à l'avenir. Seuls les héritiers des bénéficiaires du revenu pour personnes handicapées non aptes à travailler seraient en effet dispensés de l'obligation de restituer au Fonds national de solidarité les sommes dépassant l'actif de la succession, versées à titre de revenu pour personnes gravement handicapées aux bénéficiaires décédés. Dans son [avis du 13 décembre 2022](#), le Conseil d'État a considéré que la modification proposée créerait une différence de traitement entre les héritiers du bénéficiaire du revenu pour personnes gravement handicapées qui est inapte à exercer un quelconque travail, d'une part, et les héritiers du bénéficiaire du revenu pour personnes gravement handicapées qui est encore apte à exercer un travail sur le marché du travail ordinaire ou dans un atelier protégé, d'autre part. Dans la mesure où ces deux catégories d'héritiers se trouveraient dans des situations tout à fait comparables, il a estimé que la modification proposée portait atteinte au principe d'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution et interprété par la Cour constitutionnelle. Il a en effet rappelé que la Cour constitutionnelle<sup>24</sup> admet que le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Comme le Conseil d'État n'a toutefois pas pu discerner de raison objective permettant de justifier une différence de traitement entre ces deux catégories d'héritiers, il s'est formellement opposé à la modification proposée.

## **Droits de procédure**

### **a) Droits de la défense (articles 12 de la Constitution, 17 et 110 de la Constitution révisée et 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)**

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, alinéa 6, du *projet de loi n° 7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare*, dans sa version résultant de l'amendement gouvernemental du 16 novembre 2021, disposait que « [l]a personne qui a échoué à la vérification des antécédents peut, sur demande écrite et dans un délai de trente jours à partir de la date de notification du refus ou du retrait, solliciter du ministre ayant la Police dans ses attributions l'accès à l'avis de la Police sur lequel est fondé la décision, sous réserve des limitations légales. L'avis émis par la commission ne lui est pas communiqué. » Dans son [avis du 28 février 2023](#), quant à la non-communication de l'avis de la commission à la personne intéressée, prévue à la disposition précitée, le Conseil d'État

---

<sup>24</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n° 921 du 20 novembre 2020).

a renvoyé à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>25</sup> ainsi qu'à un arrêt plus récent de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>26</sup>, pour rappeler l'importance du débat contradictoire et de l'accès des parties aux pièces susceptibles d'influer sur une décision. Comme la jurisprudence admet que le droit à une divulgation des preuves à la défense n'est toutefois pas absolu et qu'il peut en effet être nécessaire de dissimuler certaines preuves à la défense, de façon à préserver les droits fondamentaux d'un autre individu ou à sauvegarder un intérêt public important, le Conseil d'État s'est demandé quelle serait en l'occurrence la pertinence d'éléments du dossier ne pouvant pas être débattus contradictoirement et dont il ne pourrait pas faire état pour motiver la décision. En tout état de cause, il a rappelé que la Cour européenne des droits de l'homme souligne nécessité de compenser par la procédure suivie devant les autorités judiciaires toutes difficultés causées à la défense par une limitation de ses droits. Il a ainsi suggéré de prévoir un mécanisme dans lequel la pièce en tant que telle ne serait pas accessible, quitte à ce que la substance des informations soit communiquée aux parties en vue d'un débat contradictoire. Au regard de ces considérations, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition proposée, pour non-respect du principe de l'égalité des armes, consacré à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

\*

Dans son avis 1<sup>er</sup> juin 2023, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 59, paragraphe 3, alinéa 2, du *projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification : [...]*, tel qu'il résultait des amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 20 février 2023, disposant que « [p]ar dérogation à l'article 65, alinéa 2, du Nouveau Code de procédure civile, le tribunal de la jeunesse, ou le cas échéant le juge de la jeunesse, peut retenir dans sa décision les éléments de preuve produits par les parties qui ont été écartés de la consultation par une des parties ou de la délivrance de copie à une des parties. », pour contrariété au principe de l'égalité des armes, consacré à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il a renvoyé dans ce contexte à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>27</sup> et à un

---

<sup>25</sup> CEDH, *Jasper c. Royaume-Uni* [GC], n° 27052/95, 16 février 2000 - Extraits de cet arrêt : « 51. Tout procès pénal, y compris ses aspects procéduraux, doit revêtir un caractère contradictoire et garantir l'égalité des armes entre l'accusation et la défense : c'est là un des aspects fondamentaux du droit à un procès équitable. Le droit à un procès pénal contradictoire implique, pour l'accusation comme pour la défense, la faculté de prendre connaissance des observations ou éléments de preuve produits par l'autre partie (arrêt Brandstetter c. Autriche du 28 août 1991, série A n° 211, §§ 66–67). De surcroît, l'article 6 § 1 exige, comme du reste le droit anglais (paragraphe 19 ci-dessus), que les autorités de poursuite communiquent à la défense toutes les preuves pertinentes en leur possession, à charge comme à décharge (arrêt Edwards précité, § 36). 52. Toutefois, le requérant l'admet d'ailleurs (paragraphe 43 ci-dessus), le droit à une divulgation des preuves pertinentes n'est pas absolu. Dans une procédure pénale donnée, il peut y avoir des intérêts concurrents – tels que la sécurité nationale ou la nécessité de protéger des témoins risquant des représailles ou de garder secrètes des méthodes policières de recherche des infractions – qui doivent être mis en balance avec les droits de l'accusé (voir, par exemple, l'arrêt Doorson c. Pays-Bas du 26 mars 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-II, § 70). Dans certains cas, il peut être nécessaire de dissimuler certaines preuves à la défense, de façon à préserver les droits fondamentaux d'un autre individu ou à sauvegarder un intérêt public important. Toutefois, seules sont légitimes au regard de l'article 6 § 1 les mesures restreignant les droits de la défense qui sont absolument nécessaires (arrêt Van Mechelen et autres c. Pays-Bas du 23 avril 1997, Recueil 1997-III, § 58). De surcroît, si l'on veut garantir un procès équitable à l'accusé, toutes difficultés causées à la défense par une limitation de ses droits doivent être suffisamment compensées par la procédure suivie devant les autorités judiciaires (arrêts Doorson précité, § 72, et Van Mechelen et autres précité, § 54). » et « 56. Le fait que la nécessité d'une divulgation fut à tout moment sujette à l'appréciation du juge fournit une garantie supplémentaire importante, dès lors que le magistrat avait l'obligation de vérifier tout au long du procès que la non-divulgation des preuves n'était pas contraire à l'équité ».

Voir également : CEDH, *Kress c. France* [GC], n° 39594/98, CEDH 2001-VI.

<sup>26</sup> CJUE, arrêt du 16 mai 2017, *Berlioz Investment Fund SA / Directeur de l'administration des contributions directes*, C-682/15, EU:C:2017:373.

<sup>27</sup> CEDH, *Jasper c. Royaume-Uni* [GC], n° 27052/95, 16 février 2000 ; CEDH, *Kress c. France* [GC], n° 39594/98, CEDH 2001-VI.

arrêt plus récent de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>28</sup>, qui soulignent l'importance du débat contradictoire et notamment l'importance de l'accès des parties aux pièces susceptibles d'influencer la décision des juges et qui condamnent en conséquence la prise en compte de pièces n'ayant pas fait l'objet d'un débat contradictoire dans la décision juridictionnelle. Il a réitéré cette opposition formelle aux articles 66, paragraphe 9, 64, paragraphe 11, alinéa 2, et 150, paragraphe 2, du projet de loi.

\*

L'article 4, paragraphe 3, du *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification* : [...], dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 10 février 2023, qui réglait l'information des représentants légaux en cas de privation de liberté du mineur, disposait que « dès sa privation de liberté, le mineur est informé du droit à la limitation de la privation de liberté [...] et de la possibilité de recours à des mesures de diversion ». Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, le Conseil d'État a constaté que cette disposition ne respectait pas l'article 17, paragraphe 4, alinéa 2, de la Constitution révisée en vertu duquel « [t]oute 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. » Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, que l'article 4, paragraphe 3, du projet de loi soit complété par le bout de phrase « ainsi que des autres mesures mises à disposition par le Code de procédure pénale pour aboutir à une mise en liberté ».

\*

L'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification* : [...], dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 10 février 2023, disposait que : « (1) Les représentants légaux sont informés, dans un délai raisonnable, de l'infraction pour laquelle le mineur est poursuivi ou soupçonné, ainsi que des informations que le mineur a le droit de recevoir conformément aux dispositions de la présente loi. En outre, les représentants légaux ont le droit d'accéder au dossier du mineur, dans les conditions prévues à l'article 85 du Code de procédure pénale, sauf lorsque ceux-ci sont poursuivis pour la même infraction. » Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, le Conseil d'État a considéré que l'exclusion des représentants poursuivis pour la même infraction que le mineur du droit d'accès au dossier du mineur était contraire aux droits fondamentaux de la défense. Il s'y est par conséquent formellement opposé.

\*

L'article 21, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification* : [...], disposait, dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 10 février 2023, que : « (1) Si le mineur a commis une infraction pénale, le ministère public peut décider des mesures de diversion. » L'article 3, point 2<sup>o</sup>, du projet de loi tel qu'amendé définissait la « mesure de diversion » comme une « mesure alternative à une sanction pénale décidée par le ministère public ». Si le Conseil d'État, dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, a pu admettre que, dans le cadre d'une mesure de diversion, ne constituant pas une décision judiciaire, aucun recours devant un juge ne soit prévu, il a toutefois observé qu'un minimum de garanties devrait être donné, dont notamment le droit du mineur d'être assisté par un avocat. Il a également évoqué l'hypothèse du non-aboutissement des négociations en vue d'une mesure de diversion, en posant dans ce contexte la question relative au sort qui serait réservé à l'aveu du mineur, élément

---

<sup>28</sup> CJUE, arrêt du 16 mai 2017, *Berlioz Investment Fund SA / Directeur de l'administration des contributions directes*, C-682/15, EU:C:2017:373.

essentiel de la procédure prévue à l'article 21 du projet de loi. En effet, quel serait dans cette situation l'usage qui serait fait de l'aveu du mineur et cela notamment dans le cas où le procureur d'État déciderait de poursuivre judiciairement ? Afin d'éviter toute atteinte disproportionnée aux droits de la défense, le Conseil d'État a par conséquent exigé, sous peine d'opposition formelle, de compléter le dispositif proposé à cet égard. Il a rappelé que l'article 577 du Code de procédure pénale, relatif au jugement sur accord, prévoit qu'en cas de « caducité de la procédure d'accord, il ne peut être fait état des pièces et déclarations en relation avec l'accord. Celles-ci ne peuvent servir de moyen de preuve à charge ou à décharge de la personne poursuivie. »

\*

L'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification* : [...], dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 10 février 2023, omettait de prévoir la « personne d'accompagnement » parmi les personnes investies d'un droit de recours contre la mesure de diversion. Le Conseil d'État, dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, au regard de cette omission, a attiré l'attention des auteurs sur l'hypothèse où les représentants légaux du mineur auraient été écartés du droit à l'information sur la situation du mineur pour les raisons précisées à l'article 4 du projet de loi, impliquant que le mineur serait dans ce cas seul à pouvoir introduire le recours, situation d'autant plus grave au cas où le mineur n'aurait pas la maturité intellectuelle pour ce faire sans une certaine guidance. Le Conseil d'État a estimé que cette lacune, non envisagée par le texte en projet, risquait de mettre en cause les droits de la défense du mineur et était dès lors contraire à son intérêt supérieur<sup>29</sup>. Il s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point F) Principes généraux du droits, 2) Principe de la hiérarchie des normes, a) Primauté du droit international.*

\*

L'article 38, paragraphe 4, du *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification* : [...], disposait que : « (4) Lorsqu'un mineur a commis une infraction conjointement avec un adulte, en qualité de co-auteur ou de complice, les procédures sont disjointes, et le mineur est soumis aux dispositions de la présente loi. » Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, le Conseil d'État a partagé les préoccupations exprimées par les autorités judiciaires dans leur avis commun du 19 septembre 2022 en relation avec un risque potentiel de contrariété de jugements en cas de disjonction des procédures dans des affaires impliquant à la fois des mineurs tombant sous l'emprise de la loi en projet et des majeurs. Il a observé que la disjonction prévue en empêchant les prévenus, qu'ils soient mineurs ou majeurs, du droit de faire entendre par un seul et même juge l'intégralité du dossier risquerait de les priver de potentiels moyens de défense. Il a par ailleurs attiré l'attention des auteurs sur le risque que les versions présentées devant les deux tribunaux ne soient pas identiques au gré de la tenue des audiences. Considérant en conséquence que les droits de la défense des tous les prévenus ainsi que la bonne administration de la justice risquaient de se trouver lésés par la disposition proposée, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 38, paragraphe 4, du projet de loi.

\*

L'article 50, alinéa 1<sup>er</sup>, point 4, du *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification* : [...], disposait que : « Les jugements rendus par le

---

<sup>29</sup> Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant est consacré par l'article 3.1 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

tribunal pénal pour mineurs sont, dans tous les cas, susceptibles d'appel de la part: [...] 4° de la partie civile. » Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, le Conseil d'État a exigé que le droit d'appel conféré à la partie civile soit limité aux seuls intérêts civils, ainsi que cela est prévu à l'article 202 du Code de procédure pénale dès lors qu'il est inconcevable dans le système juridique national que la partie civile intervienne dans le volet pénal, réservé au ministère public. Il a dans ce contexte encore donné à considérer que la mise en place d'une possibilité d'appel au pénal pour la partie civile dans le cadre de la procédure devant le tribunal pénal pour mineurs, possibilité exclue dans le cadre du droit pénal commun, créerait une inégalité devant la loi. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à la disposition précitée pour contrariété tant aux droits de la défense qu'à l'article 10bis de la Constitution.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point A) Droits et libertés fondamentaux, 1) Égalité devant la loi (articles 10bis, 11, paragraphe 2, et 101 de la Constitution, 15 de la Constitution révisée) et principe de non-discrimination (articles 15, paragraphe 2, de la Constitution révisée, 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 1<sup>er</sup> du Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), n) Protection de la jeunesse.*

\*

L'article 8 du *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification* : [...], dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 10 février 2023, disposait qu' : « Un jugement ou arrêt par défaut ne peut être prononcé à l'égard du mineur que si, après avoir été cité à l'audience à deux reprises, il ne comparait pas à la seconde audience. » Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, le Conseil d'État a demandé de voir insérer le terme « valablement » avant celui de « cité », dans la mesure où seul le fait d'avoir été matériellement informé de l'audience permettra au mineur d'y assister. À l'instar de la procédure pénale pour les personnes majeures, une procédure par défaut n'est en effet pas concevable si la partie poursuivante ne peut pas établir que le défendeur a effectivement été en mesure, selon les règles inscrites au Code de procédure pénale, de connaître l'existence de l'audience appelée à vider son litige. Le Conseil d'État s'est donc formellement opposé à cette disposition pour contrariété aux droits de la défense. Il a par ailleurs donné à considérer qu'en mettant en place un régime moins protecteur pour les mineurs que pour les majeurs, la disposition créerait une différence de traitement entre les mineurs et les majeurs. Dans la mesure où ces deux catégories de personnes se trouveraient dans des situations tout à fait comparables, il a estimé que la disposition précitée se heurterait au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10bis de la Constitution et tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle<sup>30</sup> relative à l'article 10bis, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Comme le Conseil d'État n'a pas pu déceler de raison objective qui permettrait en l'occurrence de justifier une différence de traitement entre ces deux catégories de personnes, il s'est encore formellement opposé à l'article 8 pour violation de l'article 10bis de la Constitution.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point A) Droits et libertés fondamentaux, 1) Égalité devant la loi (articles 10bis, 11, paragraphe 2, 101 de la Constitution et 15 de la Constitution révisée) et principe de non-discrimination (articles 15, paragraphe 2, de la Constitution révisée, 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés*

---

30 Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n° 921 du 20 novembre 2020).

*fondamentales et 1<sup>er</sup> du Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), n) Protection de la jeunesse.*

\*

L'article 22 du *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : [...]*, dans sa version résultant des amendements gouvernementaux du 10 février 2023, déterminait la procédure des recours contre les mesures de diversion décidées par le ministère public. L'article 22, paragraphe 2, tel qu'amendé, disposait : « (2) Lorsque le Procureur général d'Etat fait droit à la demande du mineur, il prend une nouvelle décision de mesure de diversion qui annule et remplace la mesure de diversion décidée par le ministère public. La décision est communiquée au Ministère public pour exécution. Lorsque le Procureur général d'Etat ne fait pas droit à la demande du mineur, il en informe le ministère public qui peut décider de poursuivre la procédure pénale. » Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, le Conseil d'État a constaté que les requérants ne seraient, en vertu de la disposition précitée, pas informés de la décision de refus du procureur général d'État. Il a exigé, sous peine d'opposition formelle, de combler cette lacune, contraire au principe de l'égalité d'armes, principe essentiel des droits de la défense, qui exige entre autres qu'une décision mettant en cause plusieurs personnes soit communiquée à chacune d'entre elles.

\*

Dans son avis du 6 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise [...]*, modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 21 juin 2022, le Conseil d'État a constaté lors de l'examen de l'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, du dispositif en projet, disposant qu'« [a]fin de vérifier si le candidat dispose de l'honorabilité nécessaire à l'exécution des fonctions du personnel de l'Armée, les éléments suivants sont pris en considération : [...] 2<sup>o</sup> l'appartenance de l'intéressé à un groupement susceptible d'être considéré comme terroriste ou extrémiste au sens de l'article 3 paragraphe 2 de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; [...] », que le projet de loi ne comportait pas de dispositif relatif à la procédure applicable et aux voies de recours offertes en cette matière. Il a suggéré que les auteurs s'inspirent à cet égard du projet de projet de loi n° 6961<sup>31</sup> et qu'ils organisent une procédure garantissant le respect du droit à un procès équitable tel que consacré à l'article 6, paragraphe 3, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à l'article 12 de la Constitution, tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle<sup>32</sup> (article 110 de la Constitution révisée<sup>33</sup>), permettant notamment au candidat de demander l'accès au dossier sur lequel est fondée la décision qui a été prise à son égard et d'exercer un recours en annulation devant les juridictions administratives. Comme le dispositif ne prévoyait pas de procédure respectant ces exigences, le Conseil d'État a émis une opposition formelle au texte en projet.

\*

L'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 5<sup>o</sup>, du *projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification : [...]*, disposait que : « (1) Lorsque l'appréciation individuelle conclut à un danger grave pour le mineur en raison de son

---

<sup>31</sup> Projet de loi n° 6961 portant 1. création de l' Autorité nationale de sécurité et 2. modification 1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ; 2) du Code pénal.

<sup>32</sup> Cour constitutionnelle, arrêt du 25 octobre 2013, n° 104/13.

<sup>33</sup> Article 110 de la Constitution révisée : « La loi garantit l'impartialité du magistrat du siège, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense. »



témoignage ou de son audition, les autorités judiciaires prennent d'office, à tout stade de la procédure, ou à la demande du ministère public, du mineur, de ses représentants légaux ou, le cas échéant, de la personne de confiance, les mesures de protection suivantes afin de protéger le mineur: [...] 5° ordonner qu'il ne soit fait mention dans aucun acte de procédure en matière pénale, ni dans aucune pièce de la procédure, du domicile ou de la résidence du mineur ou de l'état civil du mineur. » Dans son avis du 4 juillet 2023, le Conseil d'État a observé que l'article 57 du Code civil vise non seulement l'état civil au sens propre du terme, mais également les noms et prénoms de la personne. Il a considéré que l'exclusion des noms et prénoms s'avérerait problématique au regard des droits de la défense. Plus particulièrement, il a estimé que la mention selon laquelle les autorités judiciaires « prennent d'office » ces mesures se conciliait difficilement avec les droits de la défense et avec le pouvoir de libre appréciation du juge. Il s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition en suggérant aux auteurs de la loi en projet de s'inspirer des dispositions des articles 75*bis* et 86*bis* du code d'instruction criminelle belge, en laissant notamment au juge le soin de décider de l'exclusion partielle ou totale de ces informations au regard de l'ensemble du dossier.

\*

L'amendement 3 des amendements parlementaires du 21 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7691 portant modification : 1° du Code de procédure pénale ; 2° du Nouveau Code de procédure civile ; [...]* portait sur le nouveau paragraphe 2*bis* que le projet de loi proposait d'introduire dans l'article 1007-6 du Nouveau Code de procédure civile. L'article 1007-6 du Nouveau Code de procédure civile se rapporte aux audiences du juge aux affaires familiales qui se déroulent en chambre du conseil. Le paragraphe 2*bis* (désigné paragraphe 3 dans le projet de loi initial), que le projet de loi proposait d'insérer à l'article 1007-6 précité, avait trait à l'élaboration des conclusions du procureur d'État, conclusions qui sont présentées à l'audience du juge aux affaires familiales dans les cas où la loi exige la communication des causes au ministère public.<sup>34</sup> Le paragraphe 2*bis*, alinéa 1<sup>er</sup>, dans sa version amendée disposait que : « (2*bis*) Pour l'élaboration de ses conclusions, le procureur d'État ne tient compte que des faits 1° incriminés en tant que crime ou délit par la loi ; 2° visés à l'article 563, point 3°, du Code pénal relatif aux voies de fait et violences légères ; 3° ayant motivé une procédure d'expulsion sur base de visés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique. » L'amendement 3 visait, entre autres, à supprimer l'alinéa 2 du nouveau paragraphe 2*bis* qui écartait l'application de l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 2*bis* « aux faits qui, bien que relevant des points 1° à 2°, ont fait l'objet d'un acquittement, d'une réhabilitation judiciaire ou légale, ou sont prescrits ».

Dans son deuxième avis complémentaire du 11 juillet 2023, le Conseil d'État a exprimé ses plus fortes réserves à l'égard de la suppression de l'alinéa 2 du nouveau paragraphe 2*bis*, étant donné que cette suppression aurait pour conséquence d'annihiler l'effet d'un acquittement ou d'une prescription et de gommer ainsi toute distinction entre les décisions de condamnation en portant par ailleurs atteinte à la présomption d'innocence<sup>35</sup>. Il a toutefois observé que dans certaines situations il pourrait s'avérer nécessaire de faire état de faits ayant fait l'objet d'une réhabilitation judiciaire ou légale. Dès lors, et sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec le principe de la présomption d'innocence, consacré par l'article 6, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Conseil d'État a demandé que l'alinéa 2 soit maintenu, en le libellant toutefois comme suit : « L'alinéa 1<sup>er</sup> ne s'applique pas aux faits qui, bien que relevant des points 1° et 2°, ont fait l'objet d'un acquittement ou sont prescrits. » Le Conseil d'État a réitéré cette opposition formelle à l'amendement 4 des amendements parlementaires du 21 juin 2023.

---

<sup>34</sup> Article 183 du Nouveau Code de procédure civile.

<sup>35</sup> Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Melo Tadeu c. Portugal* du 23 octobre 2014 et arrêt *Kapetanios e.a. c. Grèce* du 30 avril 2015.

*Il est encore renvoyé à :*

*- l'opposition formelle relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 1) Égalité devant la loi (articles 10bis, 11, paragraphe 2, 101 de la Constitution et 15 de la Constitution révisée et principe de non-discrimination (articles 15, paragraphe 2, de la Constitution révisée, 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 1<sup>er</sup> du Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), n) Protection de la jeunesse, que le Conseil d'État a émise dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 concernant l'article 11 du projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : [...], dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 10 février 2023.*

*- l'opposition formelle relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 1) Égalité devant la loi (articles 10bis, 11, paragraphe 2, 101 de la Constitution et 15 de la Constitution révisée) et principe de non-discrimination (articles 15, paragraphe 2, de la Constitution révisée, 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 1<sup>er</sup> du Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), n) Protection de la jeunesse, que le Conseil d'État a émise dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 concernant l'article 29, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : [...], dans sa version issue de l'amendement 29 des amendements gouvernementaux du 10 février 2023.*

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

L'article II, point 3°, du *projet de loi n° 8056 portant modification : 1° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ; 2° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat* visait à modifier l'article 23 de la loi précitée du 10 août 1991. Les modifications proposées à l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup> visaient notamment à inclure les avocats parmi les bénéficiaires des mesures conservatoires à prendre par le bâtonnier dans « l'hypothèse où les affaires dont un avocat est chargé se trouvent à l'abandon pour cause de décès, d'absence, de maladie, de suspension ou d'interdiction ou pour toute autre raison ». Il était par ailleurs proposé d'ajouter un nouvel alinéa 2 à l'article 23 accordant au bâtonnier la possibilité de défendre à l'avocat de fréquenter temporairement les cours et tribunaux pour une période qui ne saurait dépasser trois mois dans le cas où des faits lui reprochés feraient craindre que l'exercice ultérieur de son activité professionnelle fût de nature à causer préjudice à des tiers ou à l'honneur de l'Ordre. À l'égard des mesures conservatoires visées par les deux premiers alinéas, le Conseil d'État, dans son avis du 14 mars 2023, a attiré l'attention des auteurs de la loi en projet sur l'arrêt n° 146/19 de la Cour constitutionnelle, qui a reconnu valeur constitutionnelle aux principes concernant l'accès à la justice et l'existence d'un recours effectif<sup>36</sup>. Au regard de cette jurisprudence, il a considéré que l'avocat, visé par une des mesures prévues par les deux premiers alinéas de l'article 23 dans sa version modifiée, devrait disposer de la possibilité de demander la suspension de la mesure conservatoire décidée par le bâtonnier en raison du caractère potentiellement intrusif de la mesure dans l'exercice de la profession libérale, garanti par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, sauf les restrictions à établir par la loi. Dans la mesure où un tel recours faisait toutefois défaut dans le dispositif proposé, le Conseil d'État a émis une opposition formelle au texte proposé. Il a rendu attentif au fait que l'opposition formelle pourrait être levée si le projet de loi prévoyait une

---

<sup>36</sup> Cour constitutionnelle, 28 mai 2019, n° 146, Mém. A n° 383 du 4 juin 2019.

procédure s'inspirant de la procédure de référé en matière administrative, prévue à l'article 11 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, permettant à l'avocat d'obtenir un réexamen rapide de la décision du bâtonnier.

\*

L'article 14 du *projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant [...]*, applicable en matière d'impôt foncier (ci-après « IFON ») et à d'impôt à la mobilisation de terrains (ci-après « IMOB »), avait trait aux réclamations à l'encontre des bulletins de valeur de base des fonds, sujets aux impôts précités, déterminés annuellement. Le paragraphe 3 de cet article disposait que : « (3) Le ministre statue sur les réclamations et notifie sa décision aux réclamants, aux personnes ayant fait valoir leurs observations conformément au paragraphe 2, ainsi qu'aux autres contribuables concernés, le cas échéant, en établissant un bulletin de valeur de base rectifié. La décision indique les voies de recours qui sont ouvertes contre elle, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité qui doit en connaître ainsi que les modalités qui sont à respecter. » Dans son avis du 13 juin 2023, le Conseil d'État a constaté que la disposition précitée omettait d'indiquer le délai endéans lequel le ministre doit prendre sa décision. Il a observé qu'en principe, en vertu de l'article 8, paragraphe 3, point 3, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, « [l]orsqu'une réclamation au sens du §228 de la loi générale des impôts ou une demande en application du §131 de cette loi a été introduite et qu'aucune décision définitive n'est intervenue dans le délai de six mois à partir de la demande, le réclamant ou le requérant peuvent considérer la réclamation ou la demande comme rejetées et interjeter recours devant le tribunal administratif contre la décision qui fait l'objet de la réclamation [...]. » Dès lors, afin de permettre au débiteur d'impôt de porter en temps utile sa contestation devant un juge qui statue au fond, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle pour contrariété au principe de l'accès à un juge prévu à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 47 de la Charte européenne des droits fondamentaux, que la disposition proposée précise que le ministre dispose d'un délai de 6 mois pour prendre une décision.

\*

L'article L. 530-1, tel que l'article 3 du *projet de loi n° 7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification : [...]* proposait de l'insérer dans le Code la consommation, disposait en son paragraphe 5 que : « (5) Lorsqu'il autorise la substitution du représentant du groupe ou du liquidateur, sur demande ou d'office, le tribunal désigne un autre représentant du groupe ou un autre liquidateur, avec l'accord de ces derniers. Lorsqu'aucun autre candidat à la représentation ou aucun autre liquidateur ne satisfait aux conditions prévues ou n'accepte la qualité de représentant du groupe ou de liquidateur, le tribunal constate l'extinction de l'instance ». Dans son avis du 20 juin 2023, le Conseil d'État, constatant qu'il n'y avait pas de recours contre la décision du tribunal d'éteindre l'instance en l'absence d'un nouveau candidat, ce qui lui semblait d'ailleurs particulièrement insoutenable dans l'hypothèse où la substitution serait décidée d'office par le tribunal, a exigé, sous peine d'opposition formelle pour violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'institution d'un recours contre cette décision du tribunal.

\*

L'article L. 530-2, tel que l'article 3 du *projet de loi n° 7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification : [...] proposait de l'insérer dans le Code de la consommation, dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 16 septembre 2023, avait trait à la désignation d'un nouveau représentant du groupe. La demande de désignation d'un nouveau représentant du groupe était prévue dans les hypothèses visées aux paragraphes 2 et 3 de l'article L. 530-2, aux termes desquels : « (2) La désignation d'un nouveau représentant peut être demandée lorsque le représentant du groupe décide de s'engager dans un processus de règlement extrajudiciaire du litige collectif tel que prévu aux articles L. 522-1 et suivants, et qu'un ou plusieurs consommateurs souhaitent poursuivre la procédure judiciaire. (3) La désignation d'un nouveau représentant peut également être demandée lorsque le représentant du groupe décide de poursuivre la procédure judiciaire telle que prévue aux articles L. 523-1 et suivants, et que certains consommateurs concernés souhaitent s'engager dans un processus de règlement extrajudiciaire du litige collectif. » En vertu de l'article L. 530-2, paragraphe 5, la décision rejetant la demande de substitution n'était pas susceptible de recours. Le Conseil d'État, dans son [avis du 20 juin 2023](#), outre de considérer qu'il ne s'agirait pas d'une substitution du représentant du groupe, mais plutôt de la désignation d'un nouveau représentant pour un groupe distinct de consommateurs, s'est interrogé sur le bien-fondé de l'absence de possibilité de recours et cela notamment en raison de l'absence de critères applicables à la décision de rejet dans le dispositif proposé. Il s'est en conséquence formellement opposé à l'article L. 530-2, paragraphe 5, tel qu'il était proposé de l'insérer dans le Code de la consommation, pour violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.*

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

En vertu de l'article 32, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7975 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services*, l'Office de la surveillance de l'accessibilité des produits et des services pouvait infliger une amende administrative aux opérateurs économiques ne respectant pas les dispositions légales auxquelles il était renvoyé, relatives à la mise sur le marché des produits et à la fourniture des services, tandis que l'article 33, paragraphe 1<sup>er</sup>, du même projet de loi prévoyait l'application de sanctions pénales applicables « à toute personne qui a mis sur le marché ou qui a mis à disposition sur le marché un produit ou fournit un service, dont le contenu ou les caractéristiques ne sont pas conformes aux dispositions de la présente loi ». Dans son [avis du 25 octobre 2022](#), le Conseil d'État a relevé que le cumul d'un dispositif de sanctions pénales et d'un dispositif de sanctions administratives pour les mêmes faits comporte toujours un risque d'atteinte au principe *non bis in idem*<sup>37</sup>. Si le Conseil d'État pouvait comprendre l'intention des auteurs d'assurer la poursuite effective des infractions en matière de surveillance du marché, il a toutefois constaté que les comportements et sanctions visés par la disposition sous avis et ceux visés à l'article 33, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi étaient susceptibles de donner lieu à des procédures parallèles, l'une administrative, l'autre pénale, sans que ces procédures se combinent de manière complémentaire « dans un tout cohérent »<sup>38</sup>. Dans la mesure où les mêmes faits risquaient de faire l'objet de sanctions de même nature et que les deux dispositifs poursuivaient les mêmes finalités, le Conseil d'État a considéré que le dispositif proposé

---

<sup>37</sup> Avis du Conseil d'État n° 60.531 du 16 novembre 2021, précité, (doc. parl. n° 7767<sup>4</sup>, p.18).

<sup>38</sup> Voir les arrêts de la CEDH, *A et B c. Norvège* [GC], du 15 novembre 2016, nos 24130/11 et 29758/11, § 130 ; *Mihalache c. Roumanie* [GC], du 8 juillet 2019, n° 54012/10, § 84. Voir aussi le Conseil constitutionnel, décision n° 2021-892 QPC du 26 mars 2021, *Société Akka technologies et autres*, points 19 et suivants.

contrevenait au principe *non bis in idem*. Il s'y est en conséquence formellement opposé en demandant que les auteurs optent pour une des deux voies de répression, la voie administrative ou la voie pénale.<sup>39</sup>

**d) Recours en pleine juridiction (article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)**

Dans son avis du 7 février 2023 relatif aux articles 99, 107 et 109 du *projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales*, le Conseil d'État a rappelé<sup>40</sup> que, selon une jurisprudence établie de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>41</sup>, les sanctions administratives considérées comme peines doivent prévoir la possibilité d'un recours en réformation, afin de permettre au juge administratif d'examiner l'opportunité de la décision attaquée et, pour le cas où la sanction émane d'une autorité administrative qui ne remplit pas elle-même les conditions d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article de la précitée convention, de moduler la peine. Comme en l'occurrence les auteurs avaient manqué d'instituer un tel recours en réformation contre les décisions administratives visées aux articles précités, le Conseil d'État a, sous peine d'opposition formelle, exigé qu'un tel recours soit prévu par la loi aux articles concernés<sup>42</sup>.

\*

L'article 9, paragraphe 2, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, du *projet de loi n° 8250 concernant le comptage divisionnaire et la répartition des coûts de chaleur, de froid et d'eau chaude sanitaire* disposait que : « (2) Lorsque le ministre constate qu'un gestionnaire de réseau ne s'est pas conformé à ses obligations en vertu de l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, il prononce à l'encontre du gestionnaire de réseau concerné une amende pouvant aller de mille euros à dix milles d'euros.

Lorsque le ministre constate qu'un propriétaire ou, le cas échéant, un syndic, ne s'est pas conformé à ses obligations en vertu de l'article 3, paragraphe 2, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, il prononce à l'encontre de ce dernier une amende pouvant aller de mille euros à dix milles d'euros. »

Dans son avis du 14 juillet 2023, le Conseil d'État a estimé que les dispositions auxquelles il était renvoyé à l'article 3, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, alinéa 3, du projet de loi ne satisfaisaient pas au principe de la spécification de l'incrimination, corollaire du principe de la légalité de la peine, tel que consacré par l'article 19 de la Constitution, alors qu'il ne ressortait pas clairement des dispositions en cause quel comportement était visé. Les obligations prévues à l'article 3 manquaient d'ailleurs de précision. Au regard de ces observations, le Conseil d'État a demandé aux auteurs du projet de

---

<sup>39</sup> Voir dans le même sens les oppositions formelles que le Conseil d'État a émises dans son avis du 29 juin 2023 concernant les articles 9, paragraphe 4, lettres f) et g) et l'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettres b) et c), du *projet de loi n° 8132 portant sur certaines modalités d'application et les sanctions du règlement (UE) n° 2019/881 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'ENISA (Agence de l'Union européenne de cybersécurité) et à la certification de cybersécurité des technologies de l'information et des communications, et abrogeant le règlement (UE)n° 526/2013 et portant modification de la loi modifiée portant organisation de l'ILNAS* ainsi que dans son avis du 13 juillet 2023 concernant l'article 9 du *projet de loi n° 8175 introduisant un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs d'électricité*.

<sup>40</sup> Avis du Conseil d'État du 25 mars 2014 relatif au projet de loi portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale (doc. parl. n° 6555<sup>3</sup>, p. 4).

<sup>41</sup> CEDH, *Silvester's Horeca Service c. Belgique*, arrêt du 4 mars 2004, para. 26 ; *Schmautzer c. Autriche*, arrêt du 23 octobre 1995, para. 36.

<sup>42</sup> Voir en ce même sens l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son avis complémentaire du 31 mars 2023, concernant l'amendement 55 des amendements parlementaires du 10 janvier 2023 portant sur le projet de loi n° 7876 modifiant 1° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ; 2° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel. L'amendement 55 proposait l'insertion d'un article 14quater dans la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz dont le paragraphe 5 prévoyait la possibilité d'un « recours administratif » contre la sanction administrative décidée par le ministre sans spécifier qu'il s'agissait d'un recours en réformation.

loi, sous peine d'opposition formelle pour non-respect de l'article 19 de la Constitution, de préciser les obligations dont le non-respect était soumis à sanction par l'article 9 du projet de loi.

L'article 9, paragraphe 2, alinéa 3, du projet de loi prévoyait ensuite un recours en annulation devant le tribunal administratif contre les décisions visées aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2 précités. Outre de prévoir que l'institution d'un recours en annulation était superflue en ce que ce recours est de droit en vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif contre toute décision administrative à l'égard de laquelle aucun autre recours n'est ouvert et même contre les décisions qualifiées par les lois ou règlements de définitives ou en dernier ressort, le Conseil d'État a exigé, sous peine d'opposition formelle, que la loi prévoie un recours en réformation contre les amendes prononcées par le ministre, et ceci en vertu de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>43</sup>. Il a en effet rappelé que si la Cour européenne des droits de l'homme admet 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<sup>er</sup>, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, elle exige toutefois que le justiciable dispose contre cette décision d'un recours de pleine juridiction.

*Une référence aux oppositions formelles relevées ci-avant est faite au point A) Droits et libertés fondamentaux, 3) Légalité des peines (articles 14 de la Constitution, 19 de la Constitution révisée et 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), a) Spécification des incriminations et légalité des peines.*

## **Légalité des peines (articles 14 de la Constitution devenu l'article 19 de la Constitution révisée et 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)**

### ***a) Spécification des incriminations et légalité des peines***

L'article 3 du *projet de loi n° 8016 portant modification : 1° du Code du travail 2° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 3° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil* visait à compléter l'article L. 233-16 du Code du travail par plusieurs alinéas aux fins de transposer les articles 10 à 13 de la directive (UE) 2019/1158 précitée. Les articles 10 à 13 de ladite directive (UE) 2019/1158 prévoient des mesures de protection en faveur des travailleurs qui prennent un des types de congé visés par la directive qui consistent notamment dans l'application de sanctions aux employeurs refusant d'accorder un des différents types de congé prévus par la directive. Dans son *avis du 25 octobre 2022*, le Conseil d'État a relevé, concernant les sanctions proposées au nouvel L.233-16, alinéa 20, du Code du travail, que l'article L. 233-20 du Code du travail, non sujet à modification, prévoit d'ores et déjà des sanctions en cas d'infraction à l'ensemble des dispositions du chapitre III du Titre III du Livre II du Code du travail, donc y compris à l'article L. 233-16, du Code du travail. Il a plus précisément rendu attentif au fait que l'ajout des sanctions proposé à l'article L. 233-16, alinéa 20, du Code du travail aurait pour effet que l'article L. 233-16, alinéa 20 et l'article L. 233-20 du Code du travail assortiraient de deux sanctions pénales différentes un même fait, à savoir le refus d'un des congés extraordinaires prévus à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 233-16 par l'employeur. Le Conseil d'État a rappelé que cette manière de procéder est contraire au principe de la légalité des peines, consacré

---

<sup>43</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *arrêt Silvester's Horeca Service c/ Belgique* du 4 mars 2004.

par l'article 14 de la Constitution, qui, d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, exige que les peines soient suffisamment déterminées, afin de permettre à tout justiciable commettant un fait pénalement répréhensible de mesurer la nature et la portée des sanctions, le cas échéant, encourues<sup>44</sup>. Il s'est dès lors formellement opposé à l'article L.233-16, alinéa 20 dans sa teneur proposée.

\*

L'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7787 relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque* énumérait les mesures correctrices à mettre en œuvre par les importateurs en cas de « violation de la présente loi ». Dans la mesure où l'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, prévoyait l'application d'amendes administratives à l'encontre des importateurs ne se conformant pas aux mesures correctrices visées à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi en projet, le Conseil d'État, dans son [avis du 25 octobre 2022](#), a considéré que l'absence de précisions à l'article 9 du projet de loi, relatives aux violations de la loi dont il était question, était contraire au principe de la légalité des peines consacré à l'article 14 de la Constitution. Il s'est en conséquence formellement opposé à la référence à « la présente loi », à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi.

\*

L'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 8088 instituant une contribution étatique visant à limiter la hausse des prix d'approvisionnement en gaz naturel pour certains clients finals et modifiant la loi du 17 mai 2022 portant prise en charge par l'État des frais engendrés par l'utilisation des réseaux de distribution de gaz naturel*, disposait que : « [c]haque fournisseur approvisionnant des clients finals visés à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, a l'obligation de s'approvisionner, nonobstant la contribution financière par l'État prévue par la présente loi, de manière professionnelle et responsable et garantit l'établissement d'une offre de base à des prix raisonnables dépourvus de tout caractère excessif ». En vertu de l'article 6 du même projet de loi, « tout manquement » à cette disposition pourrait faire l'objet d'une sanction administrative. Le Conseil d'État, dans son [avis du 15 novembre 2022](#), a renvoyé dans ce contexte à son avis du 16 novembre 2021<sup>45</sup> sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS, dans lequel il avait considéré que : « [l]es sanctions administratives sont soumises par la Cour constitutionnelle aux principes découlant de l'article 14 de la Constitution, à savoir le principe de la légalité des peines et le principe de la spécification de l'incrimination. En ce qui concerne plus particulièrement la spécification de l'incrimination, les comportements qui seront sanctionnés doivent être formulés avec un degré de précision suffisant pour permettre à la personne concernée de cerner les actes qui l'exposeront à des poursuites et, le cas échéant, à des sanctions. » Considérant que l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, ne précisait pas à suffisance les comportements sujets à sanction en vertu de l'article 6 de la loi en projet, le Conseil d'État s'y est formellement opposé sur le fondement de l'article 14 de la Constitution.

\*

---

<sup>44</sup> Cour const., arrêt du 27 mai 2016, n° 122/16 (Mém. A n° 97 du 2 juin 2016, p. 1826).

<sup>45</sup> [Avis du Conseil d'État du 16 novembre 2021](#) portant sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS (doc. parl. n° 7767<sup>4</sup>), p.25.

L'article 7 du *projet de loi n° 7985 modifiant 1° la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; [...]*, entendait modifier l'article 7 de la loi précitée du 14 février 1955, relatif aux dispositions pénales. Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'État a constaté que, suite aux modifications proposées, deux dispositions assortiraient de deux sanctions pénales différentes un même fait. Il a rendu attentif au fait que cette manière de procéder est inconcevable au vu du principe de la légalité des peines, consacré par l'article 14 de la Constitution, qui, d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, exige que les peines soient suffisamment déterminées, à l'effet de permettre à tout justiciable commettant un fait pénalement répréhensible de mesurer la nature et la portée des sanctions, le cas échéant, encourues<sup>46</sup>. Il s'est en conséquence formellement opposé au dispositif proposé<sup>47</sup> pour contrariété à l'article 14 de la Constitution. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 10 du projet de loi qui visait à modifier l'article 11 de la loi précitée du 14 février 1955<sup>48</sup>.

\*

L'article 12 du *projet de loi n° 7977 1° relative au droit à l'enseignement et à l'obligation scolaire ; [...]*, avait pour objet de définir les conditions pour satisfaire à l'obligation scolaire en prévoyant notamment que « l'obligation scolaire est remplie si le mineur d'âge suit, en présence physique, à distance, ou sous forme hybride, les cours, activités et stages obligatoires organisés » par un établissement scolaire figurant dans la liste des établissements scolaires qu'il énumérait, ou s'il suit ces cours, activités et stages obligatoires organisés sous forme d'un enseignement à domicile. L'article 16, paragraphe 4, du projet de loi punissait d'une amende de vingt-cinq à deux cent cinquante euros les infractions à l'article 12 du projet de loi. Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'État a soulevé plusieurs questions concernant l'application de l'article 12 du projet de loi au regard notamment de certaines des notions y visées, non-définies par la loi en projet, et de l'interaction de la loi en projet avec le projet de loi n° 8069 en faveur de l'accueil, de l'orientation, de l'intégration et de l'accompagnement scolaires des élèves nouvellement arrivés notamment au regard de l'obligation scolaire de ces élèves. Étant donné que le non-respect des dispositions de l'article 12 était d'être sanctionné à l'article 16, paragraphe 4, du même projet de loi et au vu des imprécisions et questions qu'il a soulevées, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 12 de la loi en projet pour insécurité juridique et non-respect de l'article 14 de la Constitution. Il a rappelé dans ce contexte qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle « le principe de la légalité de la peine implique la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés<sup>49</sup> ». Le Conseil d'État s'est pour ces mêmes raisons encore formellement opposé aux articles 12 et 16 du projet de loi.

\*

---

<sup>46</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 122/16 du 27 mai 2016 (Mém. A n° 97 du 2 juin 2016, p. 1826).

<sup>47</sup> Voir, en ce sens, l'avis du Conseil d'État du 25 octobre 2022 relatif au projet de loi n° 8016 portant modification : 1° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 3° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil (doc. parl. n° 8016<sup>3</sup>, p. 4).

<sup>48</sup> Voir dans le même sens l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son avis complémentaire du 11 juillet 2023 concernant l'amendement 3 des amendements parlementaires du 18 avril 2023 relatifs au projet de loi n° 7985 modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques [...].

<sup>49</sup> Cour constitutionnelle, arrêts n° 138/18 du 6 juin 2018 (Mém. A - n° 459 du 8 juin 2018), nos 134 et 135/18 du 2 mars 2018 (Mém. A - nos 198 et 199 du 20 mars 2018) et n° 43/07 du 14 décembre 2007 (Mém. A - n° 1 du 11 janvier 2008, p. 7).



L'article 7, paragraphe 3, du *projet de loi n° 7945 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union*, disposait que: « (3) En cas de non-respect des dispositions de l'article 6 et du présent article par les entités juridiques du secteur privé, les autorités compétentes, à défaut de règles spéciales prévues dans les lois sectorielles, peuvent infliger une amende administrative de 1.500 euros à 250.000 euros à l'entité juridique du secteur privé. » Dans son [avis du 23 décembre 2022](#) concernant la disposition précitée, le Conseil d'État a d'abord renvoyé à un arrêt de la Cour constitutionnelle<sup>50</sup>, qui a retenu que « le principe de la légalité de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ; que le principe de la spécification de l'incrimination est partant le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution. » Comme les dispositions auxquelles il était fait référence ne comportaient toutefois pas de manière clairement identifiable des faits susceptibles d'être sanctionnés, le Conseil d'État a considéré que le principe de la spécification de l'incrimination, corollaire du principe de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution, n'était pas respecté. Il s'est par conséquent formellement opposé à l'article 7, paragraphe 3, de la loi en projet, en faisant valoir que l'opposition formelle pourrait être levée si la disposition était complétée par les précisions nécessaires. Dans la mesure où la directive (UE) 2019/1937, en son article 23, n'impose pas aux États membres de prévoir des sanctions pour les comportements figurant aux articles 6 et 7 du projet de loi sous avis, le Conseil d'État a rendu attentif au fait qu'une autre solution pourrait consister dans la suppression de l'article 7, paragraphe 3, du projet de loi.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, point 7<sup>o</sup>, du *projet de loi n° 8015 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale*, proposait l'introduction d'un article 449-1 au Code pénal qui, selon les auteurs, avait pour objet la sanction de « la diffusion d'informations sur une personne permettant de l'identifier ou de la localiser en vue de l'exposer ou ses membres de famille à un risque direct d'atteinte à la personne et aux biens » aux fins de protéger le « droit au respect de la vie privée et familiale de chacun à l'ère digitale ». Les auteurs s'étaient inspirés de la législation française et plus particulièrement de l'article 323-1-1 du code pénal français. Le Conseil d'État, dans son [avis du 7 février 2023](#), a toutefois dû constater que les auteurs s'étaient départis du texte de référence français, notamment quant à la précision des informations transmises au sujet d'une personne. La formulation employée dans le modèle français relative à la description de ces informations est en effet bien plus précise dans la mesure où il prévoit qu'il s'agit d'éléments relatifs « à la vie privée, familiale ou professionnelle » de la personne victime. Le texte en projet, qui visait plus généralement « toute information », comportait par contre une incertitude quant aux éléments protégés et, par conséquent, sur la portée de la disposition pénale. Le Conseil d'État s'y est par conséquent formellement opposé sur base du principe de la spécification des infractions qui est le corollaire du principe de la légalité des peines inscrit à l'article 14 de la Constitution. Il a suggéré de reprendre sur ce point le dispositif français ce qui lui permettrait de lever l'opposition formelle formulée.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 5, du *projet de loi n° 7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la*

---

<sup>50</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 12/02 du 22 mars 2002, (Mémorial A. n° 40 du 12 avril 2002).

*construction d'une nouvelle aérogare*, dans sa version résultant de l'amendement gouvernemental du 16 novembre 2021, prévoyait les peines pour les infractions « aux dispositions du règlement grand-ducal pris en exécution du présent article ». Le Conseil d'État, dans son avis du 28 février 2023, a d'abord observé que deux règlements grand-ducaux seraient pris en exécution de cette disposition, l'un relatif à la police de l'aéroport, l'autre relatif aux taxes à percevoir. Il a ensuite rendu attentif au fait que la méconnaissance des obligations imposées par les dispositions du projet de loi sous avis serait sanctionnée pénalement. Rappelant que le principe de la légalité de la peine, tel que consacré par l'article 14 de la Constitution, a comme corollaire le principe de la spécification de l'incrimination et que, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, « le principe de la légalité de la peine implique la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés<sup>51</sup> », il s'est formellement opposé à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 5, du projet de loi, dans la mesure où il contreviait, au regard de l'imprécision de son libellé, au principe de la spécification de l'incrimination.

\*

Le nouvel article 7-1, paragraphe 1<sup>er</sup>, tel que l'article unique, point 5<sup>o</sup>, du *projet de loi n° 8033 portant modification de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie* visait à l'insérer dans la loi précitée du 19 février 1973, disposait que : « La culture de cannabis est autorisée jusqu'à quatre plantes de cannabis par communauté domestique à partir de semences et à condition qu'elle soit exclusivement effectuée par une personne majeure. » Dans son avis du 14 mars 2023, le Conseil d'État a observé que la notion de « communauté domestique », également prévue au paragraphe 4 du même article 7-1, n'était pas définie en droit pénal luxembourgeois. Il a rappelé que selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, « le principe de la légalité de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ; que le principe de la spécification de l'incrimination est partant le corollaire de celui de la peine, consacré par l'article 14 de la Constitution ». Il a en conséquence demandé, sous peine d'opposition formelle, que cette notion soit définie dans le texte de la loi en projet.

\*

Le nouvel article 7-1, paragraphe 6, alinéa 4, tel que l'article unique, point 5<sup>o</sup>, du *projet de loi n° 8033 portant modification de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie* proposait de l'insérer dans la loi précitée, disposait que : « Seront punis d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 500 euros à 25.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement, ceux qui auront, de manière illicite, fait usage avec un ou des mineurs des substances visées au paragraphe 5, [...]. » Dans son avis du 14 mars 2023, le Conseil d'État s'est interrogé sur l'acception des termes de « manière illicite » à la disposition précitée. Il a en effet relevé que la loi en projet visait précisément à rendre licite la consommation du cannabis par une personne majeure à son domicile. Il s'est en conséquence demandé si la consommation du majeur devenait illicite en relation avec « l'usage avec un ou des mineurs » et plus précisément si ce serait le partage du cannabis avec les mineurs que la disposition visait à réprimer ou le fait, pour un adulte consommant de manière licite du cannabis, de ne pas empêcher les mineurs d'en consommer en sa présence. Considérant, au

---

<sup>51</sup> Cour constitutionnelle, arrêts n° 138/18 du 6 juin 2018 (Mém. A - n° 459 du 8 juin 2018), Cour constitutionnelle, arrêts n°s 134 et 135/18 du 2 mars 2018 (Mém. A - n°s 198 et 199 du 20 mars 2018) et Cour constitutionnelle, n° 43/07 du 14 décembre 2007 (Mém. A - n° 1 du 11 janvier 2008, p. 7).

regard de ces questions, que la disposition était contraire au principe de la légalité des peines, consacré par l'article 14 de la Constitution, qui, d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, exige que les peines soient suffisamment déterminées, à l'effet de permettre à tout justiciable commettant un fait pénalement répréhensible de mesurer la nature et la portée des sanctions, le cas échéant, encourues<sup>52</sup>, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, que la disposition soit précisée.

\*

L'amendement 55 des amendements parlementaires du 10 janvier 2023 concernant le *projet de loi n° 7876 modifiant 1° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ; 2° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel* visait à compléter l'article 45 du projet de loi (40 du projet initial) par un nouveau point 4 aux fins d'insérer les articles 14<sup>ter</sup> et 14<sup>quater</sup> nouveaux dans la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel. Le nouvel article 14<sup>quater</sup> entendait conférer au ministre le pouvoir de prononcer des sanctions administratives. Le paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre d), disposait plus particulièrement que : « (1) Lorsque le ministre constate qu'un fournisseur n'a pas rempli ou n'a pas entièrement rempli les obligations prévues à l'article 14<sup>ter</sup>, il peut frapper ce fournisseur d'une ou de plusieurs des sanctions suivantes : [...] d) une interdiction temporaire allant jusqu'à un an d'effectuer certaines activités liées à son autorisation de fourniture. » Dans son [avis complémentaire du 31 mars 2023](#), le Conseil d'État a considéré que la sanction précitée était d'une imprécision telle qu'elle risquait d'exposer le fournisseur à l'arbitraire administratif, l'imprévisibilité en résultant pour le fournisseur étant, d'ailleurs, contraire à l'article 14 de la Constitution. Il a en ce sens renvoyé à un avis qu'il avait rendu le 16 juillet 2021.<sup>53</sup> Il s'est en conséquence formellement opposé à l'insertion du nouvel article 14<sup>quater</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, lettre d), dans la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel, telle que proposée par l'amendement 55 des amendements parlementaires précités.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, point 8°, lettre a), du *projet de loi n° 8009 portant modification : 1° de la loi modifiée du 29 avril 1983 relative à l'exercice de la profession de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire ; 2° de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ; 3° du Code de la sécurité sociale* visait à modifier l'article 45, paragraphe 2, deuxième phrase, qui prévoyait dans sa teneur modifiée, qu'« [e]n outre l'utilisation des équipements et appareils médicaux installés en violation de l'annexe 3 peut être interdite. » Dans la mesure où l'annexe 3, à laquelle il était fait référence dans la disposition proposée, se limite à établir une liste « des équipements et appareils médicaux nécessitant une planification nationale, du personnel hautement qualifié ou des conditions d'emploi particulières », sans prévoir des obligations à respecter, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition proposée dans son [avis du 25 avril 2023](#), pour violation du principe de la légalité de la peine dont le corollaire est le principe de la spécification de l'incrimination. À l'appui de son opposition formelle, il a rappelé la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle suivant laquelle « le principe de la légalité de la peine implique la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de

---

<sup>52</sup> Cour const., arrêt du 27 mai 2016, n° 122/16 (Mém. A n° 97 du 2 juin 2016, p.1826).

<sup>53</sup> [Troisième avis complémentaire du Conseil d'État du 16 juillet 2021](#) sur le projet de loi n° 7533 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; [...] (doc.parl. n° 7533<sup>13</sup>), p.2-5.

mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés<sup>54</sup> », en demandant que la disposition proposée soit reformulée<sup>55</sup>.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, du *projet de loi n° 7949 renforçant les moyens de lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des mineurs portant transposition de la directive 2011/93/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie, et portant modification 1<sup>o</sup> du Code pénal et, 2<sup>o</sup> du Code de procédure pénale*, proposait de remplacer l'article 372 du Code pénal afin de lui conférer la teneur suivante : « Art. 372. Toute atteinte à l'intégrité sexuelle, de quelque nature qu'elle soit et par quelque moyen que ce soit, commise sans violence ni menace sur une personne ou à l'aide d'une personne, qui n'y consent pas, notamment par ruse, artifice ou surprise, ou qui est hors d'état de donner un consentement libre ou d'opposer de la résistance, y compris lorsque la personne est amenée à commettre l'acte sur son propre corps ou le corps d'une tierce personne, sera punie d'un emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende de 251 à 10.000 euros. L'atteinte à l'intégrité sexuelle, de quelque nature qu'elle soit et par quelque moyen que ce soit, commise avec violence ou menace sur une personne ou à l'aide d'une personne, y compris lorsque la personne est amenée à commettre l'acte sur son propre corps ou le corps d'une tierce personne, sera punie d'un emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 251 à 20.000 euros. » Dans son [avis du 4 juillet 2023](#), le Conseil d'État a observé que le nouvel article 372, même s'il contenait une description des éléments matériels pouvant être qualifiés comme constituant une atteinte à l'intégrité sexuelle, ne définissait pas la notion d'atteinte à l'intégrité physique en elle-même. Il a rappelé que le principe de la légalité de la peine, tel que consacré par l'article 19 de la Constitution, a comme corollaire le principe de la spécification de l'incrimination. Il a à cet égard renvoyé à la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, en vertu de laquelle « le principe de la légalité de la peine implique la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés<sup>56</sup>. » Considérant que l'article 372, dans sa nouvelle teneur proposée, était entaché d'imprécision en raison du fait qu'il ne définissait pas le concept d'« atteinte à l'intégrité sexuelle » et qu'il était de ce fait contraire au principe de la spécification de l'incrimination, le Conseil d'État s'y est formellement opposé en demandant aux auteurs de compléter le texte proposé par une reprise de la définition visée à l'article 417/7 du code pénal belge. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 1<sup>er</sup>, points 5<sup>o</sup> et 11<sup>o</sup>, du projet de loi.

\*

*Il est encore renvoyé :*

- *aux oppositions formelles relevées au point F) Principes généraux du droit, 6) Principe de proportionnalité, que le Conseil d'État a émises dans son [avis du 14 mars 2023 concernant l'article 42 du projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre](#)*

---

<sup>54</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 138/18 du 6 juin 2018 (Mém. A - n° 459 du 8 juin 2018), Cour constitutionnelle, arrêts n°s 134 et 135/18 du 2 mars 2018 (Mém. A - n°s 198 et 199 du 20 mars 2018) et Cour constitutionnelle, n° 43/07 du 14 décembre 2007 (Mém. A - n° 1 du 11 janvier 2008, p. 7).

<sup>55</sup> Voir en ce sens également l'opposition formelle que le Conseil d'État a formulée dans son [avis du 25 avril 2023](#) à l'encontre de l'article 1<sup>er</sup>, point 8<sup>o</sup>, lettre b), du même projet de loi.

<sup>56</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 138/18 du 6 juin 2018 (Mém. A - n° 459 du 8 juin 2018), Cour constitutionnelle, arrêts n°s 134 et 135/18 du 2 mars 2018 (Mém. A - n°s 198 et 199 du 20 mars 2018) et Cour constitutionnelle, arrêt n° 43/07 du 14 décembre 2007 (Mém. A - n° 1 du 11 janvier 2008, p.7).

2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales» ;

- à l'opposition formelle relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 2) Droits de procédure, d) Recours en pleine juridiction (article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que le Conseil d'État a émise dans son avis du 14 juillet 2023 concernant l'article 9, paragraphe 2, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, du projet de loi n° 8250 concernant le comptage divisionnaire et la répartition des coûts de chaleur, de froid et d'eau chaude sanitaire.

### **b) Personnalité des peines**

L'article 12 du projet de loi n° 7985 modifiant 1° la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; [...] entendait modifier l'article 13 de la loi précitée du 14 février 1955. L'article 13, paragraphe 12, alinéa 4, te qu'il était proposé de le modifier, prévoyait l'application de la confiscation spéciale ou de l'amende subsidiaire visées à l'article 14 de la loi précitée du 14 février 2022 à l'égard du propriétaire, du détenteur du véhicule ou du titulaire du certificat d'immatriculation, qui en tant que récidivistes, auront conduit, ou toléré la conduite, sans permis de conduire valable. En renvoyant à un arrêt de la Cour constitutionnelle qui a retenu que « dans la mesure où la confiscation revêt la nature d'une peine, le principe de la personnalité de la peine et la protection du droit de propriété des tiers imposent de limiter la confiscation aux objets dont le condamné est propriétaire<sup>57</sup> », le Conseil d'État, dans son avis du 23 décembre 2022, s'est formellement opposé à l'ajout proposé, en ce qu'il prévoyait la confiscation à l'égard du propriétaire du véhicule ne s'étant pas rendu coupable de l'infraction de conduite sans permis de conduire valable.

### **Droit à la vie privée (articles 11, paragraphe 3, de la Constitution et 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)**

En vertu de l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 8098 instituant une contribution étatique visant à limiter la hausse des prix des granulés de bois pour le chauffage primaire des ménages privés : « (1) Le ministre peut contrôler à tout instant, mais au plus tard dans les six mois après l'établissement du décompte final prévu à l'article 9, et par tous les moyens appropriés, la véracité des informations fournies par les fournisseurs à l'origine de leurs demandes d'inscription au registre et de compensation financière.

À cette fin, le ministre ainsi que son délégué, peuvent accéder au registre national des personnes, instauré par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. » Concernant l'accès du ministre et de son délégué au registre national des personnes physiques, visé à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, précité, le Conseil d'État, dans son avis du 2 décembre 2022, a estimé que l'accès aux dites données devrait être limité au cadre des missions exercées en vertu de la loi en projet. Il a également fait valoir qu'il ne ressortait pas du dispositif en projet qui serait le « délégué » du ministre ni quelles seraient les données dont question. Considérant que ces manques de précision étaient contraires au principe de minimisation des données prévu à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), et à l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution,

---

<sup>57</sup> Cour constitutionnelle, arrêts nos 59/11 et 60/11 du 7 janvier 2011 (Mém. A n° 11 du 19 janvier 2011, pp.80 et 82).

qui prévoit que « l'État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi », il a émis une opposition formelle à cette disposition. Pour le surplus, il a donné à considérer que la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques et le règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques règlent déjà les conditions d'accès au registre national des personnes physiques.

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

\*

L'article 7 du *projet de loi n° 8175 introduisant un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs d'électricité* prévoyait la possibilité pour le régulateur de contrôler la véracité et l'exhaustivité des informations fournies par les producteurs dans le cadre de la loi en projet. Le paragraphe 2 de cet article disposait que : « (2) Dans le cadre de ce contrôle, le régulateur peut demander la production de tout document qu'il juge nécessaire pour pouvoir constater la véracité des informations lui fournies aux producteurs, aux gestionnaires de réseau de distribution, au gestionnaire de réseau de transport ainsi qu'à toute autre personne détenant des informations nécessaires au contrôle de la véracité des informations lui soumises qui sont tenus de fournir les pièces justificatives et tout autre document demandé par le régulateur dans les 15 jours à partir de la réception de la demande. Le régulateur peut frapper un producteur défaillant d'une peine d'astreinte de 1000 euros par jour de retard. Cette décision prononçant l'astreinte visée ci-avant est susceptible d'un recours devant le tribunal administratif. » Dans son avis du 13 juillet 2023, le Conseil d'État s'est heurté à l'obligation de toute personne détenant des informations nécessaires au contrôle de la véracité des informations de fournir des pièces justificatives et tout autre document demandé par le régulateur, obligation qui s'adressait donc également aux personnes bénéficiant du secret professionnel, tels les avocats et les réviseurs. Il a observé que ces personnes pourraient, en raison de l'astreinte prévue à la disposition précitée, se voir contraintes de fournir des informations couvertes par leur secret professionnel. Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qu'une disposition spécifique visant les avocats et les réviseurs soit insérée dans la loi en projet aux fins de leur conférer le droit d'opposer leur secret professionnel à la demande de production des documents en question. Il a suggéré aux auteurs de s'inspirer de l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration<sup>58</sup>.

\*

*Il est encore renvoyé à l'opposition formelle relevée au point E) Droit de l'Union européenne, 2) Règlements de l'Union européenne, b) Mise en œuvre non conforme d'un règlement de l'Union européenne, que le Conseil d'État a émise dans son avis du 6 juin 2023 concernant l'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2°, du projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise*

---

<sup>58</sup> « (1) Par dérogation aux articles 2 et 5, les intermédiaires qui sont soumis à l'article 35 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, à l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ou à l'article 28, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ne sont pas tenus de transmettre les informations visées à l'article 10 dont ils ont connaissance, qu'ils possèdent ou qu'ils contrôlent concernant les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration. Par dérogation à l'alinéa 1<sup>er</sup>, les dispositions visées aux articles 2 et 5 restent toutefois applicables aux intermédiaires visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> qui agissent en dehors des limites applicables à l'exercice de leur profession. »

et [...], modifié par une série d'amendements gouvernementaux, soumis à l'avis du Conseil d'État, le 21 juin 2022.

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

### **1) Protection de la vie privée (article 11, paragraphe 3, de la Constitution)**

Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 69 du *projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification* : [...], qui prévoyait la possibilité pour le juge de la jeunesse d'ordonner des mesures provisoires, à savoir des mesures ambulatoires, d'accueil de jour, d'accueil stationnaire ou d'accueil en famille d'accueil nécessaires, sans préciser les cas de figure visés. Il a en effet considéré que cette manière de procéder était contraire à l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution en vertu duquel les restrictions à la vie privée doivent être déterminées par la loi.

### **2) Protection de la santé et sécurité sociale (article 11, paragraphe 5, de la Constitution)**

Dans son avis du 16 mai 2023 concernant l'article 1<sup>er</sup> du *projet de loi n° 8108 portant modification de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé*, le Conseil d'État a constaté que si, concernant la profession d'assistant d'hygiène sociale, les attributions étaient déterminées par l'annexe X de la loi précitée du 26 mars 1992, dans sa teneur proposée, une telle annexe relative aux attributions de la profession d'assistant senior faisait défaut. Les auteurs expliquaient à cet égard que l'exercice de la profession d'assistant senior n'avait jamais fait l'objet d'un règlement grand-ducal, de sorte que manquait toute précision quant à l'exercice de cette profession qui ne comptait d'ailleurs plus que dix-sept personnes. Par le biais du projet de loi, les auteurs visaient en effet à « intégrer les dispositions relatives au statut, aux attributions et aux règles d'exercice des professions de santé » dans le cadre de la loi précitée du 26 mars 1992. La loi était reformulée et le détail des attributions des différentes professions de santé, jusqu'alors réglé dans des règlements grand-ducaux, intégré dans des annexes à la loi précitée du 26 mars 1992. Ces modifications faisaient suite à l'arrêt n° 166 de la Cour constitutionnelle du 4 juin 2021 qui a retenu que « les dispositions combinées des articles 1<sup>er</sup> et 7 de la loi du 26 mars 1992 ne sont pas conformes à l'article 32, paragraphe 3, considéré ensemble les paragraphes 5 et 6 de l'article 11 de la Constitution. » Rappelant que le domaine de la santé constitue en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution une matière réservée à la loi formelle, le Conseil d'État a souligné que l'essentiel des dispositions afférentes à la profession d'assistant senior devait figurer dans la loi. Il a dès lors exigé, sous peine d'opposition formelle, qu'une annexe visant à préciser les règles relatives à l'exercice et aux attributions de la profession d'assistant senior soit intégrée dans la loi précitée du 26 mars 1992.

### **3) Intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap (article 11, paragraphe 5, de la Constitution)**

L'article 1<sup>er</sup>, point 4°, du *projet de loi n° 8005 sur les services de transports spécifiques* définissait les termes « mobilité réduite » comme étant l'entrave durable de la mobilité en raison d'un handicap qui empêche l'utilisation des transports publics et la conduite d'un véhicule. Dans son avis du 15 novembre 2022, le Conseil d'État a relevé que la notion qualificative « durable », visée à la définition précitée, ne se trouvait pas définie par la loi en projet. Il a rendu attentif au fait que la matière traitée par la loi en projet, à savoir l'intégration sociale des citoyens atteints d'un

handicap, relevait en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution des matières qui sont réservées à la loi formelle. En rappelant que, dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par la loi un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions, alors que le législateur doit au contraire définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration, le Conseil d'État a demandé aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de prévoir une durée exacte à partir de laquelle la mobilité serait à considérer comme durablement entravée, à l'instar de ce que prévoit l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 4, de la loi du 11 février 2022 portant création d'une carte de stationnement pour personnes handicapées.

\*

Les auteurs du *projet de loi n° 8108 portant modification de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé* visaient à « intégrer les dispositions relatives au statut, aux attributions et aux règles d'exercice des professions de santé dans la loi précitée du 26 mars 1992. Il était proposé de reformuler la loi précitée du 26 mars 1992 et de reprendre le détail des attributions des différentes professions de santé, jusqu'alors déterminé dans des règlements grand-ducaux, dans des annexes à la loi, numérotées de I à XXI. Ces modifications faisaient suite à l'arrêt n° 166 de la Cour constitutionnelle du 4 juin 2021 par lequel celle-ci a statué que « les dispositions combinées des articles 1<sup>er</sup> et 7 de la loi du 26 mars 1992 ne sont pas conformes à l'article 32, paragraphe 3, considéré ensemble les paragraphes 5 et 6 de l'article 11 de la Constitution. » Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État a toutefois constaté que le projet de loi ne prévoyait pas de disposition visant à insérer lesdites annexes dans la loi précitée du 26 mars 1992. Il a rendu attentif au fait qu'à défaut d'une telle disposition, les annexes ne feraient pas partie intégrante de la loi précitée. Comme en conséquence de cette omission les éléments essentiels se rapportant aux à l'exercice et aux attributions des professions en question continueraient de faire défaut dans la loi précitée du 26 mars 1992, le Conseil a demandé, sous peine d'opposition formelle pour non-conformité à l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, l'introduction d'un article 7 dans le projet de loi aux fins de compléter ladite loi par les annexes I à XXI. Il a proposé de libeller cette disposition comme suit : « **Art. 7.** La même loi est complétée par les annexes I à XXI. »

#### **4) Droit des travailleurs (article 11, paragraphe 5, de la Constitution devenu l'article 34 de la Constitution entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023)**

*Il est renvoyé aux oppositions formelles relevées au point B) Matières réservées à la loi formelle, 7) Force armée (article 96 de la Constitution devenu 115 de la Constitution révisée), que le Conseil d'État a émises dans son avis du 6 juin 2023 concernant le projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et [...], modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à son avis, le 21 juin 2022.*

#### **Liberté de commerce, liberté du travail agricole et exercice des professions libérales (article 11, paragraphe 6, de la Constitution devenu l'article 35 de la Constitution révisée)**

L'article 3 du *projet de loi n° 7985 modifiant 1° la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; [...]*, entendait modifier l'article 3, point 9°, de la loi de précitée du 14 février 1955, et ajouter deux nouveaux points 10° et 11° à ce même article. Ces modifications et ajouts se lisaient comme suit : « Article 3 Le ministre peut



délivrer des autorisations et en arrêter les conditions dans les domaines suivants: [...] 9. L'immatriculation, dans des cas exceptionnels déterminés par règlement grand-ducal, de véhicules au nom d'une personne qui n'a pas sa résidence normale au Luxembourg ; 10. L'immatriculation, à titre exceptionnel, de véhicules historiques ou de véhicules précédemment immatriculés pour lesquels l'un ou l'autre document nécessaire à l'immatriculation fait défaut ; 11. L'équipement de certains véhicules avec des feux de travail ou des feux de marche arrière supplémentaires. » Dans son [avis du 23 décembre 2022](#), le Conseil d'État a demandé aux auteurs d'encadrer le pouvoir du ministre de « délivrer des autorisations et en arrêter les conditions » prévu à la phrase liminaire de l'article 3 de la loi de 1955. Il a en effet rappelé que, s'agissant d'une disposition intervenant dans une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions alors que le législateur doit au contraire définir les éléments essentiels de la matière avec une netteté suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Il s'est en conséquence formellement opposé à l'article 3 du projet de loi en ce qu'il ne répondait pas aux principes constitutionnels entourant les matières réservées à la loi, en l'occurrence la liberté de commerce, inscrite à l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution<sup>59</sup>.

\*

L'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du *projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales*, disposait que « [l]autorisation [par le ministre de l'augmentation du cheptel d'une exploitation agricole (article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>) et de la création d'une exploitation agricole (article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>)] peut être refusée si les engagements de réduction des émissions d'ammoniac arrêtés à l'annexe II, tableau B, colonnes 1 et 2 de la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques ne sont pas atteints. » Dans son [avis du 7 février 2023](#), le Conseil d'État a observé que la disposition conférerait au ministre le droit d'accorder l'autorisation visée, sans toutefois indiquer des critères visant à encadrer ce pouvoir d'autorisation. Il a rendu attentif au fait que le pouvoir d'autorisation risquerait de ce fait d'être exercé de manière discrétionnaire et cela de surcroît dans une matière réservée à la loi formelle en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Il a rappelé que dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions. Dans la mesure où la loi doit définir les éléments essentiels de la matière réservée à la loi avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration, le Conseil d'État a demandé aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, d'encadrer soit le pouvoir d'autorisation du ministre par des critères précis, sinon d'omettre l'emploi du verbe « pouvoir »<sup>60</sup>.

\*

L'article 38, paragraphe 3, du *projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales*, prévoyait que le plan d'entreprise pourrait être élaboré par un « service de gestion agréé par le ministre ». Aucune précision n'était fournie quant aux conditions d'agrément de ce service de gestion, alors que l'article 10, paragraphe 2, lettre f), de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, appelée à être

---

<sup>59</sup> Voir dans le même sens les oppositions formelles que le Conseil d'État a émises dans son [avis du 14 mars 2023](#) à l'égard des articles 7, 10 et 42 du *projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales*.

<sup>60</sup> Voir dans le même sens l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise [dans le même avis](#) concernant l'article 7 du projet de loi n° 8060, la matière relevant de celle que l'article 14 de la Constitution réserve à la loi.

abrogée par loi en projet, encadrerait de manière précise les conditions d'agrément dudit service par un renvoi à l'article 3, paragraphe 5, de cette loi. Le Conseil d'État, dans son avis du 7 février 2023, s'est en conséquence interrogé sur la motivation de la suppression de ces critères d'agrément dans la loi en projet. Comme la disposition proposée omettait d'encadrer l'agrément du service de gestion, le Conseil d'État s'y est formellement opposé sur le fondement de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution en renvoyant pour le surplus aux observations émises dans les considérations générales du même avis. Dans ces considérations générales, le Conseil d'État avait en effet souligné qu'un régime d'agrément est susceptible de constituer une restriction à la liberté du commerce, garantie par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, l'agrément étant dans le cadre du projet de loi une condition pour exercer une activité rémunérée de « service de gestion », de « services de conseil » ou d'« organisme agréé » organisant des formations professionnelles. Il a en conséquence rappelé que les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le pouvoir législatif, qui doit prévoir les conditions du régime d'agrément en cause<sup>61</sup>, à moins que, tel que l'a retenu l'arrêt n° 114/14 du 28 novembre 2014 de la Cour constitutionnelle<sup>62</sup>, une norme européenne n'apporte un cadrage complémentaire en la matière<sup>63</sup>.

\*

L'article 90, paragraphe 4, du *projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification* : [...], disposait que « [l]e prestataire qui offre une mesure d'accueil stationnaire à l'étranger et qui participe au dispositif de l'assurance de la qualité des services signe une convention avec le ministre qui fixe les dispositions à retenir. » Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, le Conseil d'État a rappelé à cet égard que le ministre ne saurait pas, dans le cadre d'une convention conclue avec le prestataire, fixer des conditions dérogeant à la future loi. Comme la matière d'une telle convention s'inscrirait dans une matière réservée à la loi en application de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition proposée. Il a réitéré cette opposition formelle à l'endroit de l'article 94 du projet de loi.

\*

Dans les considérations générales de son avis du 6 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7958 relative à l'accès et à la formation des professions d'avocat à la Cour, de notaire et d'huissier de justice et modifiant* : [...], le Conseil d'État a souligné que la loi en projet intervenait dans une matière que l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution<sup>64</sup> réserve à la loi, étant donné qu'elle avait pour objet la formation requise pour accéder à trois activités relevant de professions libérales. Bon nombre de dispositions visaient à accorder un pouvoir décisionnel à une autorité administrative, à savoir le ministre ayant la Justice dans ses attributions, le directeur des études et le comité de pilotage, sans que ce pouvoir décisionnel ne fût toutefois encadré par des critères précis. En rappelant que le législateur doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration, le Conseil d'État s'est formellement opposé à ces dispositions contraires à la liberté d'exercice de la profession libérale inscrite à l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Pour cette même raison, il a également demandé, sous peine d'opposition formelle, l'omission du verbe « pouvoir », étant

---

<sup>61</sup> Avis du Conseil d'État du 19 décembre 2020 relatif au projet de loi n° 7255 sur les forêts (doc. parl. n° 7255<sup>5</sup>, p.33 de l'avis).

<sup>62</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle du 28 novembre 2014, n° 114 (Mém. A n° 226 du 10 décembre 2014).

<sup>63</sup> Voir dans le même sens l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans le même avis à l'endroit des articles 69 et 70 du projet de loi n° 8060.

<sup>64</sup> Article 35 de la Constitution révisée.

donné que ce verbe prêtait à croire que l'autorité administrative pourrait prendre la décision en question<sup>65</sup> à sa discrétion.

\*

L'article 13 du *projet de loi n° 8202 portant modification 1° de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 2° de la loi du 15 décembre 2017 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale* visait à insérer un article 5bis dans la loi précitée du 15 décembre 2017 qui prévoyait en son alinéa 1<sup>er</sup>, qu'un agrément provisoire non renouvelable d'une durée « maximale » de trois ans serait accordé aux personnes remplissant les conditions énumérées aux lettres a) et b) du même alinéa. Comme la disposition relevait des matières que l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution réserve à la loi, le Conseil d'État, dans son [avis du 20 juin 2023](#), a rappelé que dans les matières réservées par la Constitution à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir discrétionnaire pour prendre des décisions. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, soit d'omettre le terme « maximale », soit d'encadrer le pouvoir d'appréciation du ministre ayant l'activité d'assistance parentale dans ses attributions en insérant des critères à l'article 5bis de la loi précitée du 15 décembre 2017 permettant de fixer la durée de l'agrément.

\*

L'amendement 4 des amendements parlementaires du 19 mai 2023 concernant le *projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales* visait à remplacer l'article 6 de la loi précitée du 2 septembre 2011. Le nouvel article 6, paragraphe 3, avait la teneur suivante : « (3) Constitue un manquement privant les personnes visées au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'honorabilité professionnelle, tout comportement ou agissement qui affecte si gravement leur intégrité professionnelle qu'on ne peut plus tolérer, dans l'intérêt des acteurs économiques concernés, qu'elles exercent ou continuent à exercer l'activité autorisée ou à autoriser. » Dans son [avis complémentaire du 27 juin 2023](#), le Conseil d'État a compris, au vu de la formulation extrêmement large de cette disposition, que l'intention des auteurs avait été de permettre au ministre d'agir à titre préventif en lui conférant le pouvoir d'appréciation le plus étendu dans le choix des comportements ou agissements pris en considération et dans l'appréciation de la gravité des comportements ou agissements retenue en rapport avec la question de l'honorabilité de la personne concernée. Il a toutefois constaté qu'aucun critère n'encadrerait le pouvoir d'appréciation du ministre et ceci dans une matière réservée à la loi formelle en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Rappelant que, dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions, alors qu'il doit au contraire définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 6, paragraphe 3, tel qu'il était proposé de le remplacer. Quant à la référence à l'intérêt des « acteurs économiques concernés » dans la disposition précitée, il a observé que le dispositif ne précisait pas qui seraient ces acteurs économiques. Il n'était d'ailleurs pas clair non plus dans quelle mesure la question de l'honorabilité du demandeur ou du titulaire de l'autorisation d'établissement pourrait concerner les intérêts desdits acteurs économiques. Au regard de ces observations, le Conseil d'État a considéré que la disposition proposée ne répondait pas au principe de sécurité juridique. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, que les termes « acteurs économiques concernés »

---

<sup>65</sup> Voir en ce sens notamment les oppositions formelles que le Conseil d'État a émises à l'encontre des articles 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, 5, paragraphe 2, 9 paragraphes 1<sup>er</sup>, 2 et 3, 14 paragraphe 2 et 20.

soient précisés dans le cadre de la loi précitée du 2 septembre 2011 sujette à modification par le projet de loi n° 7989.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point F) Principes généraux du droit, 4) Sécurité juridique, d) Texte lacunaire.*

\*

L'amendement 4 des amendements parlementaires du 19 mai 2023 concernant le *projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales* visait à remplacer l'article 6 de la loi précitée du 2 septembre 2011. Le nouvel article 6, paragraphe 4, lettres e) et f), disposait que : « [...] constituent d'office un manquement qui affecte l'honorabilité professionnelle des personnes visées au paragraphe 2 : [...] e) l'accumulation de dettes importantes auprès des créanciers publics dans le cadre d'une faillite ou liquidation judiciaire prononcées ; f) toute condamnation définitive, grave ou répétée en relation avec l'activité exercée ; ». Dans son avis complémentaire du 27 juin 2023, le Conseil d'État a observé que les termes « dettes importantes » à l'article 6, paragraphe 4, lettre e), n'avaient pas la précision requise, et ceci dans une matière que l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution réserve à la loi. En rappelant que dans une matière réservée par la Constitution à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions, alors qu'il doit au contraire définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration, le Conseil d'État s'est formellement opposé à cette disposition pour violation de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Il a demandé que l'article 6, paragraphe 4, lettre e), soit ou bien supprimé ou bien complété par des critères permettant de caractériser l'importance de la dette. Par ailleurs, l'article 6, paragraphe 4, lettre f), retenait en tant que manquement grave « toute condamnation définitive, grave ou répétée en relation avec l'activité exercée ». Le Conseil d'État a pareillement considéré que ces termes manquaient de la précision requise, la matière relevant également de celles que l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution réserve à la loi. Il a par conséquent de nouveau demandé, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, ou bien que l'article 6, paragraphe 4, lettre f), soit supprimé, ou bien que cette disposition soit complétée par des critères permettant de caractériser les décisions de justice visées et les éléments permettant d'établir les degrés de gravité ou de répétition retenus.

\*

*Il est encore renvoyé :*

- *à l'opposition formelle, relevée au point B) Matières réservées à la loi formelle, 6) Légalité des peines (article 14 de la Constitution devenu l'article 19 de la Constitution révisée), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 13 juillet 2023 à l'encontre de l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 8175 introduisant un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs d'électricité.*
- *Il est renvoyé à l'opposition formelle relevée au point B) Matières réservées à la loi formelle, 9) Finances publiques (articles 99 à 104 de la Constitution devenus l'article 117 de la Constitution révisée), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 15 novembre 2022 concernant l'article 35 du projet de loi n° 8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant :[... ].*

## **Légalité des peines (article 14 de la Constitution devenu l'article 19 de la Constitution révisée)**

Dans la mesure où l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 8175 introduisant un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs d'électricité* prévoyait une fourchette de sanctions très large, applicable à des infractions de gravité diverse, allant d'une erreur matérielle ayant pour effet de fournir des données erronées ou incomplètes à la falsification volontaire des données dans le but d'éluider le paiement de la contribution, le Conseil d'État, dans son [avis du 13 juillet 2023](#), s'est dû de rappeler qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le principe de la légalité des peines, désormais consacré à l'article 19 de la Constitution révisée, « implique la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés »<sup>66</sup>. Il a par ailleurs encore constaté qu'aucun critère n'encadrerait le pouvoir du régulateur de prononcer des sanctions, et cela dans des matières que les articles 19 et 35 de la Constitution (liberté de commerce) révisée réservent à la loi formelle. Rappelant que, dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions, alors qu'il doit au contraire définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi pour contrariété aux articles 19 et 35 de la Constitution révisée. Il a finalement encore rendu attentif à un récent arrêt de la Cour constitutionnelle<sup>67</sup>, qui reconnaît au principe de proportionnalité valeur constitutionnelle. L'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, était en effet contraire au principe de proportionnalité dans la mesure où les infractions y énumérées revêtaient une gravité à un tel point différente que l'échelle des sanctions n'apparaissait pas comme proportionnée par rapport aux infractions de moindre gravité. Le Conseil d'État a en conséquence demandé, sous peine d'opposition formelle, de regrouper les différentes infractions en fonction de leur gravité et de préciser la peine qui en résulte, afin d'assurer la meilleure adéquation possible entre la peine et le degré de gravité de chacune des infractions qu'il s'agissait de sanctionner<sup>68</sup>.

*Des références aux oppositions formelles relevées ci-avant sont faites au point B) Matières réservées à la loi formelle, 5) Liberté de commerce, liberté du travail agricole et exercice des professions libérales (articles 11, paragraphe 6, de la Constitution devenu l'article 35 de la Constitution révisée) ainsi qu'au point F) Principes généraux du droit, 6) Principe de proportionnalité.*

## **Force armée (articles 96 de la Constitution devenu l'article 115 de la Constitution révisée)**

Une multitude de dispositions du *projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et [...]*, modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 21 juin 2022, visaient à conférer un pouvoir décisionnel à des autorités administratives, à savoir plus précisément au chef d'état-major de l'Armée et au ministre ayant la

---

<sup>66</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 138/18 du 6 juin 2018 (Mém. A - n° 459 du 8 juin 2018).

<sup>67</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A-n° 232 du 23 mars 2021).

<sup>68</sup> Voir, en ce sens, l'[avis du Conseil d'État du 22 juin 2021](#) sur le projet de loi n° 7659 modifiant : 1° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ; 2° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement (doc. parl. n° 7659<sup>10</sup>), pp.16 et 17, l'[avis du Conseil d'État du 22 juin 2021](#) sur le projet de loi n° 7656 relatif à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement (doc. parl. n° 7656<sup>4</sup>), p.4 et l'[avis du Conseil d'État du 22 juin 2021](#) sur le projet de loi n° 7701 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (doc. parl. n° 7701<sup>2</sup>), p.5.

Défense dans ses attributions, d'une manière à leur conférer un pouvoir d'appréciation discrétionnaire sans limites et cela dans des matières réservées à la loi en vertu des articles 96 de la Constitution (force armée), 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée (statut des fonctionnaires), 115 de la Constitution révisée (organisation et attributions des forces de l'ordre) et 34 de la Constitution révisée (protection des droits des travailleurs). Dans son [avis du 6 juin 2023](#), le Conseil d'État s'est formellement opposé à ces dispositions en rappelant notamment que, dans les matières réservées à la loi, une autorité ne saurait se voir accorder un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions, alors que la loi doit au contraire définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir absolu de l'administration. Il a en ce sens insisté à plusieurs endroits du dispositif sur l'omission du verbe « pouvoir »<sup>69</sup> qui avait pour effet d'accorder à l'autorité administrative concernée toute latitude pour prendre la décision visée (il était prévu que l'autorité « pouvait » prendre la décision). L'emploi du verbe « pouvoir » dans ce contexte était d'ailleurs d'autant plus surprenant que le dispositif encadrait souvent le pouvoir décisionnel de l'autorité administrative de manière claire, voire univoque, imposant la conclusion que la compétence de l'autorité serait liée. Le dispositif manquait d'autre part souvent de cerner le pouvoir décisionnel de l'autorité par des critères objectifs et précis<sup>70</sup>, ce qui a amené le Conseil d'État à citer à plusieurs endroits du texte des extraits de l'avis qu'il avait émis le 21 décembre 2018 concernant le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 août 1997 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des caporaux de carrière de l'Armée proprement dite. Dans cet avis il avait observé que « [...] l'article 96 de la Constitution réserve à la loi « [t]out ce qui concerne la force armée » » et qu'à défaut de cerner le pouvoir décisionnel par des critères précis, « [l]e ministre disposerait en cette matière d'un pouvoir discrétionnaire qui ne serait pas circonscrit » en soulignant que « les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le pouvoir législatif, ce qui signifie que celui-ci ne peut pas se dessaisir de ces matières et en charger une autorité réglementaire ou administrative. Il appartient dès lors au législateur de circonscrire le pouvoir du ministre avec des critères objectifs et précis ».<sup>71</sup> Les oppositions formelles émises par le Conseil d'État étaient à chaque fois fondées sur l'article 96 de la Constitution visant de manière très large « tout ce qui concerne la armée ». Dans la mesure toutefois où la Constitution révisée était appelée à entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023, le Conseil d'État a à chaque fois également précisé la matière réservée à loi prévue par la Constitution révisée à laquelle toucherait le pouvoir décisionnel de l'autorité administrative à compter de cette date. La Constitution révisée ne reprend en effet pas l'article 96 de la Constitution mais vise de manière générale en son article 115 les forces de l'ordre. Cet article dispose d'ailleurs de manière plus restrictive que : « L'organisation et les attributions des forces de l'ordre sont réglées par la loi ». Dès lors, à chaque fois que les décisions touchaient au statut des personnels militaires, en ce compris leur recrutement, leur stage et le développement de leur carrière, matières non couvertes par l'article 115 de la Constitution révisée, le Conseil d'État a encore fondé ses oppositions formelles sur l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée en vertu duquel « [l]e statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi », voire sur l'article 34<sup>72</sup> de la Constitution révisée, aux termes duquel « [...] les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes ».

---

<sup>69</sup> Voir en ce sens les oppositions formelles que le Conseil d'État a émises dans son [avis du 6 juin 2023](#) concernant l'article 18, paragraphe 2, 29, paragraphe 2, tel qu'amendé, l'article 30, paragraphe 2, tel qu'amendé, l'article 40, paragraphe 2, tel qu'amendé et l'article 65, alinéa 5, du projet de loi n° 7880.

<sup>70</sup> Voir en ce sens notamment les oppositions formelles que le Conseil d'État a émises dans son [avis du 6 juin 2023](#) concernant les articles 29, paragraphe 2, 30, paragraphe 2, tel qu'amendé, 40, paragraphe 2, tel qu'amendé, 42, paragraphe 2, alinéa 2, 57, paragraphe 2 et 96, paragraphe 2, du projet de loi n° 7880.

<sup>71</sup> [Avis du Conseil d'État du 21 décembre 2018](#) relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 août 1997 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des caporaux de carrière de l'Armée proprement dite.

<sup>72</sup> Voir en ce sens notamment l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 6 juin 2023](#) à l'encontre de l'article 65 du projet de loi n° 7880.

L'article 34 était notamment invoqué dans les hypothèses où des décisions administratives affecteraient les soldats « volontaires » non soumis au statut de la fonction publique ni considérés comme étant des employés ou salariés de l'État au sens des lois spécifiques à ces situations.

*Des références aux oppositions formelles relevées ci-avant sont faites au point B) Matières réservées à la loi formelle, 4) Droits des travailleurs (articles 11, paragraphe 5, de la Constitution devenu l'article 34 de la Constitution révisée) et 12) Statut des fonctionnaires (article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée.*

\*

L'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise luxembourgeoise et [...]*, modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 21 juin 2022, disposait que « (1) Le chef d'état-major de l'Armée est le chef d'administration de l'Armée. Il est le supérieur hiérarchique du personnel de l'Armée. » Cet article introduisait le principe du lien de subordination dans le dispositif en projet, principe qui est également inscrit aux articles 2 et 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force publique, applicable à l'Armée. Au regard de ce principe, le Conseil d'État a réitéré, dans son avis du 6 juin 2023, une observation qu'il avait déjà émise dans son avis du 26 juin 2012 concernant le projet de loi n° 6379<sup>73</sup> ayant pour objet la discipline dans l'armée, la police grand-ducale et l'inspection générale de la police, à savoir que « [l]alinéa 2 (de l'article 15 du projet de loi n° 6379) fait intervenir un élément d'insécurité juridique en ce qu'il parle d'une pluralité de supérieurs hiérarchiques qu'aurait l'agent subordonné<sup>74</sup>. Or, chaque agent ne peut avoir qu'un chef direct dont il est obligé d'exécuter les ordres. Tout agent supérieur en grade n'est pas à ce titre autorisé à donner des ordres à n'importe quel agent inférieur en grade. Les situations dans lesquelles le chef d'un chef peut donner des ordres à des agents subordonnés à ce dernier en „économisant“ le degré hiérarchique intermédiaire ne peuvent certes pas être précisées dans le texte du projet de loi sous avis, mais devraient l'être dans la loi portant sur l'organisation militaire. ». Comme le projet de loi n° 7880 ne contenait toutefois pas de précisions de nature à répondre aux observations relevées ci-avant, faites en 2012, le Conseil d'État a considéré que l'insécurité juridique relevée dans cet avis se rencontrait également dans le projet de loi n° 7880. Il a par ailleurs souligné que, dans un corps particulièrement hiérarchisé tel que l'Armée<sup>75</sup>, il importe, dans un souci de protection des personnes inférieures en grade et afin d'éviter tout abus, de définir l'échelle hiérarchique et la chaîne de transmission des ordres avec toute la précision requise. En conséquence de ces développements, le Conseil d'État a exigé, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de l'article 96 de la Constitution (article 115 de la Constitution révisée), que l'article 10 soit complété, en sus de la position hiérarchique du chef d'état-major, par des dispositions réglant la structure hiérarchique et la chaîne de transmission des ordres au sein de l'Armée. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 11, tel qu'amendé, du projet de loi.

---

<sup>73</sup> Le projet de loi n° 6379 a, à l'instar du projet de loi n° 857, été retiré du rôle suivant dépêche du 3 avril 2014.

<sup>74</sup> La disposition en question était libellée comme suit : « Le subordonné dépend de son supérieur hiérarchique auquel il doit le respect et l'obéissance. Il exécute promptement, loyalement et consciencieusement les ordres qui lui sont donnés par ses supérieurs hiérarchiques. [...] ».

<sup>75</sup> Pour reprendre les termes des auteurs du projet de loi n° 857 dans le commentaire des articles, p. 5 : « Dans le cadre d'une administration, les titulaires de fonctions sont normalement subordonnés les uns aux autres suivant un ordre hiérarchique établi. Cet ordre hiérarchique est, par son essence, plus prononcé dans une armée, dont l'efficacité dépend avant tout de la rapidité de l'exécution des ordres. Aussi, la subordination a-t-elle toujours été considérée comme l'âme de la discipline militaire. Dans la pratique, la subordination se traduit par l'obligation pour tout militaire de se soumettre aux ordres de ses supérieurs et par le respect qu'il doit à ceux-ci. Le projet de loi établit des principes aussi stricts que nets, en tenant compte des particularités de la vie militaire pour les temps de paix et les temps de guerre. »

\*

Dans son avis du 6 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise luxembourgeoise et [...]*, modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 21 juin 2022, le Conseil d'État a observé que la matière visée à l'article 25, paragraphe 2, point 3°, alinéa 5, du projet de loi, en vertu duquel « [l]'avancement aux grades du niveau officier est lié à des conditions de formation continue à déterminer par règlement grand-ducal », relevait de celles que l'article 96 de la Constitution<sup>76</sup>, qui dispose que « [t]out ce qui concerne la force armée est réglé par la loi », réserve à la loi. La matière visée à l'article 25, paragraphe 2, point 3°, alinéa 5, du projet de loi n° 7880 faisait par ailleurs partie de celles que l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée réserve à la loi. L'article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée dispose en effet que « [l]e statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi ». En rappelant que dans une telle matière, il incombe au législateur de régler les éléments essentiels et de fixer l'objet et le volume de la formation, le Conseil d'État s'est formellement opposé au texte proposé en ce qu'il ne prévoyait pas les éléments essentiels de la matière réservée.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point B) Matières réservées à la loi formelle, 12) Statut des fonctionnaires (article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée).*

\*

*Il est renvoyé à l'opposition formelle relevée au point B) Matières réservées à la loi formelle, 9) Finances publiques (articles 99 à 104 de la Constitution devenus l'article 117 de la Constitution révisée), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 25 octobre 2022, concernant l'article 3 du projet de loi n° 8057 portant modification de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire.*

### **Forces de l'ordre (article 97 de la Constitution devenu l'article 115, de la Constitution révisée)**

L'article 4 du *projet de loi n° 7787 relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque* entendait conférer des pouvoirs de police aux « fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises ». Dans son avis du 25 octobre 2022, le Conseil d'État a rappelé qu'« il appartient à la loi formelle de désigner avec précision les organes, administrations ou services de l'État auxquels des pouvoirs de police sont attribués, ainsi que les carrières auxquelles les fonctionnaires qui les exercent doivent appartenir »<sup>77</sup>, sous peine de porter atteinte à l'article 97 de la Constitution. En l'absence de ces précisions dans le texte en projet, il s'est en conséquence formellement opposé à l'article 4 du projet de loi.

\*

---

<sup>76</sup> En vertu de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée la matière visée à l'article 25, paragraphe 2, point 3°, alinéa 5, du projet de loi n° 7880 faisait partie de celles qui sont réservées à la loi. L'article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée dispose en effet que « [l]e statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi ».

<sup>77</sup> Avis du Conseil d'État du 16 juillet 2021 relatif au projet de loi n° 7319 portant modification : 1. du Code du travail ; 2. de la loi du 21 décembre 2007 portant réforme de l'Inspection du travail et des mines (doc. parl. n° 7319<sup>6</sup>, p. 3).



L'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification* : [...], prévoyait une formation spéciale pour les officiers et agents de police judiciaire affectés à une section de la police judiciaire composée de policiers chargés de mener des interrogatoires et effectuer des enquêtes sur les mineurs. Comme la matière relevait vertu de l'article 97 de la Constitution ce celles qui sont réservées à la loi, le Conseil d'État a observé dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 qu'il conviendrait de prévoir, sous peine d'opposition formelle, dans un paragraphe à part, l'objet de la formation spéciale et le principe que la formation sera sanctionnée par des épreuves. Il a suggéré que la loi en projet charge le pouvoir réglementaire du Grand-Duc de déterminer le programme, la durée et les matières de la formation en question.

\*

L'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification* : [...] prévoyait une formation spéciale pour les agents de police judiciaire affectés au service de police judiciaire, section police judiciaire pour mineurs, en vue de mener des auditions avec les mineurs. Dans son avis du 4 juillet 2023, le Conseil d'État a rendu attentif au fait que la disposition relevait des matières que l'article 115, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution réserve à la loi. Cet article dispose que « [l]’organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi ». Le Conseil d'État a en conséquence exigé, sous peine d'opposition formelle, que la loi en projet détermine, dans un paragraphe à part, l'objet de la formation spéciale ainsi que le principe de l'organisation d'épreuves sanctionnant la formation visée. Il a par ailleurs relevé que la future loi devrait également charger le pouvoir réglementaire grand-ducal de la détermination du programme, de la durée et des matières de la formation en question.

### **Finances publiques (articles 99 à 104 de la Constitution devenus les articles 116 et 117 de la Constitution révisée)**

L'article 10 du *projet de loi n° 7887 relative à la mise en place et la coordination de la politique alimentaire* prévoyait en son paragraphe 1<sup>er</sup> la mise en place d'un régime d'aides afin de soutenir et d'encourager les actions publiques ou privées qui visent à lutter contre le gaspillage alimentaire sans préciser toutefois ledit régime d'aides. L'article 10 se limitait en effet à prévoir que, « [d]ans le cadre de la mise en place de mesures de lutte contre le gaspillage alimentaire, il est instauré un régime d'aides afin de soutenir et encourager les actions publiques ou privées qui visent à lutter contre le gaspillage alimentaire. » Dans son avis du 11 octobre 2022, le Conseil d'État a observé que l'aide visée s'insérait dans le cadre de l'article 103 de la Constitution et relevait en conséquence des matières réservées à la loi. Il a rappelé que dans de telles matières, le pouvoir spontané du Grand-Duc est exclu et que « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi<sup>78</sup>. » Considérant que la disposition était dès lors contraire à l'article 103 de la Constitution, le Conseil d'État s'y est formellement opposé.

\*

L'article 16, paragraphe 3, du *projet de loi n° 8034 relative à un régime d'aides pour la promotion du transport ferroviaire et fluvial* permettait au ministre d'accorder les aides à des opérateurs ayant fourni des renseignements sciemment inexacts ou incomplets ou qui ne se sont pas conformés aux

---

<sup>78</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 166 du 4 juin 2021 (Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021).

obligations prises en contrepartie de l'aide sur base d'une demandé motivée de l'entreprise. Dans son avis du 25 octobre 2022, le Conseil d'État a rappelé que l'octroi d'aides relève, en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution, des matières que la Constitution réserve à la loi formelle, qui sont des matières soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le pouvoir législatif qui ne saurait s'en dessaisir et en charger une autorité réglementaire ou administrative. Il a souligné que le ministre ne saurait en conséquence se voir conférer un pouvoir discrétionnaire pour octroyer l'aide à un opérateur fautif, sans que soient précisés dans la loi les critères à la base de cette décision<sup>79</sup>. Il s'est dès lors formellement opposé à l'article 16, paragraphe 3, du projet de loi<sup>80</sup>.

\*

L'article 3 du *projet de loi n° 8057 portant modification de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire* envisageait de supprimer le premier bout de phrase de l'article 19 de la loi précitée du 23 juillet 1952, en vertu duquel : « Dans les limites du contingent, qui est fixé conformément à l'article 20 ci-après, tout Luxembourgeois et tout citoyen européen peut servir comme soldat volontaire, s'il est âgé de dix-huit ans accomplis au moins et s'il remplit les conditions de recrutement à fixer par le règlement grand-ducal prévu au susdit article 20. » Suite à cette suppression l'article 19 avait la teneur suivante : « Tout Luxembourgeois et tout citoyen européen peut servir comme soldat volontaire, s'il est âgé de dix-huit ans accomplis au moins ». Parallèlement, l'article 4 du projet de loi proposait la suppression du mode de fixation du contingent de soldats volontaires par voie du règlement grand-ducal auquel se référait l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la même loi. Dans son avis du 25 octobre 2022, le Conseil d'État a considéré que les modifications envisagées posaient des problèmes d'ordre constitutionnel. Il a ainsi rendu attentif au fait que la matière traitée relevait en vertu de l'article 99, cinquième phrase, de la Constitution, de celles que la Constitution réserve à la loi. L'article 99, cinquième phrase, de la Constitution dispose en effet qu'« [a]ucune charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale ». Il a rappelé que la loi doit définir les éléments essentiels de la matière réservée avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'exécutif, l'effectif du contingent étant en l'occurrence un élément essentiel. Il a observé que dans cette perspective, tant le dispositif en vigueur que celui envisagé par les auteurs du projet de loi se heurtaient aux exigences de la Constitution. Il a ensuite rendu attentif au fait que la matière visée relevait encore de la loi formelle en vertu de l'article 96 de la Constitution qui dispose que « [t]out ce qui concerne la force armée est réglé par la loi », impliquant que tant le principe de la formation d'un contingent de soldats volontaires que le dimensionnement de ce contingent étaient à déterminer au niveau de la loi. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé aux articles 3 et 4 du projet de loi pour non-conformité aux articles 99 et 96 de la Constitution. Il a recommandé aux auteurs du projet de loi de maintenir la référence au contingent des soldats volontaires et de fixer un plafond pour les effectifs du contingent des soldats volontaires.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point B) Matières réservées à la loi formelle, 7) Force armée (articles 96 de la Constitution devenu 115 de la Constitution révisée).*

\*

L'article 6, point 1°, du *projet de loi n° 8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant : [...] 7° La loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les*

---

<sup>79</sup> Voir en ce sens l'avis complémentaire du Conseil d'État du 8 décembre 2015 sur le projet de loi n° 6645 relatif à la promotion du transport combiné (doc. parl. n° 6645<sup>3</sup>, p. 3).

<sup>80</sup> Voir en ce sens également l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son avis du 31 mars 2023 concernant l'article 10 du projet de loi n° 8115 instituant un régime d'aide en faveur de la primo-crédation d'entreprise.

*droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques [...]*, visait à insérer un paragraphe 1bis à l'article 4 de la loi précitée du 17 décembre 2010, libellé comme suit : « (1bis) Les biocarburants et bioliquides au sens de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables qui respectent les critères de durabilité et les réductions des émissions de gaz à effet de serre y prévus et utilisés à l'état pur sont exonérés de la Taxe CO2. » Dans son [avis du 15 novembre 2022](#), le Conseil d'État a relevé que cette nouvelle disposition ne précisait pas à partir de quel pourcentage de biomasse un carburant ou combustible, soumis à la taxe CO2, pourra être qualifiée de biocarburant ou bioliquide et être ainsi exonéré du droit d'accise supplémentaire. Il a considéré que le seul renvoi aux critères de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre, énoncés dans la directive (UE) 2018/2001 précitée (notamment à l'article 29) était insuffisant pour caractériser les produits énergétiques et de gaz effectivement concernés par l'exonération. Il a rendu attentif au fait que ces imprécisions risquaient d'avoir pour conséquence que le pouvoir décisionnel de l'autorité administrative compétente en la matière soit exercé de manière arbitraire. En renvoyant à l'article 101 de la Constitution, en vertu duquel « [i]l ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi », et en rappelant<sup>81</sup> que dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions, alors que ce dernier doit au contraire définir les éléments essentiels de la matière avec une netteté suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'ajout proposé.

\*

Les articles 33 et 34 du *projet de loi n° 8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant : [...]* visaient, selon les auteurs du projet de loi, à « régulariser » les dépassements budgétaires constatés, d'une part, lors du décompte provisoire dans le cadre du projet d'infrastructure autorisé par la loi du 16 décembre 2010 relative à l'aménagement du boulevard Raiffeisen et du boulevard Kockelscheuer (article 33) et, d'autre part, lors du décompte provisoire dans le cadre de la construction du réseau routier du Ban de Gasperich du projet d'infrastructure autorisé par la loi du 18 décembre 2015 relative à la construction d'un Centre national d'incendie et de secours et autorisant l'État à participer au financement des travaux y relatifs (article 34). S'appuyant sur une disposition du règlement de la Chambre des députés<sup>82</sup>, les auteurs du projet de loi affirmaient que les dépassements d'un montant inférieur à 5 % du montant autorisé pouvaient être inscrits dans la loi budgétaire et ne devaient pas être autorisés par une loi spéciale. Dans son [avis du 15 novembre 2022](#), le Conseil d'État a souligné que toutes charges grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice doivent, en toute hypothèse, se conformer à l'exigence d'une loi spéciale de financement en vertu de l'article 99 de Constitution<sup>83</sup>, impliquant que la « régularisation » envisagée ne saurait pas intervenir dans le cadre du projet de loi sous examen. En rappelant que la loi budgétaire se définit comme la loi autorisant l'ensemble des recettes et des dépenses prévues au profit et à charge de l'État pendant une année, le Conseil d'État a souligné que l'annalité de cette loi ne répond de toute évidence pas aux exigences précitées de la Constitution dans la mesure où la loi spéciale dont question à l'article 99 de la Constitution est censée autoriser une charge s'appliquant pendant plusieurs exercices budgétaires. Il a

---

<sup>81</sup> [Avis du Conseil d'État du 10 janvier 2022](#), sur le projet de loi n° 7943 portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, (doc. parl. n° 7943<sup>2</sup>, p.9 et 10).

<sup>82</sup> Les auteurs du projet de loi citent une disposition qui forme l'article 102, paragraphe 3, de ce règlement (et non « 108 (3) » comme erronément indiqué au commentaire des articles).

<sup>83</sup> [Avis du Conseil d'État du 10 mai 2022](#) sur le projet de loi n° 7950 relatif au financement de l'action SuperDrecksKëscht (doc. parl. n° 7950<sup>2</sup>), p.2

finalement encore rendu attentif au fait que la loi budgétaire ne répond pas, de par sa nature, à l'exigence de spécialité de la Constitution, alors qu'elle est censée autoriser l'ensemble des recettes et dépenses de l'État pendant une année déterminée<sup>84</sup>. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé aux articles 33 et 34 du projet de loi. L'article 41 du projet de loi avait ensuite pour objet d'autoriser le Gouvernement à accorder la garantie de l'État à la Banque centrale du Luxembourg dans le cadre de sa participation au fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité (« Resilience and Sustainability Trust ») du Fonds monétaire international. Le Conseil d'État, outre de renvoyer aux observations et à l'opposition formelle pré-exposées concernant les articles 33 et 34 du projet de loi, a encore observé que l'article 80, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre d), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État requiert une loi dite d'autorisation pour les garanties de l'État dont le montant dépasse la somme de 40 000 000 euros. Il s'est en conséquence encore formellement opposé à l'article 41 du projet de loi, au motif que la garantie de l'État telle que prévue par le dispositif ne respectait pas, en toute hypothèse, l'exigence d'une loi spéciale de financement prévue à l'article 99 de la Constitution<sup>85</sup>.

\*

L'article 35 du *projet de loi n° 8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant : [...]* proposait l'ajout d'un nouveau paragraphe 8, visant la prise en charge par le budget de l'État de l'indemnisation des médecins hospitaliers pour leur temps de présence effective et de disponibilité telle que déterminée par le plan de service prévu à l'article 33 de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière, dans le but d'assurer la continuité des soins et les gardes. Cette indemnisation devait s'appliquer à tous les médecins, sans distinguer entre les situations où les médecins sont liés à l'hôpital par un contrat de travail ou par un contrat de collaboration. Dans son [avis du 15 novembre 2022](#), le Conseil d'État a noté que l'article budgétaire 14.0.31.055 prévoyait un crédit non limitatif et sans distinction d'exercice de 25 148 893 euros pour la participation aux frais de « gardes et [d']astreintes des médecins dans les centres hospitaliers et établissements spécialisés ». Le Conseil d'État a souligné que l'exercice d'une profession libérale, garanti par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, et l'exigence que les charges grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice doivent être inscrites dans une loi spéciale inscrite à l'article 99 de la Constitution, constituent des matières réservées à la loi formelle. Rappelant<sup>86</sup> que dans ces matières, il incombe au législateur de régler les éléments essentiels du régime d'indemnisation en cause, il a demandé, sous peine d'opposition formelle, de compléter l'article 33, paragraphe 8 nouveau, de la loi précitée du 8 mars 2018 par le ou les taux horaires bruts applicables.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point B) Matières réservées à la loi formelle, 5) Liberté de commerce, liberté du travail agricole et exercice des professions libérales (article 11, paragraphe 6, de la Constitution devenu l'article 35 de la Constitution révisée).*

\*

Dans son [avis du 2 décembre 2022](#) concernant l'article 6, paragraphe 4, du *projet de loi n° 8098 instituant une contribution étatique visant à limiter la hausse des prix des granulés de bois pour le*

---

<sup>84</sup> [Avis du Conseil d'État du 4 avril 2014](#) sur le projet de loi n° 6651 relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois, (doc. parl. n° 6651<sup>1</sup>), pp. 8 et 9.

<sup>85</sup> Avis du Conseil d'État n° 60.905 du 10 mai 2022 sur le projet de loi relatif au financement de l'action SuperDrecksKëscht (doc. parl. n° 7950<sup>2</sup>), p.2

<sup>86</sup> Avis du Conseil d'État n° 52.905 du 16 juillet 2021, sur le projet de loi portant modification :1. du Code du travail ; 2. de la loi du 21 décembre 2007 portant réforme de l'Inspection du travail et des mines, (doc.parl. n° 7319<sup>6</sup>) pp. 18 et 19.

*chauffage primaire des ménages privés*, aux termes duquel : « 4) En cas de circonstances exceptionnelles dûment motivées, les fournisseurs peuvent demander au ministre un paiement intermédiaire en vue de se voir rembourser un solde substantiel au cas où le montant des réductions appliquées est nettement supérieur au montant des avances perçues. Le ministre examine la demande et notifie sa décision dans les 15 jours suivant réception au demandeur ainsi qu'au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions aux fins de paiement des avances dans les trois semaines après la notification. » Le Conseil d'État a considéré que les notions de « solde substantiel » et de montant « nettement supérieur » manquaient de précision et qu'elles conféraient ainsi un pouvoir décisionnel discrétionnaire au ministre. Il a rappelé que, dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence celle visée par l'article 103 de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions, alors que la loi doit au contraire définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration<sup>87</sup>. Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, que la disposition sous avis soit précisée en ce sens. Pour cette même raison, il a encore demandé sous peine d'opposition formelle la suppression du verbe « pouvoir » à l'article 7, paragraphe 3, du projet de loi, prévoyant que le ministre « peut » calculer le montant des avances « en prenant en compte les informations notifiées par le fournisseur ».

\*

L'article 3, paragraphe 3, du *projet de loi n° 8111 instituant une contribution étatique visant à limiter la hausse de prix d'approvisionnement en chaleur pour certains clients raccordés à un réseau de chauffage urbain*, disposait que : « (3) Le ministre examine les demandes d'inscription des fournisseurs et prend une décision qu'il notifie, dans les 30 jours suivant la réception de la demande, au demandeur. L'inscription au registre n'est admise que si le demandeur remplit les critères d'éligibilité prévus à l'article 1<sup>er</sup>, point 3 et si sa demande respecte les conditions telles que fixées au paragraphe 1<sup>er</sup>. Toute décision de refus d'inscription est dûment motivée. » Le Conseil d'État, dans son avis du 23 décembre 2022, a toutefois constaté que l'article 1<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup>, du projet de loi, qui définissait la notion de « fournisseur », n'énonçait aucun critère d'éligibilité contrairement à ce qui était indiqué à l'article 3, paragraphe 3, seconde phrase, précité. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition, au motif qu'elle avait pour effet d'accorder au ministre un pouvoir décisionnel non autrement encadré dans une matière réservée à la loi en vertu de l'article 103 de la Constitution<sup>88</sup>.

\*

L'article 10 du *projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales* prévoyait des aides à octroyer « dans la limite d'un nombre maximal d'hectares pour chaque exploitation ». Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'État a souligné que la matière des aides financières visées relève des matières que les articles 99 et 103 de la Constitution réservent à la loi. En rappelant que les facteurs pour déterminer le montant de l'aide constituent des éléments essentiels de la matière qui doivent être encadrés par la loi, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition proposée en demandant aux auteurs soit de fixer le nombre d'hectares dans la loi, soit de prévoir des critères permettant d'encadrer la détermination de ce nombre. Il a réitéré cette opposition formelle aux articles 12 et 21 du même projet de loi. Il a par

---

<sup>87</sup> Avis du Conseil d'État du 30 juin 2022 relatif au projet de loi visant à mettre en place un régime d'aides destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun (doc. parl. n° 7930<sup>2</sup>, p. 2).

<sup>88</sup> Avis du Conseil d'État 2 décembre 2022, relatif au projet de loi n° 8098 instituant une contribution étatique visant à limiter la hausse des prix des granulés de bois pour le chauffage primaire des ménages privés (doc. parl. n° 8098<sup>1</sup>), p. 3.

ailleurs émis une opposition formelle similaire à l'article 43 du même projet de loi qui instituait une aide de démarrage en faveur des microentreprises en omettant toutefois de définir la notion de microentreprise. Le Conseil d'État a en effet souligné que la définition du bénéficiaire d'une aide constitue une condition d'octroi de cette aide qui est un élément essentiel devant, en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution, être déterminé dans la loi. Il a en conséquence demandé, sous peine d'opposition formelle, qu'une définition de la notion de « microentreprise » soit prévue par la loi en projet.

\*

Dans son avis du 28 février 2023 concernant l'article 7 du *projet de loi n° 8050 ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un onzième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique*, le Conseil d'État a constaté que le pouvoir du ministre ayant le Tourisme dans ses attributions d'« inviter le porteur de projet à remanier le projet » n'était pas encadré. Il a rendu attentif au fait que cette disposition intervenait dans une matière que l'article 99 de la Constitution réserve à la loi et dans laquelle une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions, la loi devant au contraire définir les éléments essentiels de la matière avec une netteté suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Comme la disposition ne répondait pas à cette exigence, le Conseil d'État s'y est formellement opposé en demandant la suppression.

\*

En vertu de l'article 6, alinéa 2, du *projet de loi n° 8130 autorisant le Gouvernement à subventionner un douzième programme quinquennal d'infrastructures sportives*, un projet d'infrastructure pouvait exceptionnellement être subventionné à condition que certains critères soient remplis. Dans son avis du 25 avril 2023, le Conseil d'État a rappelé que dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence celles visées par les articles 99 et 103 de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions, alors que la loi doit au contraire définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, de faire abstraction du verbe « pouvoir » et d'écrire « [e]xceptionnellement un projet est subventionné si [...] ». Sur ce même fondement et pour les mêmes raisons, il s'est encore formellement opposé aux articles 8, 14 et 16 du projet de loi.

\*

Dans son avis du 6 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et [...]*, modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 21 juin 2022, le Conseil d'État a relevé lors de l'examen de l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, tel qu'amendé, que l'indemnité de poste prévue constituait une dépense pour plus d'un exercice relevant des matières réservées à la loi en vertu des articles 103 et 99 de la Constitution (article 117 de la Constitution révisée). Il a rappelé que, d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative à la configuration des pouvoirs dans les matières réservées à la loi, les éléments essentiels de la matière doivent être déterminés dans la loi, tandis que les éléments moins essentiels peuvent être réglés par le pouvoir exécutif<sup>89</sup>. Le Conseil d'État a par conséquent rendu attentif au fait que la loi en projet devait comporter les critères de nature à cerner le montant

---

<sup>89</sup> Arrêts nos 132/18 et 133/18 du 2 mars 2018 de la Cour constitutionnelle (Mém. A nos 196 et 197 du 20 mars 2018).

desdites indemnités. Comme la loi en projet ne prévoyait pas de tels critères, le Conseil d'État s'est formellement opposé au dispositif proposé pour contrariété au prescrit constitutionnel.

\*

L'article 32 du *projet de loi n° 7958 relative à l'accès et à la formation des professions d'avocat à la Cour, de notaire et d'huissier de justice et modifiant : [...]* prévoyait que les candidats inscrits aux cours complémentaires et les stagiaires effectuant le stage judiciaire bénéficieraient d'une indemnité de stage dont le montant serait arrêté par voie de règlement grand-ducal. Dans son avis du 6 juin 2023, le Conseil d'État a observé que l'indemnisation proposée relevait d'une matière réservée à la loi en application de l'article 103 de la Constitution (article 117, paragraphe 5, de la Constitution révisée), et, le cas échéant, s'il devait s'agir d'une dépense pour plus d'un exercice, également de l'article 99 de la Constitution (article 117, paragraphe 4, de la Constitution révisée). Il s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition, dans la mesure où le montant de l'indemnité n'avait pas été encadré, et que la disposition ne répondait dès lors pas aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée).

\*

L'article 14 du *projet de loi n° 8155 relative au vivre-ensemble interculturel et modifiant la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise* prévoyait un soutien financier sous forme d'une participation financière aux dépenses d'investissement concernant l'acquisition, la construction, la transformation, la modernisation, l'aménagement et l'équipement d'immeubles du bénéficiaire. Le paragraphe 2 de cet article disposait que : « (2) L'État peut, en outre, garantir, en principal, intérêts et accessoires, le remboursement d'emprunts contractés aux mêmes fins par les bénéficiaires ayant le statut d'une personne morale de droit privé. Au cas où ceux-ci sont obligés de contracter un emprunt pour assurer le préfinancement de la part des frais d'investissements qui leur sera versée par l'État, ce dernier peut en prendre à sa charge les intérêts. » Dans son avis du 6 juin 2023, le Conseil d'État a observé que l'emploi du verbe « pouvoir » posait problème en ce qu'il suggérait que l'octroi de la garantie serait laissé à la discrétion de l'administration. Dans la mesure où l'octroi d'une garantie financière étatique relevait des matières que les articles 99 et 103 de la Constitution réservaient à la loi, le Conseil d'État s'est dû de rappeler que dans les matières réservées à la loi une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions. La disposition ne prévoyait d'ailleurs aucun plafond pour la prise en charge telle que proposée, ce qui était encore contraire aux articles 99 et 103 de la Constitution. Au regard de ces considérations, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 14, paragraphe 2, du projet de loi pour contrariété aux articles 99 et 103 de la Constitution.

\*

En vertu de l'article 44 du *projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant [...]*, relatif à l'impôt sur la non-occupation de logement, l'état de non-occupation d'un logement était constaté par le bourgmestre. L'article 44, paragraphe 2, disposait que : « Peuvent être présumés non-occupés les logements : 1° qui présentent un aspect extérieur délabrée faisant présumer un défaut d'entretien; ou 2° qui ne sont pas garnis du mobilier indispensable à leur affectation au logement; ou 3° dont la consommation de services en eau potable ou en énergie constatée pendant une période d'au moins six mois consécutifs est inférieure à une consommation minimale; ou 4° pour lesquels aucune taxe pour la collecte publique des déchets n'est payée. » Le paragraphe 3 prévoyait la possibilité du

renversement de la présomption d'inoccupation par la justification que « l'occupation d'un logement, ou la non-occupation d'un logement [est due à des] raisons légitimes ou indépendantes de la volonté de l'administré ou à un cas de force majeure ». Dans son [avis du 13 juin 2023](#), le Conseil d'État a considéré que les différents critères retenus au paragraphe 2, points 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup>, et le concept de « raisons légitimes » énoncé au paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, étaient d'une imprécision telle qu'au vu de la marge d'interprétation qui en découlait, les débiteurs d'impôt potentiels se verraient exposés à l'arbitraire administratif. Comme il s'agissait d'une disposition relevant d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 99 de la Constitution<sup>90</sup>, le Conseil d'État s'est dû de rappeler que dans ces matières, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions alors que la loi doit au contraire définir les éléments essentiels de la matière avec une netteté suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Il s'est en conséquence formellement opposé à l'article 44, paragraphes 2 et 3, de la loi en projet<sup>91</sup>.

\*

L'amendement 15 des amendements gouvernementaux du 6 avril 2023 relatifs au *projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales* visait à introduire à l'article 23, devenu l'article 25, paragraphe 2, de la loi en projet, des critères encadrant le système de classement des demandes d'aide à préciser par voie de règlement grand-ducal. L'article 25, paragraphe 2, tel qu'amendé disposait que : « (2) Les demandes d'aide sont classées par application d'un système de critères de sélection. Les critères de sélection sont choisis parmi les domaines suivants: formation du candidat, âge du candidat, création d'activité, création d'emploi, protection de l'environnement, protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, bien-être animal, diversification économique et caractère innovant de l'activité. [...] » Dans son [avis complémentaire du 13 juin 2023](#), le Conseil d'État a observé que le bout de phrase « [l]es critères de sélection sont choisis parmi les domaines suivants », impliquait que le ministre serait libre de choisir, parmi les domaines listés, les critères lui convenant. Il a dès lors rappelé que dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence celles visées aux articles 99 et 103 de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions alors qu'il doit au contraire définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Le Conseil d'État a en conséquence demandé, sous peine d'opposition formelle, de supprimer les termes « choisis parmi » et « domaines », pour écrire que « les critères de sélection sont [...] ». Il a réitéré cette opposition formelle à l'amendement 20, portant sur l'article 33 du projet de loi qui avait été renuméroté en article 35 par les amendements du 6 avril 2023.

\*

L'article 5 du *projet de loi n° 8202 portant modification 1<sup>o</sup> de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 2<sup>o</sup> de la loi du 15 décembre 2017 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale* tendait à insérer un chapitre 4*bis*, comportant un seul article 30*bis*, dans la loi précitée du 4 juillet 2008. L'objet de l'article 30*bis* était l'introduction d'une subvention unique et non récurrente au profit de l'assistant parental. L'article 30*bis*, disposait en son paragraphe 1<sup>er</sup> que : « (1) L'État peut octroyer une subvention unique et non récurrente en faveur de l'assistant parental mettant en œuvre des activités conformes au cadre de référence national „Éducation non formelle des enfants et des jeunes“, tel que défini à l'article 31, pour l'acquisition d'équipements et matériels

---

<sup>90</sup> Article 116, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution révisée.

<sup>91</sup> Voir dans un sens similaire l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans le même [avis du 13 juin 2023](#) à l'encontre de l'article 20 du projet de loi n° 8082.



nécessaires à l'exploitation de son activité. » Dans son avis du 20 juin 2023, le Conseil d'État a attiré l'attention des auteurs sur le fait que l'emploi du verbe « pouvoir » aurait pour effet d'accorder au ministre ayant l'Enfance et la Jeunesse dans ses attributions, un pouvoir d'appréciation sans limites pour octroyer, ou non, une subvention à l'assistant parental remplissant les conditions prévues à l'article 30bis, paragraphe 3. Il a observé que l'attribution d'un tel pouvoir discrétionnaire au ministre serait inconcevable dans une matière que la Constitution, en l'occurrence l'article 103 de la Constitution, réservait à la loi formelle. Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle pour violation de l'article 103 de la Constitution, l'omission du verbe « pouvoir ». Il a suggéré de libeller la disposition comme suit :« L'État octroie une subvention unique et non récurrente [...] ».

\*

Dans les considérations générales de son avis du 20 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7938 relative aux aides individuelles au logement*, le Conseil d'État a observé que le régime d'aides proposé dans la loi en projet relevait des matières réservées à la loi en vertu des articles 99 (charges grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice<sup>92</sup>) et 103 (gratification à charge du Trésor<sup>93</sup>) de la Constitution. Il a rappelé dans ce contexte que dans les matières réservées à la loi une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions. Certaines dispositions de la loi conféraient en effet un pouvoir d'appréciation illimité au ministre ayant le Logement dans ses attributions, qui découlait notamment de l'emploi du verbe « pouvoir » suggérant que le ministre serait libre de prendre ou de ne pas prendre les décisions en question. Comme il était toutefois inconcevable qu'un tel pouvoir discrétionnaire fût conféré à une autorité administrative dans une matière réservée à loi, le Conseil d'État a annoncé qu'il se verrait contraint d'émettre des oppositions formelles pour les raisons pré-exposées aux dispositions en question lors de son examen des articles du projet de loi. En renvoyant à ses observations émises dans les considérations générales de l'avis, le Conseil d'État s'est ainsi formellement opposé aux articles 16, paragraphe 2, phrase liminaire, 18, 23, paragraphe 2, 24, alinéas 2 et 3, 28, paragraphe 2, phrase liminaire et 33, alinéa 2, phrase liminaire, du projet de loi.

\*

L'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 8175 introduisant un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs d'électricité* prévoyait le calcul de la contribution à payer par les producteurs d'électricité, contribution que le Conseil d'État a considérée être un impôt dans son avis du 13 juillet 2023. L'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, disposait que « Le régulateur détermine, sur base des données lui transmises en vertu de l'article 3, paragraphes 4 et 5, pour chaque mois de la période visée à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, la valeur moyenne de l'assiette des recettes issues du marché des installations concernées en vertu des articles 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, et 3, paragraphe 2. » Le Conseil d'État a constaté qu'en vertu de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, l'imposition devait être calculée en fonction d'une valeur moyenne, qui, si elle était certes définie au commentaire des articles du projet de loi, ne l'était toutefois pas dans le corps du dispositif proposé. En soulignant que la matière relevait, en vertu de l'article 116, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, de celles qui appartiennent à la loi et que la valeur moyenne constituait à ce titre un élément essentiel devant être déterminé par le législateur, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, pour contrariété à l'article 116, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, ou bien qu'une définition de la notion de valeur moyenne soit intégrée à l'article 1<sup>er</sup>, ou bien que le paragraphe 1<sup>er</sup> soit modifié afin d'y préciser cette notion.

---

<sup>92</sup> Article 117, paragraphe 4, de la Constitution révisée.

<sup>93</sup> Article 117, paragraphe 5, de la Constitution révisée.

*Il est encore renvoyé :*

- *à l'opposition formelle relevée au point F) Principes généraux du droit, 6) Principe de proportionnalité, que le Conseil d'État a émise dans son avis du 13 juin 2023 concernant l'article 4, point 7°, du projet de loi n° 8143 modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ;*
- *à l'opposition formelle relevée au point B) Matières réservées à la loi formelle, 12) Statut des fonctionnaires (article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée), que le Conseil d'État a émise dans son avis complémentaire du 14 juillet 2023 concernant l'amendement 1 des amendements parlementaires du 6 juillet 2023 relatifs au projet de loi n° 8165 portant mise en œuvre des points 3, 4, et 11 de l'accord salarial dans la Fonction publique du 9 décembre 2022 et portant modification : [...].*

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

L'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 8191 portant création d'un établissement public nommé « Théâtre National du Luxembourg »*, visait à décrire l'objet de l'établissement public dont la création était envisagée. Les multiples missions de l'établissement public étaient énumérées aux lettres a) à k) de l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi en projet. La première phrase de l'article 2, introduisant cette énumération, était libellée comme suit : « L'établissement a pour mission d'être un théâtre de création d'intérêt national et notamment : [...] ». Dans son avis du 6 juin 2023, le Conseil d'État a observé que le terme « notamment » employé à la phrase précitée suggérait que l'énumération des missions ne serait pas exhaustive. Il a rappelé qu'en vertu du principe de la spécialité de l'établissement public inscrit à l'article 108bis de la Constitution, la portée de la mission de l'établissement public, en ce compris les pouvoirs dont il dispose, le cas échéant, pour exercer sa mission, doit être cernée avec précision par le législateur<sup>94</sup>. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle pour violation de l'article 108bis de la Constitution, l'omission du terme « notamment ». Il a suggéré de libeller l'article 2, première phrase, de la loi en projet comme suit : « **Art. 2.** L'établissement a pour missions : a) d'être un théâtre de création d'intérêt national ; b) [...]. »

### **Droit de propriété (article 36 de la Constitution révisée)**

L'article 7, tel que l'article 3 du *projet de loi n° 8142 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles* proposait de le remplacer dans la loi précitée, prévoyait aux paragraphes 3 à 7 que le ministre « pourrait » prendre des décisions touchant au droit de propriété des personnes concernées. Dans son avis du 18 juillet 2023, le Conseil d'État a rappelé au regard de l'emploi du verbe « pouvoir » que dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence les restrictions au droit de propriété garanti par l'article 36 de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions, alors qu'il doit au contraire définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir

---

<sup>94</sup> Avis du Conseil d'État du 22 janvier 2019 relatif au projet de loi relative aux prospectus pour valeurs mobilières et portant: 1. mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE; et 2. abrogation de la loi modifiée du 10 juillet 2005 relative aux prospectus pour valeurs mobilières (doc. parl. n° 7328<sup>2</sup>, p. 6).

discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Il a dès lors demandé, sous peine d'opposition formelle, l'omission du verbe « pouvoir ».

### **Statut des fonctionnaires (article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée)**

Dans son avis du 27 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 8165 portant mise en œuvre des points 3, 4, et 11 de l'accord salarial dans la Fonction publique du 9 décembre 2022 et portant modification : [...]*, le Conseil d'État avait attiré l'attention des auteurs sur le fait que le dispositif en vigueur pour les fonctionnaires relevant d'un sous-groupe de traitement autre que celui à attributions particulières des rubriques « Administration générale », « Armée, Police et Inspection générale de la Police » et « Douanes » présentait des déficiences en ce qu'il encadrait de façon insuffisante les pouvoirs que le chef d'administration et le ministre exerçaient, à des degrés divers, en relation avec le processus aboutissant à la désignation des fonctionnaires bénéficiaires d'une majoration d'échelon pour postes à responsabilités particulières en passant par l'affectation des fonctionnaires concernés à des postes à responsabilités particulières. Il avait dès lors demandé aux auteurs du projet de loi d'encadrer par des critères précis le pouvoir conféré à l'autorité administrative à ce niveau, la simple référence aux résultats de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles figurant dans les textes en vigueur lui semblant insuffisante. En guise de réponse à ces observations, les auteurs des amendements parlementaires du 6 juillet 2023 concernant le projet de loi précité avaient proposé à travers l'amendement 1 la suppression pure et simple, à plusieurs endroits de l'article 16 de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, de la prise en compte des résultats de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles, dans le cadre de la désignation par le ministre des agents appelés à occuper les postes à responsabilités particulières renseignés dans l'organigramme. Dans son avis complémentaire du 14 juillet 2023, le Conseil d'État a relevé d'emblée que la suppression telle que proposée n'était pas de nature à répondre aux critiques qu'il avait formulées dans son premier avis. Il a rappelé dans ce contexte que le dispositif en question touchait à deux matières réservées à la loi. En effet, comme le dispositif prévoyait des dépenses pour plus d'un exercice, et qu'il affectait par ailleurs le statut des fonctionnaires, il relevait tant de l'article 117, paragraphe 4, que de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée. Le Conseil d'État a souligné, à l'instar de ce qu'il avait fait dans son premier avis, que dans les matières réservées, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions. Dans la mesure où le Conseil d'État avait observé dans son premier avis que la référence tout à fait générale aux « résultats de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles » n'était pas suffisante pour constituer un encadrement du pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative répondant aux critères de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il relevait de l'évidence que la suppression pure et simple de cette référence par l'amendement 1<sup>er</sup> des amendements parlementaires n'était pas de nature à apporter une solution au problème soulevé par le Conseil d'État, mais qu'elle avait au contraire pour effet de l'aviver. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé aux modifications proposées aux points i et ii) de la lettre a), au point i) de la lettre b) ainsi qu'au point i) de la lettre c) du point 1<sup>o</sup>, contrairement au prescrit constitutionnel découlant des articles 117, paragraphe 4, et 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point B) Matières réservées à la loi formelle, 9) Finances publiques (articles 99 à 104 de la Constitution devenus les articles 116 et 117 de la Constitution révisée).*

\*

*Il est renvoyé à l'opposition formelle relevée au point B) Matières réservées à la loi formelle, 7) Force armée (article 96 de la Constitution devenu l'article 115 de la Constitution révisée), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 6 juin 2023 concernant l'article 25, paragraphe 2, alinéa 5, du projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et [...], modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 21 juin 2022.*

## **C) LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE**

### **1) Exécution des lois et des traités (articles 36 et 37, alinéa 4, de la Constitution devenus les articles 45, paragraphe 1er, et 46, alinéa 2, de la Constitution révisée)**

L'article 11 du *projet de loi n° 8005 sur les services de transports spécifiques* disposait que : « Les structures telles que définies à l'article 10 signent une convention avec l'État représenté par le ministre qui détermine : 1° la forme et les délais de la demande de transport ; 2° les modalités d'organisation et d'exécution de ce service de transport spécifique régulier spécialisé à destination des structures ; 3° les modalités de coopération entre les parties contractantes ; 4° l'échange de données nécessaires à la demande de transport des bénéficiaires et à assurer leur sécurité pendant le transport. » En exécution de l'article 11 précité, l'article 8 du *projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'exécution des dispositions de la loi sur les services de transports spécifiques*, disposait que : « Le ministre arrête la convention prévue à l'article 11 de la loi du xxx sur les services de transports spécifiques après avis du ministre ayant la Politique pour les personnes handicapées. » Dans son *avis du 15 novembre 2022* concernant le projet de règlement grand-ducal précité, le Conseil d'État, outre de considérer que la disposition prévue à l'article 8 du projet de règlement grand-ducal était superflue en ce qu'elle faisait double emploi avec la disposition visée à l'article 11 du projet de loi n° 8005 précité, a observé que l'article 8, en imposant l'avis du ministre ayant la Politique pour les personnes handicapées dans ses attributions préalablement à la conclusion desdites conventions, dépassait le cadre de la base légale qui n'obligeait pas le ministre de recueillir l'avis en question. Le Conseil d'État a par conséquent mis en garde que l'article 8 du règlement grand-ducal en projet risquait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

\*

Dans son *avis du 13 décembre 2022* concernant le *projet de règlement grand-ducal relatif au Comité Prostitution*, le Conseil d'État a relevé que les visas afférents à la saisine des chambres professionnelles faisaient défaut au préambule du règlement grand-ducal en projet et qu'il ne ressortait d'ailleurs ni du dossier ni de la lettre de saisine quelles chambres professionnelles avaient été saisies pour rendre leur avis sur le texte en projet. En rappelant que la loi impose la consultation des chambres professionnelles concernées par un futur règlement grand-ducal, le Conseil d'État a mis en garde que le non-respect de cette obligation légale risquait d'avoir pour conséquence que le règlement grand-ducal encoure la sanction de l'article 95 de la Constitution.

\*

L'article 1<sup>er</sup> du *projet de règlement grand-ducal relatif à la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie* prévoyait la participation du Luxembourg à la mission d'observation menée par l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia) jusqu'à échéance du mandat de la mission sans toutefois préciser cette date. Dans son *avis du 13 décembre 2022*, le Conseil d'État a rappelé la mise en garde qu'il avait déjà eu l'occasion

d'émettre à d'itératives reprises dans ses avis concernant des projets de règlement grand-ducal relatifs à la participation du Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix, avis qu'il a d'ailleurs cités, suivant laquelle le défaut de précision de la limite temporelle du mandat dans le dispositif risquait d'exposer ces règlements à la sanction de l'article 95 de la Constitution. Il a à cet égard renvoyé à la base légale du règlement grand-ducal en projet, à savoir l'article 2, paragraphe 3, de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales, qui exige que « [p]our chaque opération pour le maintien de la paix à laquelle le Luxembourg participe, un règlement grand-ducal [...] détermine les modalités d'exécution de la présente loi » afin de rendre attentif au fait que la détermination des « modalités d'exécution » dont question à l'article 2, paragraphe 3, de la loi du 27 juillet 1992 précitée, implique la précision de la limite temporelle de la mission d'observation envisagée.

\*

L'article 5 du *projet de loi n° 7985 modifiant 1° la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; [...] entendait modifier l'article 4bis de la loi précitée du 14 février 2022. L'article 5, point 1° modifiait le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 4 de l'article 4bis. La modification envisagée prévoyait entre autres que les déficiences ou non-conformités mineures, autres que celles n'ayant pas d'incidence directe sur la sécurité du véhicule routier ni sur l'environnement, « sont reprises dans un règlement ministériel ». En rappelant que la loi ne saurait jamais investir les membres du Gouvernement d'un pouvoir réglementaire, le Conseil d'État, dans son avis 23 décembre 2022, s'est formellement opposé à cette modification. Il a dans ce contexte renvoyé à plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle<sup>95</sup> qui ont précisé que « [...] le texte de l'article 36, [de la Constitution] [...], s'oppose à ce qu'une loi attribue l'exécution de ses propres dispositions à une autorité autre que le Grand-Duc. »*

\*

L'article 1<sup>er</sup>, alinéa 4, du *projet de règlement grand-ducal déterminant le contenu et les modalités de la formation de base visée à l'article 12, point 1, de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel*, disposait que : « Toute personne ayant acquis un degré d'expérience suffisant en matière de recherche archéologique à travers des prospections archéologiques régulières en collaboration avec l'INRA, avant l'entrée en vigueur du présent règlement, peut être dispensée d'une partie du cycle de formation prévu à l'alinéa 2. » Dans son avis du 28 février 2023, le Conseil d'État, constatant que la loi précitée du 25 février 2022 ne prévoit pas la possibilité d'une dispense telle qu'envisagée à la disposition précitée, a mis en garde que la disposition risquait d'encourir la sanction d'inapplicabilité de l'article 95 de la Constitution pour dépassement de la base légale.

\*

L'article 54, point 3°, du *projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes de détention pénale pour mineurs* prévoyait la scolarité obligatoire des détenus jusqu'à l'âge de dix-huit ans, sauf dispense. Dans la mesure où la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire ne prévoyait toutefois pas de scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de dix-huit ans, le Conseil d'État, dans son avis du 16 mai 2023, a observé que la disposition proposée, contraire à la loi précitée du 6 février 2009, risquait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

\*

---

<sup>95</sup> Cour constitutionnelle, arrêts n° 1/98 du 6 mars 1998 et nos 4/98, 5/98 et 6/98 du 18 décembre 1998 (Mém. A – n° 19 du 18 mars 1998, p. 254 et n° 2 du 18 janvier 1999, pp. 15 à 17).

Dans son avis du 13 juillet 2023 concernant le *projet de règlement grand-ducal relatif à la loi portant sur la qualité des services pour personnes âgées*, le Conseil d'État a observé, concernant l'article 23 du règlement grand-ducal en projet, en vertu duquel « [l]e centre de jour pour personnes âgées doit disposer de locaux de production ou de régénération et de distribution de repas », que le *projet de loi n° 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de [...]*, dans sa teneur amendée, appelé de servir de base légale au règlement grand-ducal en projet ne contenait plus de référence aux locaux de production, de régénération et de distribution de repas. Considérant dès lors que la disposition proposée rajouterait à la loi, le Conseil d'État a mis en garde qu'elle risquait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution pour dépassement du cadre de la base légale<sup>96</sup>.

\*

Dans son avis complémentaire du 14 juillet 2023 concernant les amendements parlementaires du 26 juin 2023 relatifs au *projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et modifiant [...]*, le Conseil d'État a constaté que les articles 38, paragraphe 3, 39 paragraphe 4 et 40, paragraphe 4, tels qu'ils résultaient de l'amendement 23 desdits amendements parlementaires, prévoyaient à chaque fois que le contenu des matières des épreuves de l'examen de fin de formation spéciale serait déterminé par voie d'un règlement ministériel. Il a rappelé à cet égard que le législateur ne saurait investir les membres du Gouvernement d'un pouvoir réglementaire, ce pouvoir étant conféré par la Constitution au Grand-Duc et que la délégation du Grand-Duc ne saurait par ailleurs porter sur une matière réservée à la loi par la Constitution. Il s'est en conséquence formellement opposé au dispositif proposé. Le Conseil d'État a déclaré pouvoir d'ores et déjà marquer son accord avec un remplacement, en chaque occurrence, du renvoi au règlement ministériel par un renvoi au règlement grand-ducal. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 64, paragraphe 2, du projet de loi, tel que l'amendement 30 proposait de le remplacer dans la loi en projet.

\*

L'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du *projet de règlement grand-ducal relatif aux avertissements taxés déterminant les modalités d'application de l'avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé prévu par la loi sur les forêts*, précisait que « [l]a perception sur place du montant de la taxe se fait [...] par les officiers et agents de police judiciaire de la Police grand-ducale et de l'Administration de la nature et des forêts ». Dans son avis du 21 juillet 2023, le Conseil d'État a toutefois constaté que l'article 27, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7255 sur les forêts [...], dans sa version votée le 12 juillet 2023, dispose que « [...] des avertissements taxés peuvent être décernés par les fonctionnaires de la Police grand-ducale habilités à cet effet par le directeur général de la Police grand-ducale ainsi que, dans l'exercice de leurs fonctions en relation avec les contrôles visés à l'article 30, par les fonctionnaires des administrations concernées habilités à cet effet par les ministres compétents », l'alinéa 2 du même article 27, prévoyant ensuite que l'avertissement taxé est « à verser [...] entre les mains des fonctionnaires préqualifiés ». Comme la disposition proposée n'était dès lors pas conforme à sa base légale, le Conseil d'État a mis en garde qu'elle risquait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Voir dans le même sens les observations que le Conseil d'État a émises dans le même avis du 13 juillet 2023 concernant les articles 15 et 27 du projet de règlement grand-ducal relatif à la loi portant sur la qualité des services pour personnes âgées.

<sup>97</sup> Voir dans un sens similaire les observations que le Conseil d'État a émises dans le même avis du 21 juillet 2023 à l'encontre des articles 3 et 5 du projet de règlement grand-ducal relatif aux avertissements taxés déterminant les

\*

*Il est encore renvoyé à l'observation relevée au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi formelle, (article 32, paragraphe 3, de la Constitution devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), g) Finances publiques (articles 99 à 104 de la Constitution devenus les articles 116 et 117 de la Constitution révisée), que le Conseil d'État a faite dans son [avis du 11 octobre 2022](#) concernant l'article 4 du projet de règlement grand-ducal concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil de politique alimentaire.*

## **2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi formelle (articles 32, paragraphe 3, de la Constitution et 45, paragraphe 2, de la Constitution entrée en vigueur le 1er juillet 2023)**

### ***a) Protection de la vie privée (article 11, paragraphe 3, de la Constitution)***

Le projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg, tendait à exécuter les dispositions du projet de loi n° 7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare soumis le même jour à l'avis du Conseil d'État<sup>98</sup>. Le Conseil d'État, dans son [avis du 28 février 2023](#) a souligné que le règlement grand-ducal en projet relevait des matières que les articles 11, paragraphe 3, et 97 de la Constitution réservaient à la loi. Il a renvoyé dans ce contexte à l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle<sup>99</sup>, en vertu duquel l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que dans les matières réservées à la loi « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. » Le Conseil d'État a ensuite observé que les règles d'accès ou encore le contrôle des antécédents, envisagés par le règlement grand-ducal en projet, n'étaient pas encadrés avec suffisamment de précision au niveau de la loi aux fins de répondre aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle. Dans la mesure où la base légale risquait d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution et de cesser ses effets juridiques en vertu de l'article 95<sup>ter</sup> de la Constitution, le Conseil d'État a mis en garde que la cessation d'effets de la base légale aurait, par voie de ricochet, pour conséquence l'inapplicabilité des dispositions du projet de règlement grand-ducal en vertu de l'article 95 de la Constitution.

*Une référence à l'observation relevée ci-avant est faite au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi (articles 32, paragraphe 3, de la Constitution devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), i) Forces de l'ordre, (article 97 de la Constitution).*

\*

L'article 8 du *projet de loi n° 8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements* disposait qu'« [u]n règlement grand-ducal précise les modalités d'application de la

---

modalités d'application de l'avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé prévu par la loi sur les forêts.

<sup>98</sup> Doc. parl. n° 7475.

<sup>99</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 166 du 4 juin 2021 (Mém. A, N°440 du 10 juin 2021).

présente loi en ce qui concerne : [...]; 5° les modalités de validation, d'accès, de transmission, de tenue à jour et de publication des données du registre national. » Dans son [avis du 20 juin 2023](#), le Conseil d'État a relevé que « la publication des données du registre national », visée au point 5° de l'énumération, relevait en vertu de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution des matières réservées à la loi. Il a rappelé que d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle<sup>100</sup>, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que dans ces matières « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi ». Dans la mesure où la disposition précitée ne répondait pas à ces exigences, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, que la loi en projet définisse l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire de publication des données prévu au point 5° avec une précision suffisante pour rendre le dispositif conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

\*

L'article 16, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements* disposait que : « (1) Ont accès au registre national toutes autorités administratives. (2) Un règlement grand-ducal précise les modalités des droits d'accès pour des entités autres que celles énumérées au paragraphe 1<sup>er</sup>. » Dans son [avis du 20 juin 2023](#), le Conseil d'État a rappelé<sup>101</sup> que l'accès à des fichiers et la communication de données à caractère personnel à des tiers constituent une ingérence dans la vie privée et relèvent partant, en vertu de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution, des matières qui sont réservées à la loi formelle<sup>102</sup>. Il a en conséquence souligné que l'essentiel du cadrage normatif de cette matière réservée à la loi devrait figurer dans la loi en projet, celle-ci devant plus précisément indiquer les bases de données auxquelles une autorité publique peut avoir accès ou dont une autorité publique peut se faire communiquer des données, ainsi que les finalités de cet accès ou de cette communication. Considérant que l'article 16 du projet de loi ne répondait pas à ces exigences, le Conseil d'État s'y est formellement opposé.

***b) Protection de la santé et sécurité sociale (article 11, paragraphe 5, de la Constitution devenu l'article 34 de la Constitution révisée)***

L'article 3 du *projet de loi n° 8108 portant modification de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé* visait à remplacer la teneur de l'article 7 de la loi précitée. Le nouvel article 7, paragraphe 2 disposait que « (2) [l]a liste des médicaments, des dispositifs médicaux et des analyses de laboratoire qui peuvent être prescrits par une des professions de santé visées à l'article 1<sup>er</sup> est fixée par voie de règlement grand-ducal. » Dans son [avis du 16 mai 2023](#), le Conseil d'État a d'abord renvoyé à l'article 1<sup>er bis</sup>, point 7<sup>o</sup><sup>103</sup>, tel

---

<sup>100</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 166 du 4 juin 2021 (Mém. A - n° 440 du 10 juin 2021).

<sup>101</sup> [Avis n° 60.250 du Conseil d'État du 22 mars 2022](#) relatif à la proposition de loi n° 7578 relative aux investissements étrangers au Luxembourg

<sup>102</sup> [Avis du Conseil d'État du 7 juin 2016](#) relatif au projet de loi n° 6975 portant modification de la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (doc. parl. 6975<sup>5</sup>, p. 4).

<sup>103</sup> Article 1<sup>er bis</sup>, point 7° : « 7° « prescription » : ce terme désigne en principe une ordonnance médicale écrite établie par un médecin ou un médecin-dentiste, après évaluation médicale, à un patient et ayant pour objet des médicaments, des soins, des actes techniques ou des dispositifs médicaux. Une telle prescription doit nécessairement comprendre: 1) les éléments quantitatifs et qualitatifs indispensables à la précision des médicaments, soins ou actes techniques, 2) les dates du début et de la fin des médicaments, soins ou actes techniques, 3) la date, les coordonnées et la signature du médecin prescripteur. La prescription doit avoir été établie avant l'administration de médicaments, la réalisation de soins ou d'actes techniques, ou la délivrance de dispositifs médicaux. À titre exceptionnel, lorsque le médecin n'est pas présent, une prescription médicale peut être transmise ou adaptée par ordre médical à distance. Cette prescription



que l'article 2 du projet de loi proposait de l'ajouter à la loi précitée du 26 mars 1996, qui exigeait qu'une prescription soit toujours établie par un médecin ou médecin-dentiste, les exceptions à cette règle pouvant selon le libellé proposé être uniquement établies par « la loi ». Dans la mesure où le nouvel article 7, paragraphe 2 prévoyait toutefois qu'un règlement grand-ducal fixe la liste des médicaments, des dispositifs médicaux et des analyses de laboratoire pouvant être prescrits par une des professions de santé tombant sous le champ d'application de la loi en projet, le Conseil d'État a considéré que l'article 7, paragraphe 2, dans sa teneur proposée, ne répondait pas à la définition du terme « prescription », prévue au nouvel article 1<sup>er</sup>bis, point 7<sup>o</sup> précité. Il a ensuite fait valoir que le nouvel article 7, paragraphe 2, ne respectait pas les exigences des articles 32, paragraphe 3 et 11, paragraphe 5, de la Constitution. À cet égard, il a attiré l'attention des auteurs sur l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 dans lequel la Cour constitutionnelle a retenu que l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige, dans les matières réservées à la loi, que « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi.<sup>104</sup>» Le Conseil d'État a notamment reproché à l'article 7, paragraphe 2, de ne pas déterminer les éléments essentiels appelés à encadrer la portée de l'« habilitation » des professionnels de santé de prescrire les médicaments, dispositifs médicaux et analyses visés. Comme ces éléments essentiels n'étaient pas précisés, il s'est en effet demandé dans quelles situations les professionnels de santé, qui ne sont pas des médecins ou des médecins-dentistes, pourraient prescrire des médicaments, dispositifs médicaux et analyses. Il n'était d'ailleurs pas indiqué si lesdites personnes seraient autorisées à prescrire tous les médicaments sans distinction ou seulement des médicaments non susceptibles d'induire des problèmes de santé sans consultation médicale préalable. Quant à la prescription d'analyses médicales, le Conseil d'État a observé que la disposition omettait de préciser si une prescription en vertu du nouvel article 7, paragraphe 2 pourrait être établie sans examen médical préalable documentant la nécessité d'effectuer ces analyses. Au vu de l'incohérence entre l'article 7, paragraphe 2, du projet de loi et l'article 1<sup>er</sup>bis, point 7, de la loi précitée du 26 mars 1996, source d'insécurité juridique, et au regard du non-respect par l'article 7, paragraphe 2, du projet de loi des dispositions des articles 32, paragraphe 3, et 11, paragraphe 5, de la Constitution, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, la suppression de l'article 7, paragraphe 2, du projet de loi.

\*

*Il est encore renvoyé à l'opposition formelle relevée au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi formelle (article 32, paragraphe 3, de la Constitution devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée, h) Force armée (article 96 de la Constitution devenu l'article 115 de la Constitution révisée), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 6 juin 2023 concernant l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et [...], dans sa teneur modifiée par l'amendement 15 des amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État, le 21 juin 2022.*

***c) Intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap (article 11, paragraphe 5, de la Constitution)***

---

devient exécutable dès réception de la confirmation écrite, transmise par voie de télécommunication écrite, sauf le cas d'urgence, où l'ordre médical est exécuté immédiatement. Si la loi le prévoit, une prescription peut être établie par un professionnel de la santé autre que le médecin ou le médecin-dentiste ; ».

<sup>104</sup> Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166, Mém. A n° 440 du 10 juin 2021.

Dans son avis du 15 novembre 2022 concernant du *projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'exécution des dispositions de la loi sur les services de transports spécifiques*, le Conseil d'État a observé que l'article 4, paragraphe 3, du projet de loi n° 8005 sur les services de transports spécifiques, appelé à servir de base légale audit projet de règlement grand-ducal, renvoyait à un règlement grand-ducal en vue de la seule détermination du fonctionnement de la cellule d'évaluation. Or, comme l'article 3 du règlement grand-ducal en projet ne portait pas sur le fonctionnement de la cellule mais sur sa mission et son rôle, le Conseil d'État a considéré que l'article 3 dépassait le cadre tracé par la base légale précitée, la matière relevant de plus, en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de celles que la Constitution réserve à la loi formelle. Il a par conséquent mis en garde que l'article risquait d'encourir la sanction d'inapplicabilité de l'article 95 de la Constitution.

\*

En vertu des articles 10, paragraphe 3, seconde phrase et 11, point 1°, du *projet de loi n° 8005 sur les services de transports spécifiques*, les délais pour introduire les demandes d'un service de transports spécifiques réguliers spécialisés devaient être précisés par voie d'une convention. Comme la matière en projet relevait en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution de celles qui sont réservées à la loi, le Conseil d'État, dans son avis du 15 novembre 2022 a rappelé que le délai de forclusion d'une demande constitue, d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle<sup>105</sup>, un élément essentiel dont la détermination incombe à la loi, impliquant que les délais visés aux articles précités du projet de loi ne sauraient être fixés ni par voie de convention, ni par voie de règlement grand-ducal. Il s'est en conséquence formellement opposé à ces dispositions. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 12 du projet de loi qui prévoyait la fixation du délai de forclusion dont question par voie de règlement grand-ducal.

***d) Droits des travailleurs (article 11, paragraphe 5, de la Constitution devenu l'article 34 de la Constitution révisée)***

L'amendement 9 des amendements gouvernementaux du 26 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et modifiant [...]* visait, entre autres, à compléter l'article 13 du projet de loi, renuméroté en article 14, par un nouveau paragraphe 4 libellé comme suit : « (4) Le service médical peut réaliser des tests de dépistage de substances psychoactives dans les cas et selon les modalités prévus par règlement grand-ducal. » Le paragraphe 4 tendait à autoriser le service médical à soumettre le personnel de l'armée à des tests de dépistage de substances psychoactives. Dans son avis complémentaire du 14 juillet 2023, le Conseil d'État a observé que la disposition précitée touchait aux droits des travailleurs et relevait dès lors des matières que l'article 34 de la Constitution<sup>106</sup> réserve à la loi. Il a en ce sens rappelé que, par arrêt du 4 juin 2021, la Cour constitutionnelle a considéré que, dans une matière réservée par la Constitution à la loi, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »<sup>107</sup>. Au vu de ces exigences qui n'étaient en l'occurrence pas respectées, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, que l'ensemble des cas de figure dans lesquels un dépistage pourrait être effectué soit déterminé dans la loi en projet, et de supprimer par voie de conséquence la référence à la détermination de tels cas au niveau du futur règlement grand-ducal. Il a déclaré pouvoir d'ores

<sup>105</sup> Arrêts de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2018, n° 132/18 (Mém. A n° 196 de 2018) et n° 133/18 du 2 mars 2018 (Mém. A n° 197 de 2018).

<sup>106</sup> Article 34 de la Constitution entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023 : « La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes ».

<sup>107</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 166 du 4 juin 2021 (Mém. A - n° 440 du 10 juin 2021).

et déjà marquer son accord avec la reformulation suivante du paragraphe 4: « (4) Dans le cadre des missions visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 2°, 4°, 5° et 6, le service médical réalise des tests de dépistage de substances psychoactives selon les modalités prévues par règlement grand-ducal. »

***e) Liberté de commerce, liberté du travail agricole et exercice des professions libérales (article 11, paragraphe 6, de la Constitution devenu l'article 35 de la Constitution révisée)***

Dans les considérations générales de son [avis du 25 octobre 2022](#) concernant le *projet de règlement grand-ducal déterminant 1) les modalités de détermination de l'opérateur du réseau et les modalités d'octroi de l'autorisation d'émettre en multiplex numérique ; 2) déterminant les modalités d'attribution des permissions pour les services de radio sonore diffusés en multiplex numérique ainsi que les règles générales gouvernant ces permissions et les cahiers des charges qui leur sont assortis ; et 3) portant modification du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2014 établissant la liste des fréquences de radiodiffusion luxembourgeoise visée à l'article 4 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques*, le Conseil d'État a observé que l'article 19, paragraphes 1<sup>er</sup> et 6, de la loi précitée du 27 juillet 1991 constituait la base légale du règlement grand-ducal en projet. L'article 19, paragraphes 1<sup>er</sup> et 6, de cette loi disposent en effet qu'« (1) [u]n règlement grand-ducal déterminera les modalités suivant lesquelles le Gouvernement, sur proposition du Ministre ayant dans ses attributions les médias et après consultation de « l'Autorité », accorde les permissions pour les « services » de radio sonore diffusés en multiplex numérique par les fréquences réservées à la radio numérique terrestre, ainsi que les règles générales gouvernant ces permissions et les cahiers des charges qui leurs sont assortis, étant entendu que la priorité sera accordée aux radios à émetteur de haute puissance et aux radios à réseau d'émission existantes » et que « (6) [l]e règlement grand-ducal visé au paragraphe (1) pourra prévoir des dispositions concernant la mise en œuvre de la radio numérique, notamment en ce qui concerne la diffusion du signal, la détermination de l'opérateur du réseau et l'octroi de l'autorisation d'émettre, les différents types de services pouvant être offerts par le biais des fréquences réservées à la radio numérique, les modalités du choix des prestataires de services non liés à un « service » de radio et la répartition de la largeur de bande disponible ». Le Conseil d'État a rendu attentif au fait que la matière visée touchait à la liberté de commerce, matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Il a renvoyé dans ce contexte au récent arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021, dans lequel la Cour constitutionnelle a rappelé que l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que dans les matières réservées par la Constitution à la loi, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. » Estimant au regard de cette jurisprudence que les dispositions relatives aux permissions pour les services de radio sonore diffusés en multiplex numérique et aux autorisations d'émettre, visées à l'article 19, paragraphes 1<sup>er</sup> et 6, précité dépassant les aspects purement procéduraux et techniques, étaient à encadrer avec plus de précision au niveau de la loi, de nature à ce que l'essentiel de la matière figure dans la loi, le Conseil d'État a mis en garde que dans sa teneur existante, la base légale risquait d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, et, partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 95<sup>ter</sup> de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité du dispositif réglementaire sous revue en vertu de l'article 95 de la Constitution.

\*

Dans les considérations générales de son [avis du 23 décembre 2022](#) concernant le *projet de loi n° 7985 modifiant 1° la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; [...]*, le Conseil d'État a demandé, sous peine

d'opposition formelle, que les définitions des propriétaire du véhicule, détenteur du véhicule et titulaire du certificat d'immatriculation soient intégrées dans le corps de la loi précitée du 14 février 1955. Il a en effet rappelé que dans les matières réservées par la Constitution à la loi, en l'occurrence la liberté de commerce inscrite à l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, les notions employées dans le dispositif légal ne sauraient être définies dans une norme inférieure, qui était dans le cas présent l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques dans la mesure où cette manière de procéder aurait pour conséquence qu'un acte réglementaire conditionne le champ d'application de la loi.

\*

L'article 3 du *projet de loi n° 8061 portant sur les préemballages non revêtus du symbole « e » et la vente en vrac dans le secteur de la métrologie légale*, disposait que « [l]es dispositions pour la confection, la présentation et la vente de préemballages non-revêtus du symbole « e », y compris les produits préemballés et les produits pré-pesés, et les conditions pour la vente en vrac sont définies dans un règlement grand-ducal. » Dans son avis du 28 février 2023, le Conseil d'État a observé à l'égard de cette disposition, qui touchait à la liberté de commerce garantie par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, que les matières réservées par la Constitution à la loi sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le pouvoir législatif, qui doit en déterminer l'essentiel du cadrage normatif. En rappelant que la Cour constitutionnelle exige que dans ces matières, l'essentiel du cadrage normatif résulte de la loi<sup>108</sup>, il a demandé, sous peine d'opposition formelle, la reformulation de l'article 3, du projet de loi par l'insertion dans ledit article des éléments essentiels prévus au *projet de règlement grand-ducal portant sur les préemballages non revêtus du symbole « e » et la vente en vrac dans le secteur de la métrologie légale*. Ce projet de règlement grand-ducal a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État le 28 février 2023 dans lequel le Conseil d'État a mis en garde que si la base légale des dispositions prévues par le règlement grand-ducal en projet devait être jugée non conforme aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution par la Cour constitutionnelle, et, partant, cesser ses effets en vertu de l'article 95<sup>ter</sup> de la Constitution, cette décision entraînerait, par voie de ricochet, l'inapplicabilité du dispositif réglementaire en question en vertu de l'article 95 de la Constitution<sup>109</sup>.

\*

Dans son avis du 14 mars 2023 relatif à l'article 8 du *projet de règlement grand-ducal concernant la mise en place d'un système de surveillance et de lutte contre la rhinotrachéite infectieuse bovine*, portant sur les mesures à adopter en cas de suspicion d'une infection, le Conseil d'État a constaté que le paragraphe 2 faisait référence à un laboratoire agréé auquel seraient transmis des échantillons aux fins de diagnostic. En constatant que la loi modifiée du 29 juillet 1912 concernant la police sanitaire du bétail et l'amélioration des chevaux, des bêtes à cornes et des porcs, ne prévoyait pas de régime d'agrément de laboratoires, il a mis en garde que le règlement grand-ducal en projet dépassait sur ce point le cadre de la loi et, partant, s'exposait à la sanction de l'article 95 de la Constitution, l'institution d'un tel régime d'agrément relevant d'ailleurs des matières que l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution qui garantit la liberté d'industrie et du commerce réserve à la

---

<sup>108</sup> Avis du Conseil d'État du 24 mai 2016 concernant le projet de loi n° 6854 ayant pour objet 1. le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation, 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche et modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (doc. parl. n° 6854<sup>3</sup>), pp. 20 et 21.

<sup>109</sup> Avis du Conseil d'État du 30 novembre 2021 portant sur le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 11 septembre 2018 portant fixation des indemnités spéciales revenant aux observateurs de l'Observatoire national de la qualité scolaire, p.2.

loi. Il a précisé qu'il incombait en l'occurrence au législateur et non pas au pouvoir réglementaire grand-ducal de régler les éléments essentiels du régime d'agrément en cause<sup>110</sup>.

\*

Dans son avis du 14 mars 2023 concernant le *projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales*, le Conseil d'État a constaté que le nouvel article 7<sup>quater</sup>, que l'article 10 du projet de loi proposait d'insérer dans la loi précitée du 2 septembre 2011, chargeait le pouvoir réglementaire grand-ducal de la détermination de la durée et du contenu de la formation en matière de gestion d'entreprise organisée. Il a par conséquent rendu attentif au fait que la matière relevait de celles que l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution réserve à la loi en rappelant que dans une telle matière, le Grand-Duc ne saurait, en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, prendre des règlements qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises<sup>111</sup>. Le Conseil d'État a dès lors demandé, sous peine d'opposition formelle, que les principes et les points essentiels régissant cette formation soient intégrés dans la loi en projet.

\*

Dans son avis du 25 avril 2023 concernant l'article unique du *projet de loi n° 8112 modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques*, le Conseil d'État a relevé qu'en vertu du nouvel article 4<sup>bis</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 5, dont l'insertion était proposée dans la loi précitée du 14 février 1955, « un recueil d'informations techniques des constructeurs des véhicules [...] est mis à disposition sur une base non discriminatoire aux organismes de contrôle technique par un prestataire de service dont les critères de sélection sont fixés par voie de règlement grand-ducal ». Cette disposition a soulevé plusieurs questions de la part du Conseil d'État. Il s'est ainsi d'abord demandé qui sélectionnerait ce prestataire de service, le projet de loi ne donnant pas de précisions à ce sujet. Il n'était également pas indiqué qui pourrait postuler pour devenir prestataire de service et comment cette personne devrait s'y prendre. Le prestataire de service serait-il sélectionné pour une durée déterminée ? Et dans l'affirmative, laquelle ? Les dispositions en projet restaient enfin muettes sur l'institution d'un contrôle concernant l'exécution des missions par le prestataire de service ainsi que sur les suites à réserver au non-respect par le prestataire de service de ses obligations. Le Conseil d'État a ensuite considéré que la « sélection » d'un « prestataire de service » renvoyait à la mise en place d'un système d'agrément, susceptible de constituer une restriction à la liberté de commerce qui est garantie par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. L'exercice de l'activité rémunérée de prestataire de service au sens de la loi en projet était en effet subordonné à ladite sélection. Le Conseil d'État a rappelé que les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le législateur qui doit en conséquence établir les conditions du régime d'agrément en question. Il a en surplus renvoyé à l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 dans lequel la Cour constitutionnelle<sup>112</sup> a rappelé que l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que dans les matières réservées à la loi « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation

---

<sup>110</sup> Avis du Conseil d'État du 19 décembre 2020 relatif au projet de loi n° 7255 sur les forêts (doc. parl. n° 7255<sup>5</sup>, p. 33).

<sup>111</sup> Avis du Conseil d'État du 1<sup>er</sup> avril 2022, sur le projet de loi n° 7254 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (doc. parl. n° 7524<sup>13</sup>), pp. 14 et 15.

<sup>112</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 166 du 4 juin 2021 (Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021).

et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi ». Or, dans la mesure où la disposition précitée n'encadrerait pas à suffisance l'agrément du prestataire de service, tel qu'il découlait notamment des nombreuses questions soulevées, mais se bornait à renvoyer à un règlement grand-ducal pour en déterminer les critères, le Conseil d'État s'y est formellement opposé.

\*

*Le projet de règlement grand-ducal relatif à l'accès au service public réglementé (PRS) offert par le système global de navigation par satellite issu du programme Galileo* visait à mettre en œuvre la décision n° 1104/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux modalités d'accès au service public réglementé offert par le système mondial de radionavigation par satellite issu du programme Galileo. La décision précitée de l'Union européenne étant de nature purement technique, les auteurs proposaient « de recourir aux dispositions 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 des transports » pour exécuter la décision. Dans les considérations générales de son avis du 16 mai 2023 concernant le règlement grand-ducal en projet, le Conseil d'État a rappelé que la loi précitée du 9 août 1971 permet l'exécution des décisions et directives européennes par la voie de règlements grand-ducaux qui peuvent déroger à des lois existantes. Il a toutefois mis en garde qu'en vertu du dispositif de cette loi l'habilitation n'est valable que pour les matières relevant des domaines économique, technique, agricole, forestier, social et des transports, à l'exclusion toutefois des matières réservées par la Constitution à la loi. Or, comme le dispositif en projet touchait à une matière réservée à la loi, à savoir la liberté du commerce et de l'industrie, garantie par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, le Conseil d'État a mis en garde que le texte en projet risquait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Il a par ailleurs encore observé que l'article 12 du projet de règlement grand-ducal, prévoyait une sanction par référence à l'article 4 de la loi précitée du 9 août 1971 et ceci dans deux cas, d'abord en cas du « non-respect par l'entité PRS de la mesure de suspension prévue à l'article 11 du présent règlement » et ensuite en cas de « non-respect [...] des contrôles y afférents ». Il a compris que cette sanction serait déterminée conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 9 août 1971. En rappelant qu'au vu du principe de la légalité des peines consacré par l'article 14 de la Constitution, les éléments constitutifs des infractions doivent être déterminés par la loi et non pas par voie de règlement grand-ducal<sup>113</sup>, il a encore une fois rendu attentif au fait que l'article 12 en projet risquait de subir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

*Une référence aux observations relevées ci-avant est faite au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi formelle (articles 32, paragraphe 3, de la Constitution devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), f) Légalité des peines et des incriminations (article 14 de la Constitution devenu l'article 19 de la Constitution révisée).*

\*

L'article 87, paragraphe 4, alinéa 2, du *projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification : [...]*, disposait que « [l]e détail des conditions d'agrément [des personnes physiques ou morales, de droit privé ou de droit public prestant l'une des mesures définies par la loi en projet] est déterminé par règlement grand-ducal. » Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, le Conseil d'État s'est demandé ce qu'il fallait entendre par « détail

---

<sup>113</sup> Cour constitutionnelle, 6 juin 2018, n° 138, Mém. A n° 459 du 8 juin 2018.

des conditions d'agrément ». Soulignant que la matière relevait, en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, de celles qui sont réservées à la loi, il a rappelé que dans les matières réservées à la loi, le pouvoir réglementaire grand-ducal ne saurait, en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, intervenir « qu'en application d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». Concernant la portée de cette exigence constitutionnelle, il a attiré l'attention des auteurs sur l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle, dans lequel ladite cour a retenu que l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige, dans les matières réservées à la loi, que « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi ». Considérant que la disposition précitée du projet de loi ne répondait pas à ces exigences, le Conseil d'État s'y est formellement opposé<sup>114</sup>.

\*

Dans les considérations générales de son avis du 6 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7958 relative à l'accès et à la formation des professions d'avocat à la Cour, de notaire et d'huissier de justice et modifiant* : [...], le Conseil d'État a souligné que la loi en projet intervenait dans une matière que l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution<sup>115</sup> réserve à la loi, étant donné qu'elle avait pour objet la formation requise pour accéder à des formations relevant de trois professions libérales. Plusieurs dispositions de la loi en projet qui chargeaient le Grand-Duc de prendre les mesures d'exécution dans cette matière réservée à la loi ne répondaient toutefois pas aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, en vertu duquel, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. » Concernant l'interprétation à accorder à l'article 32, paragraphe 3, précité, le Conseil d'État a à chaque fois renvoyé au récent arrêt n° 177 du 3 mars 2023 dans lequel la Cour constitutionnelle a retenu que « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »<sup>116</sup>. L'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi, disposait plus particulièrement que : « Le programme à enseigner et à contrôler ainsi que les modalités que requiert le déroulement pratique des examens, contrôles des connaissances, formations et stages sont fixés par règlement grand-ducal. » Comme il omettait toutefois de déterminer le programme à enseigner et à contrôler ainsi que les « modalités que requiert le déroulement pratique des examens, contrôles des connaissances, formations et stages », le Conseil d'État s'y est formellement opposé. Il a par la suite reformulé l'opposition formelle émise à l'encontre de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi à l'encontre des articles 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, et 14, paragraphes 2 et 4, du projet de loi dont les dispositifs ne comportaient aucun encadrement de la manière dont les programmes des examens visés, à savoir, l'examen d'entrée aux cours complémentaires, et les contrôles des connaissances pendant le stage judiciaire, appelés à être portés à la connaissance du public, devaient être arrêtés et par qui<sup>117</sup>, ni quelles matières seraient sujettes à examen, le nombre des épreuves demeurant également en reste d'être précisé. Il s'est ensuite

---

<sup>114</sup> Voir dans le même sens l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 à l'encontre de l'article 11 du projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification : [...].

<sup>115</sup> Article 35 de la Constitution révisée.

<sup>116</sup> Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021.

<sup>117</sup> Voir en ce sens également les oppositions formelles que le Conseil d'État a émises à l'encontre des articles 19, paragraphe 2, alinéas 1<sup>er</sup> et 2 19, paragraphe 3, et 27, de la loi en projet.

encore formellement opposé à l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi qui prévoyait que l'avocat stagiaire doit au cours du stage judiciaire « suivre des cours obligatoires et assister à des conférences qui sont déterminés par règlement grand-ducal ». En effet, comme cette obligation de l'avocat stagiaire n'était pas encadrée par la loi en projet, l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, était à son tour contraire à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Le Conseil d'État a finalement encore constaté que l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi, qui disposait que : « le stagiaire doit suivre des cours et rédiger un mémoire sur un sujet en relation avec le notariat. Le sujet doit être validé au préalable par le comité de pilotage. Les modalités du mémoire sont fixées par règlement grand-ducal. », ne répondait à son tour pas aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 177 précité étant donné que ni les matières de l'enseignement, ni le volume horaire des cours n'étaient précisées<sup>118</sup>. Il s'y est dès lors pareillement formellement opposé pour non-conformité aux articles 32, paragraphe 3 et 11, paragraphe 5, de la Constitution.

\*

L'article L. 522-6, tel que l'article 3 du *projet de loi n° 7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification : [...]* proposait de l'insérer dans le Code de la consommation, renvoyait en son paragraphe 4 à un règlement grand-ducal pour déterminer les conditions de formation auxquelles devaient satisfaire les personnes physiques souhaitant être inscrites sur la liste des médiateurs agréés. En vertu de l'article L.522-6, paragraphe 2, lettres d) et e), ces personnes devaient en effet « d. disposer d'une formation spécifique en médiation, d'une expérience en médiation civile et commerciale, et avoir participé à des supervisions » et « e. disposer d'une formation spécifique en matière de règlement extrajudiciaire d'un litige collectif; ». Dans son avis du 20 juin 2023, le Conseil d'État, en rappelant que l'exercice de la profession de médiateur relève, en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution (article 35 de la Constitution révisée) des matières réservées à la loi, impliquant que l'article L.522-6, paragraphe 4, devait répondre aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), a exigé, sous peine d'opposition formelle pour violation de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, que les contenus des formations envisagées soient précisés dans le cadre de la loi en projet. Il s'est sur ce même fondement encore formellement opposé à l'article L.522-9, paragraphe 1<sup>er</sup>, tel que l'article 3 du projet de loi proposait de l'insérer dans le Code de la consommation, qui prévoyait la fixation du taux d'horaire des médiateurs agréés par voie d'un règlement grand-ducal. Il a dans ce contexte renvoyé à l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle<sup>119</sup> dans lequel ladite cour a retenu que l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée) exige que, dans les matières réservées à la loi, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. » Le Conseil d'État a en conséquence demandé que la loi en projet précise l'étendue et les modalités de l'intervention du pouvoir réglementaire dont question à l'article L.522-9, paragraphe 1<sup>er</sup> avec une précision suffisante pour rendre le dispositif conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée).

---

<sup>118</sup> Voir en ce sens encore l'opposition formelle que le Conseil d'État a formulée à l'encontre de l'article 27 du projet de loi.

<sup>119</sup> Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166, Mém. A n° 440 du 10 juin 2021.



*Il est encore renvoyé :*

*- à l'observation, relevée au point F) Principes généraux du droit, 3) Principe de la séparation des pouvoirs, que le Conseil d'État a émise dans les considérations générales de son avis du 29 novembre 2022 concernant le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de participation des parties prenantes, prévue par la loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions ;*

*- à la réserve du second vote constitutionnel et à l'opposition formelle relevées au point F) Principes généraux du droit, 6) Principe de proportionnalité, que le Conseil d'État a formulées dans son avis du 7 février 2023 concernant l'article 6, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, du projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales ;*

*- aux oppositions formelles relevées au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi (articles 32, paragraphe 3, de la Constitution devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), g) Finances publiques (articles 99 à 104 de la Constitution devenus les articles 116 et 117 de la Constitution révisée), que le Conseil d'État a émises dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 concernant les articles 5, alinéa 3, deuxième phrase, 7, 22, 23, alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase et alinéa 2 et article 29, alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, du projet de loi n° 7959 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.*

***f) Légalité des peines et des incriminations (article 14 de la Constitution devenu l'article 19 de la Constitution révisée)***

L'article 7 du *projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales*, disposait que « [l]orsqu'il constate qu'un exploitant se trouve en infraction à l'article 6, le ministre met celui-ci en demeure de régulariser sa situation. Si, à l'expiration du délai imparti, l'exploitation se poursuit dans des conditions irrégulières, le ministre prononce à l'encontre de l'exploitant une sanction pécuniaire correspondant à 20 000 euros par unité de travail annuel se rapportant à la production animale dépassant le nombre autorisé. La sanction peut être reconduite annuellement aussi longtemps que l'intéressé n'a pas régularisé sa situation. » Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'État a observé que l'élément décisif pour déterminer la sanction encourue en raison du comportement incriminé, à savoir les unités de travail annuel, était fonction de valeurs prévues par un règlement grand-ducal. Rappelant que l'article 14 de la Constitution exige que les éléments constitutifs de l'infraction figurent dans la loi formelle, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, que lesdites valeurs soient intégrées dans la loi en projet.

Dans son avis du 28 février 2023 concernant le *projet de règlement grand-ducal portant sur les préemballages non revêtus du symbole « e » et la vente en vrac dans le secteur de la métrologie légale*, le Conseil d'État a relevé que les articles 5, 7 et 9 du futur règlement grand-ducal prévoyaient des interdictions et des obligations quant aux indications relatives aux quantités et au matériel que les préemballages non revêtus du symbole « e » étaient censés contenir. Si, en l'occurrence, il n'a pas pu percevoir l'utilité de prévoir des interdictions ou obligations spécifiques relatives aux indications devant figurer sur les préemballages non revêtus du symbole « e », étant donné que les pratiques commerciales trompeuses sont de toute manière régies par l'article L. 122-2 du Code de la consommation, il a toutefois mis en garde, dans l'éventualité où les auteurs auraient eu l'intention de prévoir des interdictions ou des obligations allant au-delà de ce qui est prévu par

le droit commun régissant les pratiques commerciales trompeuses, que les dispositions proposées devraient être reprises au niveau de la loi alors qu'à défaut de ce faire, les dispositions risqueraient d'encourir la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution pour dépassement du cadre de la base légale.

\*

L'article 14 du *projet de règlement grand-ducal concernant la mise en place d'un système de surveillance et de lutte contre la rhinotrachéite infectieuse bovine*, visait à assortir de sanctions pénales la violation de certaines des dispositions proposées. Dans son avis du 14 mars 2023, le Conseil d'État a d'abord renvoyé à l'article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 29 juillet 1912 concernant la police sanitaire du bétail et l'amélioration des chevaux, des bêtes à cornes et des porcs, censé servir de base légale à l'article 14, du projet de règlement grand-ducal, en vertu duquel « [l]es règlements pris en exécution de la présente loi fixeront les peines suivant la gravité des infractions, sans qu'elles puissent dépasser deux ans d'emprisonnement et 2000 fr. d'amende ». Il a rappelé que l'article 14 de la Constitution s'oppose à ce que le législateur habilite le pouvoir réglementaire à fixer les éléments constitutifs d'une infraction<sup>120</sup> et qu'une loi chargeant un règlement grand-ducal de la définition des éléments constitutifs des infractions à la loi ou des faits punissables résultant des règlements qui s'y rapportent ne répond dès lors pas au principe de la légalité des peines, même si elle fixe les peines destinées à s'appliquer<sup>121</sup>. Il a ensuite renvoyé à l'arrêt n° 114/14 du 28 novembre 2014<sup>122</sup>, dans lequel la Cour constitutionnelle a retenu que les principes et points essentiels ne doivent pas nécessairement figurer exclusivement dans la loi nationale, mais peuvent résulter à titre complémentaire d'une norme européenne ou internationale<sup>123</sup>, à condition toutefois que cette norme détermine avec la précision voulue par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution les faits incriminés<sup>124</sup>. Le Conseil d'État a observé qu'en l'occurrence, certains faits incriminés ne ressortaient pas clairement du règlement délégué (UE) 2020/689 de la Commission du 17 décembre 2019 complétant le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les règles applicables à la surveillance, aux programmes d'éradication et au statut «indemne» de certaines maladies répertoriées et émergentes en signalant qu'il convenait de prévoir ces incriminations dans le cadre de la loi formelle. Comme d'autres faits étaient, en revanche, clairement définis dans ledit règlement européen, le Conseil d'État a suggéré de renvoyer, concernant ces faits, dans le cadre de l'article 14 du projet de règlement grand-ducal, aux dispositions pertinentes du règlement européen et non pas aux dispositions du règlement grand-ducal en projet. Il a mis en garde qu'à défaut de procéder à ces remaniements, le texte proposé s'exposerait au risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

\*

*Il est encore renvoyé aux observations relevées au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi formelle (article 32, paragraphe 3, de la Constitution devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), e) Liberté de commerce, liberté du travail agricole et exercices des professions libérales (articles 11,*

---

<sup>120</sup> Cour constitutionnelle, 2 mars 2018, arrêts n°s 134/18 et 135/18 (Mém. A n°s 198 et 199 du 20 mars 2018) ; avis n° 48.034 du Conseil d'État du 3 mars 2009 sur le projet de loi relative à la chasse (doc. parl. n° 5888<sup>1</sup>, p. 16).

<sup>121</sup> Avis n° 50.250 du Conseil d'État du 9 décembre 2014 sur le projet de loi portant a) organisation du secteur des services de taxis et b) modification du Code de la consommation (doc. parl. n° 6588<sup>8</sup>, pp. 21 et suiv.).

<sup>122</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle du 28 novembre 2014, n° 114 (Mém. A n° 226 du 10 décembre 2014).

<sup>123</sup> Cour constitutionnelle, 28 novembre 2014, arrêt n° 114/14, Mém. A n° 226 du 10 décembre 2014.

<sup>124</sup> Avis n° 44.370 du Conseil d'État du 21 juillet 1999 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les sanctions applicables en cas d'infraction à la réglementation des Communautés européennes en matière d'étiquetage de la viande bovine.

*paragraphe 6, de la Constitution devenu l'article 35 de la Constitution révisée), que le Conseil d'État a émises dans les considérations générales de son avis du 16 mai 2023 concernant le projet de règlement grand-ducal relatif à l'accès au service public réglementé (PRS) offert par le système global de navigation par satellite issu du programme Galileo.*

***g) Finances publiques (articles 99 à 104 de la Constitution devenus les articles 116 et 117 de la Constitution révisée)***

En vertu de l'article 4 du *projet de règlement grand-ducal concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil de politique alimentaire*, les membres dudit Conseil avaient droit au remboursement des frais de route pour assister aux séances plénières et groupes de travail ainsi qu'à des indemnités. Dans son avis du 11 octobre 2022, le Conseil d'État a rappelé que l'octroi d'indemnités constitue une matière réservée à la loi en vertu de l'article 99 de la Constitution dans laquelle le Grand-Duc ne peut, en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. Dans la mesure où le projet de loi n° 7887 relative à la mise en place et la coordination de la politique alimentaire, appelée à servir de base légale au règlement grand-ducal en projet, ne déterminait pas de cadre conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, le Conseil d'État a mis en garde que l'article 4 du projet de règlement grand-ducal risquait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Il a par ailleurs constaté que la fiche financière jointe au règlement grand-ducal en projet ne répondait pas aux prescriptions de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, qui exige que l'impact budgétaire des dépenses proposées, prévisible à court, moyen et long terme, soit évalué moyennant une fiche financière. Aux termes de l'article 79 de la loi précitée du 8 juin 1999, la fiche financière doit en effet comporter tous les renseignements permettant d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées ainsi que leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel. Au regard de ce manquement, le Conseil d'État a dès lors encore une fois rendu attentif au fait que le dispositif réglementaire proposé risquait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

*Une référence à l'observation relevée ci-avant est faite au point C) Le pouvoir réglementaire, 1) Exécution des lois et des traités (articles 36 et 37, alinéa 4, de la Constitution devenus les articles 45, paragraphe 1<sup>er</sup> et 46, alinéa 2, de la Constitution révisée).*

\*

L'article 35, point 1°, du *projet de loi n° 8069 en faveur de l'accueil, de l'orientation, de l'intégration et de l'accompagnement scolaires des élèves nouvellement arrivés et portant : 1° création du Service de l'intégration et de l'accueil scolaires ; [...]* visait à introduire un nouvel article 10bis dans la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, dont l'alinéa 4 disposait que : « Les attributions et les modalités d'indemnisation du coordinateur de l'équipe pédagogique en charge de l'intégration et de l'accueil scolaires des élèves nouvellement arrivés sont fixés par règlement grand-ducal. » Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'État a observé que la fixation de l'indemnisation du coordinateur de l'équipe relevait de l'article 99 de la Constitution, dans la mesure où l'indemnisation en question était susceptible de constituer une dépense pour plus d'un exercice. Il a renvoyé dans ce contexte à l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle<sup>125</sup>, dans lequel ladite cour a énoncé que l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être

<sup>125</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 166 du 4 juin 2021 (Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021).

consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. » Considérant que la disposition prévue au nouvel article 10bis, alinéa 4 ne répondait pas à ces critères, le Conseil d'État s'y est formellement opposé pour non-conformité aux articles 99 et 32, paragraphe 3, de la Constitution en demandant que les modalités de l'indemnisation soient déterminées dans la loi en projet. L'amendement 22 des amendements parlementaires du 2 mai 2023 visait à répondre à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État dans son avis du 23 décembre 2022. Les auteurs des amendements proposaient dorénavant de ne plus prévoir les modalités de l'indemnisation, mais seulement le nombre de leçons de décharge du coordinateur par règlement grand-ducal. Dans son avis complémentaire du 16 mai 2023, le Conseil d'État a toutefois observé que la disposition amendée ne répondait toujours pas aux exigences constitutionnelles des articles 99 et 32, paragraphe 3, de la Constitution, dans la mesure où le nombre des leçons de décharge du coordinateur est un élément essentiel dont la détermination relève de la loi. Il a en conséquence maintenu l'opposition formelle qu'il avait formulée. Il a proposé soit de prévoir le nombre exact de leçons de décharge du coordinateur au niveau de la loi, soit un nombre maximal de leçons au niveau de la loi tout en reléguant la détermination du nombre exact au pouvoir réglementaire.

\*

En vertu de l'article 20 du *projet de règlement grand-ducal ayant pour objet les élections pour la Chambre de commerce*, les membres du bureau électoral devaient recevoir un jeton de présence par heure de travail effectif. Le Conseil d'État, dans son avis du 7 février 2023, a constaté que le projet de loi n° 8022 portant modification de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, appelé à servir de base légale audit projet de règlement grand-ducal, ne comportait pas de disposition relative à l'indemnisation envisagée. Le Conseil d'État, en rappelant qu'en vertu de l'article 99 de la Constitution les jetons de présence relèvent du domaine de la loi formelle qui doit, conformément à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, prévoir expressément l'intervention du Grand-Duc, a mis en garde que la disposition proposée, en l'absence d'une base légale, risquait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

\*

En vertu de l'article 23, paragraphe 2, du *projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales*, « (2) Les demandes d'aide qui remplissent les conditions auxquelles la loi subordonne l'allocation de l'aide sont classées par application d'un système de critères de sélection qui fixe un nombre de points pour chaque critère. Les critères de sélection et le nombre de points sont déterminés par voie de règlement grand-ducal. » Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'État a rendu attentif au fait que *ledit système de classement des aides interviendrait dans une matière réservée à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution, et qu'il ne saurait dès lors avoir lieu selon des critères de sélection fixés par voie de règlement grand-ducal*. Il a renvoyé dans ce contexte aux considérations générales de son avis dans lesquelles il a cité l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 dans lequel la Cour constitutionnelle a retenu que « l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que dans les matières réservées à la loi la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »<sup>126</sup>. *Dans ces considérations générales, il avait par ailleurs observé qu'une formulation telle que proposée à l'article 23, paragraphe 2, du*

---

<sup>126</sup> Voir dans le même sens l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans le même avis concernant les articles 60 et 61 du projet de loi n° 8060.

*projet de loi admettrait la lecture selon laquelle le règlement grand-ducal ne se bornerait pas à préciser le cadrage normatif préexistant, mais à le mettre en place, ce qui serait manifestement contraire à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Dès lors, dans la mesure où en matière réservée, un règlement grand-ducal ne saurait que « préciser » les conditions à respecter, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 23, paragraphe 2, du projet de loi. Il a reformulé pareille opposition formelle également à l'encontre des articles 5, 21, 23, 33, 39 et 48 de la loi en projet.*

\*

L'article 48 du *projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales* disposait que « [l]'agriculteur actif bénéficie annuellement et sur demande, d'une prise en charge par l'État de 65 pour cent des coûts exposés pour assurer les risques relatifs aux phénomènes climatiques, aux organismes nuisibles aux végétaux et aux maladies animales à déterminer par règlement grand-ducal. » Dans son [avis du 7 février 2023](#), le Conseil d'État s'est heurté au renvoi à un règlement grand-ducal pour déterminer les maladies animales qui, d'après le commentaire de l'article, ne trouvent pas d'encadrement européen clair. En renvoyant aux considérations générales de l'avis, dans lesquelles il avait rappelé qu'au niveau national, la mise en œuvre des aides agricoles tout comme les contraintes y liées doivent respecter les exigences des articles 99 et 103 de la Constitution qui érigent les finances publiques en matière réservée, les matières réservées à la loi étant soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le pouvoir législatif, qui ne saurait en conséquence pas se dessaisir de ces matières et en charger une autorité réglementaire ou administrative, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition en projet sur le fondement de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Dans ces considérations générales, le Conseil d'État avait notamment appuyé son argumentation sur l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle<sup>127</sup> en vertu duquel l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que dans les matières réservées à la loi, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »<sup>128</sup>.

\*

En vertu de l'article 95 du *projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales* : « Les interventions financières fondées sur la surface ou sur l'animal sont subordonnées à la présentation annuelle de la demande géospatialisée au moyen d'un formulaire mis à disposition par l'Etat. Le délai pour le dépôt de la demande est fixé au 31 mars. Il peut être prorogé par règlement grand-ducal. » Dans son [avis du 7 février 2023](#), le Conseil d'État, concernant la possibilité prévue à la fin de la disposition proposée de proroger le délai de dépôt de la demande dont question par voie de règlement grand-ducal, a d'abord rendu attentif au fait que la matière relevait de celles que les articles 99 et 103 de la Constitution réservent à la loi formelle. Il a ensuite renvoyé à deux arrêts de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2018<sup>129</sup> qui ont retenu que le délai de forclusion d'une demande constitue un élément essentiel dont la détermination incombe à la loi et qui ne saurait donc être prorogé par voie de règlement grand-ducal. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à l'article 95 de la loi en projet. Afin de répondre à cette opposition formelle, le Conseil d'État a suggéré que la loi en projet fixe soit les délais dans lesquels

---

<sup>127</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle du 4 juin 2021, n° 166 (Mém. A n° 440 du 10 juin 2021).

<sup>128</sup> Voir dans le même sens l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans le même avis concernant les articles 60 et 61 du projet de loi n° 8060.

<sup>129</sup> Arrêts de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2018, n° 132/18 (Mém. A n° 196 de 2018) et n° 133/18 (Mém. A n° 197 de 2018).

les demandes devront être introduites, soit les critères selon lesquels ces délais seront fixés par voie de règlement grand-ducal.

\*

L'article II, point 3°, du *projet de loi n° 8056 portant modification : 1° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ; 2° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat* visait à remplacer l'article 28 de la loi précitée du 10 août 1991. L'article 28, dans sa nouvelle teneur, prévoyait la création d'un Conseil disciplinaire et administratif d'appel en tant qu'instance en charge des appels formulés contre les décisions du Conseil disciplinaire et administratif. Le nouvel article 28, paragraphe 2, réglait aux alinéas 3 et 4 le mode de nomination des membres en prévoyant que la fixation des indemnités dues auxdits membres se ferait par règlement grand-ducal. Dans son [avis du 14 mars 2023](#), le Conseil d'État a rappelé que la fixation des indemnités relève en vertu de l'article 99 de la Constitution des matières que la Constitution réserve à la loi et a rendu attentif au fait que la fixation proposée par voie de règlement grand-ducal ne répondait pas aux exigences de l'article 32, paragraphe, 3 de la Constitution. Il a renvoyé à l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 dans lequel la Cour constitutionnelle a retenu que l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige, dans les matières réservées à la loi, que « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi<sup>130</sup> ». Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à l'article 28, paragraphe 2, alinéas 3 et 4, tel qu'il était proposé de le remplacer dans la loi précitée du 10 août 1991.

\*

L'article 11, paragraphe 4, point 4°, du *projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes de détention pénale pour mineurs* prévoyait la possibilité de l'attribution d'une aide financière au détenu, au moment de son élargissement, jusqu'à la terminaison de sa scolarité, de sa formation ou jusqu'à ce qu'il obtienne un emploi. Dans son [avis du 16 mai 2023](#), le Conseil d'État a observé que cette disposition, qui n'avait pas de base légale, risquait de subir la sanction d'inapplicabilité de l'article 95 de la Constitution. Comme la matière relevait par ailleurs, en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution, de celles qui sont réservées à la loi, le Conseil d'État a encore renvoyé à l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle, en vertu duquel l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige, dans les matières réservées à la loi, que « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »<sup>131</sup>, afin de rendre attentif sur le fait que les éléments essentiels encadrant l'aide financière devront le cas échéant, c. à d., dans l'hypothèse de la création d'une base légale, être prévus au niveau de la loi.

\*

*Le projet de loi n° 8079 ayant pour objet l'organisation de l'enseignement supérieur et portant modification : 1° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ; 3° de la loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg ; 4° de la loi du 31 juillet 2020 portant*

---

<sup>130</sup> Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166, Mém. A n° 440 du 10 juin 2021.

<sup>131</sup> Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166, Mém. A n° 440 du 10 juin 2021.

*organisation d'études spécialisées en médecine à l'Université du Luxembourg renvoyait à plusieurs reprises au pouvoir réglementaire pour la détermination des indemnités, non autrement précisées, des différents intervenants ainsi que pour la détermination du volume maximal des heures de travail à prester. Dans son [avis du 16 mai 2023](#), le Conseil d'État a d'abord rendu attentif au fait que la détermination des indemnités relevait en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution des matières qui sont réservées à loi. Il a ensuite observé que la fixation par voie de règlement grand-ducal de ces indemnités, à l'exception des cas où les indemnités s'analysaient en jetons de présence à des réunions déterminées, ne répondait pas aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Dans les considérations générales de son avis, il avait à cet égard souligné qu'afin d'être conformes à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, les dispositions du projet de loi devaient plafonner et définir les indemnités dont la détermination était confiée au pouvoir réglementaire grand-ducal. Dans la mesure où le volume des heures de travail à prester par les membres de groupes de travail allait également avoir une incidence sur le budget de l'État, étant donné qu'il était prévu que les membres seraient indemnisés selon un taux horaire, le Conseil d'État a encore souligné que la fixation du volume maximal de travail devait être déterminée dans la loi et qu'elle ne saurait être confiée au pouvoir réglementaire grand-ducal sous peine de violer les dispositions constitutionnelles précitées. Il s'est en conséquence formellement opposé aux articles 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 4, 5, paragraphe 5, alinéa 3, 7, paragraphe 2, 11, paragraphe 3, 12, paragraphe 3, alinéa 3, 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, et 38 paragraphe 3, de la loi en projet. En renvoyant à ces oppositions formelles, le Conseil d'État a observé, dans son [avis du même jour](#) concernant le projet de règlement grand-ducal portant : 1° fixation des frais d'inscription aux programmes d'études menant au brevet de technicien supérieur; 2° fixation des indemnités dues aux membres du corps enseignant, aux experts et aux membres des commissions, groupes et jurys intervenant dans l'organisation et la mise en œuvre des programmes d'études menant au brevet de technicien supérieur; 3° fixation des indemnités dues aux membres et au secrétaire de la commission de recevabilité instituée dans le cadre de la procédure d'accréditation des programmes d'études menant au brevet de technicien supérieur et des programmes d'études menant aux grades de bachelor et de master offerts par les établissements d'enseignement supérieur spécialisés; 4° abrogation du règlement grand-ducal modifié du 23 février 2010 relatif à l'organisation des études et à la promotion des étudiants des formations sanctionnées par l'obtention du brevet de technicien supérieur, qu'étant donné que les renvois au pouvoir réglementaire dans les dispositions précitées de la future loi n° 8079 risqueraient, s'ils étaient maintenus comme tels, d'être jugés non conformes aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, et, partant, de cesser leurs effets en vertu de l'article 95<sup>ter</sup> de la Constitution, le dispositif réglementaire pris en exécution de ces dispositions légales risquerait par voie de ricochet d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.*

\*

L'article 99 du projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification : [...], qui avait trait au financement par le budget de l'État de mesures prestées par une personne physique en tant qu'indépendant, disposait que « [l]a définition et les modalités de fixation des forfaits sont fixées par règlement grand-ducal ». Dans son [avis du 1<sup>er</sup> juin 2023](#), le Conseil d'État a rendu attentif au fait que la disposition précitée s'inscrivait dans une matière réservée à la loi en application de l'article 99 de la Constitution. Il a renvoyé dans ce contexte à l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 dans lequel la Cour constitutionnelle a observé que, dans une matière réservée par la Constitution à la loi, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. » Dans la mesure où le montant maximal des forfaits n'avait pas été indiqué

dans le projet de loi, le Conseil d'État a observé que ce montant pourrait potentiellement être illimité. Comme les exigences constitutionnelles pré-exposées n'étaient en conséquence pas remplies par la disposition précitée, le Conseil d'État s'y est formellement opposé. Il a réitéré cette opposition formelle aux articles 97, 97, 98 et 102 du projet de loi.

\*

Dans les considérations générales de son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7959 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat*, le Conseil d'État a souligné que le projet de loi se caractérisait par un certain nombre de dispositions touchant à différentes matières réservées à la loi par la Constitution, telles que l'exercice de la profession libérale (article 11, paragraphe 6, de la Constitution) et les dépenses à charge du budget de l'État (article 99 de la Constitution) et a observé que la loi en projet prévoyait une délégation au pouvoir réglementaire dans pas moins de cinq articles (article 5, alinéa 2, deuxième phrase, article 7, article 22, article 23, alinéas 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, et 2, article 29, alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase). Il a rendu attentif au fait que les exigences de l'article 32, paragraphe 3, devaient par voie de conséquence être respectées. Concernant la portée de ces exigences constitutionnelles, le Conseil d'État a renvoyé à l'arrêt n° 166/21 de la Cour constitutionnelle du 4 juin 2021, en vertu duquel, dans les matières réservées à la loi, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. »<sup>132</sup> Constatant que les articles 5, alinéa 2 et 29, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi ne répondaient pas au prescrit de l'article 32, paragraphe 3, tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État s'y est formellement opposé.

*Une référence aux oppositions formelles relevées ci-avant est faite au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi (article 32, paragraphe 3, de la Constitution devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), e) Liberté de commerce, liberté du travail agricole et exercice des professions libérales (articles 11, paragraphe 6, de la Constitution devenu l'article 35 de la Constitution révisée).*

\*

L'article 32 du *projet de loi n° 7958 relative à l'accès et à la formation des professions d'avocat à la Cour, de notaire et d'huissier de justice et modifiant : [...]* prévoyait en faveur des candidats inscrits aux cours complémentaires et des stagiaires effectuant le stage judiciaire une indemnité de stage dont le montant devait être arrêté par voie de règlement grand-ducal. Dans son avis du 6 juin 2023, le Conseil d'État a observé que l'indemnisation proposée relevait, en vertu de l'article 103 de la Constitution (article 117, paragraphe 5, de la Constitution révisée), et, le cas échéant, s'il devait s'agir d'une dépense pour plus d'un exercice, en vertu de l'article 99 de la Constitution (article 117, paragraphe 4, de la Constitution révisée), des matières que la Constitution réserve à la loi. Il s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition, dans la mesure où le montant de l'indemnité n'était pas encadré, et que la disposition ne répondait dès lors pas aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée).

\*

L'article 1<sup>er</sup>, point 27<sup>o</sup>, lettre b), du *projet de loi n° 8186 portant modification - de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; [...]*, visait à modifier le § 171 de la

<sup>132</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 166 du 4 juin 2021 (Mém. A, N°440 du 10 juin 2021).



loi précitée en y insérant un nouvel alinéa 4 aux termes duquel : « Sans préjudice des dispositions des alinéas précédents, les entreprises associées sont tenues de présenter, sur demande, une documentation permettant de justifier la politique de prix de transfert pratiquée. Le champ d'application, le contenu et l'étendue de la documentation visée au présent alinéa sont fixés par un règlement grand-ducal. » Dans son avis du 11 juillet 2023, le Conseil d'État a observé que l'obligation de fournir la documentation visée constituait une modalité préalable du recouvrement de l'impôt, impliquant que la disposition relevait, en vertu de l'article 116, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution révisée, des matières que la Constitution réserve à la loi. Il a dans ce contexte renvoyé à l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021<sup>133</sup>, dans lequel la Cour constitutionnelle a retenu que l'article 32, paragraphe 3, devenu le 1<sup>er</sup> juillet 2023 l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution exige que dans les matières réservées par la Constitution à la loi, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi ». Dans la mesure où l'alinéa 4 omettait de préciser le cadrage normatif relatif à la documentation à fournir, prévoyant que le règlement futur déterminerait celui-ci, le Conseil d'État a émis une opposition formelle au texte proposé.

\*

En vertu de l'article 2 du *projet de règlement grand-ducal déterminant l'indemnisation des intervenants dans les centres de formation fédéraux*, chaque fédération agréée disposant d'un centre pour jeunes talents sportifs qui entendait profiter du soutien financier de l'État devait avoir signé une convention de partenariat avec le ministre ayant les Sports dans ses attributions et le ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, précisant les droits et obligations réciproques et le soutien alloué directement par le Sportlycée dans l'exécution de sa mission de coordination. Il était encore prévu que le support d'ordre financier pris en charge par l'État serait précisé annuellement moyennant un avenant à la convention de partenariat en question. Dans son avis du 11 juillet 2023, le Conseil d'État a observé que les fondements légaux invoqués par les auteurs ne prévoyaient pas de manière explicite un support d'ordre financier dans le contexte précis des centres de formation fédéraux en faveur des fédérations et même si l'article 9 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport prévoyait de manière très générale que l'État « accorde des aides financières pour les activités sportives, pour l'encadrement technique ainsi que pour l'administration du sport », une telle aide financière relevait toutefois en vertu de l'article 117, paragraphe 5, de la Constitution révisée des matières qui sont réservées à la loi. À cet égard, il a attiré l'attention des auteurs sur l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle, en vertu duquel l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée, exige que dans les matières réservées à la loi, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »<sup>134</sup>. Il en a déduit que les éléments essentiels encadrant l'aide financière devaient être prévus au niveau de la loi. Comme l'article 9 de la loi précitée du 3 août 2005 ne respectait toutefois pas cette exigence, le Conseil d'État a mis en garde que ledit article risquerait d'être jugé non conforme au prescrit de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée et partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 112 de la Constitution révisée, ce qui entraînerait, par ricochet, l'inapplicabilité du dispositif réglementaire en question en vertu de l'article 102 de la Constitution. Il a réitéré cette observation à l'article 3 du projet de règlement grand-ducal.

---

<sup>133</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 166 du 4 juin 2021 (Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021).

<sup>134</sup> Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166, Mém. A n° 440 du 10 juin 2021.

***h) Force armée (article 96 de la Constitution devenu l'article 115 de la Constitution révisée)***

Le projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et [...], modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 21 juin 2022, fixait en son article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, la durée du stage pour l'ensemble du personnel militaire de carrière et du personnel militaire de carrière de la musique militaire à deux ans. Il était par ailleurs prévu que le contenu du stage se composerait d'une formation militaire théorique et pratique, dont une partie serait effectuée au sein d'une école militaire à l'étranger et l'autre au Luxembourg sous la forme d'une formation militaire complémentaire. Le paragraphe 2 du même article 27, tel qu'amendé par l'amendement 6 des amendements gouvernementaux précités, renvoyait ensuite pour la détermination des conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage, la mise en œuvre du plan d'insertion professionnelle, l'appréciation des performances professionnelles, le programme et la procédure des examens de la formation militaire à un règlement grand-ducal. Comme la matière relevait en vertu de l'article 96 de la Constitution de celles qui sont réservées à la loi, le Conseil d'État, dans son [avis du 6 juin 2023](#), a estimé que la loi en projet devait préciser les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation militaire, et ce pour chaque groupe de traitement pris séparément. Il a en effet rappelé que d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative aux matières réservées à la loi, le législateur doit couvrir les éléments essentiels des dispositifs proposés tandis que seuls des éléments moins essentiels peuvent être relégués à un règlement grand-ducal<sup>135</sup>. Il s'est en conséquence formellement opposé à l'article 27, paragraphe 2, tel qu'amendé, pour contrariété tant aux exigences des articles 96 et 32, paragraphe 3, de la Constitution et qu'à celles des articles 50, paragraphe 3, (statut des fonctionnaires) et 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée<sup>136</sup> dont l'entrée en vigueur était fixée au 1<sup>er</sup> juillet 2023.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi formelle (article 32, paragraphe 3, de la Constitution devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), j) Le statut des fonctionnaires (article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée).*

\*

L'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et [...], dans sa teneur modifiée par l'amendement 15 des amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 21 juin 2022, visait à autoriser l'infirmier militaire gradué, l'infirmier militaire et l'infirmier militaire anesthésiste « à administrer les actes nécessaires pour maintenir ou augmenter les chances de survie du patient » et cela dans le cadre des missions de l'Armée au Grand-Duché de Luxembourg et à l'étranger. Les actes en question devaient ensuite être déterminés, dans le détail, par la voie d'un règlement grand-ducal en vertu du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du même article 44. Comme la matière, objet du règlement grand-ducal visée à l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, tel qu'amendé relevait du domaine de la santé (article 11, paragraphe 5, de la Constitution devenu l'article 34 de la Constitution révisée et article 96 de la Constitution devenu l'article 115 de la Constitution révisée), et que la matière traitée constituait en conséquence une matière réservée à la loi, le Conseil d'État, dans son [avis du 6 juin 2023](#), s'est demandé ce qu'il fallait entendre par le terme « détails » et notamment si les détails pourraient être compris comme des éléments « moins essentiels » pouvant figurer, en vertu de la

---

<sup>135</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 121/16 du 11 mars 2016 (Mém. A— n° 36 du 17 mars 2016). Voir aussi l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 173 du 25 novembre 2022 (Mém. A - n° 604 du 7 décembre 2022). La problématique fait d'ailleurs l'objet d'une question préjudicielle : Trib. Adm., n° 45218 du 21 octobre 2022.

<sup>136</sup> Article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée : « Le statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi ». L'article 32, paragraphe 3, de la Constitution est devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée.

jurisprudence de la Cour constitutionnelle, dans un règlement grand-ducal. Conformément à cette jurisprudence, la loi doit en effet couvrir les éléments essentiels des matières réservées à la loi, le législateur ne pouvant reléguer que la seule détermination des éléments moins essentiels<sup>137</sup> au pouvoir réglementaire grand-ducal. Dans la mesure où les actes que l'infirmier militaire pourrait accomplir n'étaient toutefois définis que de façon très superficielle dans le texte du projet de loi, le Conseil d'État a considéré que le règlement grand-ducal ne pourrait pas se limiter à fixer les détails des actes, mais devrait procéder à leur définition. Le dispositif de la loi en projet restant en deçà des exigences constitutionnelles, le Conseil d'État s'y est en conséquence formellement opposé.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi formelle (article 32, paragraphe 3, de la Constitution devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution entrée révisée), b) Protection de la santé et de la sécurité sociale (article 11, paragraphe 5, de la Constitution devenu l'article 34 de la Constitution révisée).*

\*

*Il est encore renvoyé à l'opposition formelle relevée au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi formelle (article 32, paragraphe 3, de la Constitution devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), j) Le statut des fonctionnaires (article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée), que le Conseil d'État a émise dans son avis complémentaire du 14 juillet 2023 concernant l'amendement 39 des amendements gouvernementaux du 26 juin 2023 concernant le projet de loi n° 7880 projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et modifiant [...], qui proposait de remplacer l'article 50 du projet de loi par un nouvel article 62.*

#### ***i) Forces de l'ordre (article 97 de la Constitution)***

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare*, dans sa version résultant de l'amendement gouvernemental du 16 novembre 2021, disposait que « (1) L'État assume la police de l'aéroport de Luxembourg. Cette mission comporte notamment l'obligation d'assurer les conditions de sécurité de l'exploitation aéroportuaire, de sûreté et de sécurité des personnes et des biens et de conservation et de viabilité des infrastructures nécessaires à cette exploitation. Les prescriptions y relatives sont fixées par règlement grand-ducal. » Cette disposition, dont l'objet était de définir l'autorité en charge de la police de l'aéroport ainsi que le contenu de la mission de cette autorité, relevait des matières réservées à la loi en vertu de l'article 97 de la Constitution, aux termes duquel « L'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi. » Si les auteurs avaient bien pris soin de spécifier que la disposition précitée correspondait en fait à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare sujette à modification, le Conseil d'État, dans son avis du 28 février 2023, a toutefois rendu attentif au fait que la Cour constitutionnelle a entretemps eu l'occasion de préciser les exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Il a à cet égard renvoyé à l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 dans lequel la Cour constitutionnelle a retenu que l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que dans les matières réservées à la loi « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et

---

<sup>137</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 121/16 du 11 mars 2016 (Mém. A— n° 36 du 17 mars 2016). Voir aussi l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 173 du 25 novembre 2022 (Mém. A - n° 604 du 7 décembre 2022).

lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. » Le Conseil d'État a en l'occurrence considéré que les termes « comporte notamment » à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi ne satisfaisaient pas à l'exigence de précision de la disposition légale découlant de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Il a dès lors demandé aux auteurs de supprimer le terme « notamment », sous peine d'opposition formelle, pour violation de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

\*

*Il est encore renvoyé à l'observation relevée au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi (article 32, paragraphe 3, de la Constitution devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), a) Protection de la vie privée (article 11, paragraphe 3), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 28 février 2023 concernant le projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.*

***j) Le statut des fonctionnaires (article 50, paragraphe 3, de la Constitution entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023)***

Dans les considérations générales de son avis du 28 février 2023 concernant le *projet de règlement grand-ducal portant fixation des modalités de la formation spéciale en vue de l'admission définitive des fonctionnaires stagiaires du groupe de traitement A1 du corps diplomatique auprès du Ministère des Affaires étrangères et européennes*, le Conseil d'État a attiré l'attention des auteurs sur le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée dont l'entrée était fixée au 1<sup>er</sup> juillet 2023, en vertu duquel « [l]e statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi ». Il a observé que dès lors que le statut des fonctionnaires était appelé à constituer à l'avenir une matière réservée à la loi, il appartiendrait au législateur de définir les éléments essentiels de la matière visée à l'article 50, paragraphe 3, précité, les éléments moins essentiels pouvant néanmoins être relégués au règlement grand-ducal. Dans cette optique, il a rendu attentif au fait que la situation des fonctionnaires stagiaires pendant la période de stage était jusqu'alors réglée, quant aux formations et examens, par voie de règlements grand-ducaux, trouvant leur fondement légal dans la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et dans la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique. Il a par conséquent mis en garde qu'il conviendrait de soumettre l'ensemble de ces dispositifs légaux et réglementaires à une analyse critique de façon à garantir leur conformité au nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée, au moment de l'entrée en vigueur de celle-ci le 1<sup>er</sup> juillet 2023.

\*

L'amendement 39 des amendements gouvernementaux du 26 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7880 projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et modifiant [...]* proposait de remplacer l'article 50 du projet de loi par un nouvel article 62, qui se lisait comme suit : « Les conditions et modalités des examens de promotion des catégories de traitement B et C, sous-groupes militaires et sous-groupes à attributions particulières, de la rubrique « Armée, Police et Inspection générale de la Police », sont déterminés par règlement grand-ducal. » Dans son avis complémentaire du 14 juillet 2023, le Conseil d'État, a demandé, sous peine d'opposition formelle, compte tenu du fait que la matière traitée<sup>138</sup> constituait une matière réservée à la loi, de limiter l'objet du règlement grand-ducal à la détermination des modalités des examens de promotion en supprimant les termes « les conditions ».

---

<sup>138</sup> Articles 96 de la Constitution et 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi formelle (article 32, paragraphe 3, de la Constitution devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), h) Force armée (article 96 de la Constitution devenu l'article 115 de la Constitution révisée).*

\*

*Il est renvoyé à l'opposition formelle relevée au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi formelle (article 32, paragraphe 3, de la Constitution devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), h) Force armée (article 96 de la Constitution devenu l'article 115 de la Constitution révisée), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 6 juin 2023 concernant l'article 27, paragraphe 2, du projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et [...], tel que cet article a été amendé par l'amendement 6 des amendements gouvernementaux du 21 juin 2022.*

### **3) Le pouvoir réglementaire des organes professionnels (article 11, paragraphe 6, de la Constitution)**

*Il est renvoyé à l'observation, relevée au point F) Principes généraux du droit, 3) Principe de la séparation des pouvoirs, que le Conseil d'État a émise dans les considérations générales de son avis du 29 novembre 2022 concernant le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de participation des parties prenantes, prévue par la loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.*

### **4) Le pouvoir réglementaire des établissements publics (article 108bis de la Constitution)**

*Il est renvoyé à l'observation, relevée au point F) Principes généraux du droit, 3) Principe de la séparation des pouvoirs, que le Conseil d'État a émise dans les considérations générales de son avis du 29 novembre 2022 concernant le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de participation des parties prenantes, prévue par la loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.*

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

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

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

Dans les considérations générales de son avis du 11 octobre 2022 concernant le projet de loi n° 7887 relative à la mise en place et la coordination de la politique alimentaire, le Conseil d'État a relevé que plusieurs des dispositions en projet prévoyaient une procédure de décision conjointe faisant intervenir deux ministres, à savoir les ministres ayant respectivement l'Agriculture et la Protection des consommateurs dans leurs attributions. En renvoyant à l'article 8, alinéa 5, de l'arrêté grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal, en vertu duquel « [l]es affaires qui concernent à la fois plusieurs départements, sont décidées en Conseil. », il a souligné que les décisions visées dans le dispositif en projet appartenaient au

Gouvernement en conseil et ne sauraient être attribuées par la loi à deux ministres. Il a rappelé à cet égard que l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, réserve au Grand-Duc la compétence exclusive d'organiser le Gouvernement. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé aux dispositions des articles 2, point 1<sup>o</sup>, 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a), 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettres b) et d), 9 et 11 de la loi en projet, qui en ce qu'elles ne respectaient pas les dispositions de l'article 8, alinéa 5, de l'arrêté grand-ducal précité du 9 juillet 1857 étaient contraires à l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution et au principe de la séparation des pouvoirs.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point F) Principes généraux du droit, 3) Principe de la séparation des pouvoirs.*

\*

Les articles 3 à 5 du *projet de loi n° 7887 relative à la mise en place et la coordination de la politique alimentaire*, visaient à créer une commission interdépartementale de politique alimentaire et à déterminer les missions de cette commission. Dans son avis du 11 octobre 2022, le Conseil d'État a observé que la création de la commission interdépartementale de politique alimentaire par la loi était contraire à l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, en ce que cet article réserve au Grand-Duc la compétence exclusive d'organiser le Gouvernement<sup>139</sup>. Il a en conséquence émis une opposition formelle au texte proposé.

\*

Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : [...]*, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi qui se référait au sein de la Police grand-ducale à une section composée de policiers spécialement formés pour mener des interrogatoires et effectuer des enquêtes sur les mineurs, étant donné qu'il n'appartient pas au législateur de se mêler de l'organigramme interne d'une administration, sous peine de violer l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution conférant l'organisation du gouvernement au Grand-Duc<sup>140</sup>.

\*

En vertu de l'article 62, paragraphe 2, alinéa 2, du *projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et [...]*, modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 21 juin 2022, : « [...] La décision d'admission du candidat comme soldat volontaire sportif d'élite est prise conjointement par le ministre et le ministre ayant les Sports dans ses attributions, la fédération entendue sur avis conforme du Comité olympique et sportif luxembourgeois. » Dans son avis du 6 juin 2023, le Conseil d'État a rappelé concernant la décision conjointe des ministres prévue à la disposition précitée, que sous l'empire de la Constitution en vigueur, le législateur ne saurait imposer à deux ministres une responsabilité conjointe pour un domaine précis. À cet égard, il rappelle que l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution réserve au Grand-Duc la prérogative de régler l'organisation de son Gouvernement et que l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal, pris sur le fondement de l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, dispose en son article 8, alinéa 5, que « les

---

<sup>139</sup> Avis du Conseil d'État du 15 juillet 2016 sur le projet de loi n° 6708 relative au contrôle des exportations, du transfert, du transit et de l'importation des biens de nature strictement civile, des produits liés à la défense et des biens à double usage [...] (doc. parl. n° 6708<sup>5</sup>, pp. 9 et suiv.).

<sup>140</sup> Voir dans le même sens l'opposition formelle que le Conseil d'État a formulée dans son avis du 4 juillet 2023 concernant l'article 10 du projet de loi n° 7992 relatif au droit des mineurs victimes et témoins dans le cadre de procédure pénale et portant modification [...].

affaires qui concernent à la fois plusieurs départements, sont décidées en Conseil ». Comme la disposition proposée était en conséquence contraire à l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État s'y est formellement opposé. Il a par ailleurs observé que la matière visée relèverait, après l'entrée en vigueur de la Constitution révisée le 1<sup>er</sup> juillet 2023, de la compétence du Gouvernement à qui il appartiendra, en vertu de l'article 92 de la Constitution révisée<sup>141</sup>, de déterminer son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, y compris, notamment, la détermination de la procédure d'adoption de ses décisions.

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

L'article 5, paragraphe 2, du *projet de règlement grand-ducal concernant la composition, le mode de fonctionnement et les attributions du comité national des communications* prévoyait que le Gouvernement en conseil pourrait accorder une indemnité aux experts. Dans son avis du 11 octobre 2022, le Conseil d'État a mis en garde que cette disposition risquait d'encourir la sanction d'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution dans la mesure où l'indemnité prévue était dépourvue de tout fondement légal, et que même à supposer que l'indemnité envisagée disposerait d'une base légale, le Grand-Duc ne saurait jamais, en vertu de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution, dans une matière réservée à la loi, en l'occurrence celle prévue à l'article 103 de la Constitution, subdéléguer son pouvoir réglementaire aux membres du Gouvernement<sup>142</sup>.

\*

L'article 7 du *projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'exécution des dispositions de la loi sur les services de transports spécifiques*, entendait déléguer au ministre le pouvoir d'arrêter les conditions de fonctionnement des services spécifiques, sans circonscrire autrement ce pouvoir. Dans son avis du 15 novembre 2022, le Conseil d'État a rappelé que l'article 76, alinéa 2, de la Constitution, en ce qu'il dispose que « [d]ans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution », n'autorise pas le Grand-Duc à charger un membre du Gouvernement de la totalité des pouvoirs d'exécution dont il est lui-même chargé par une disposition légale, mais qu'il peut, au contraire, seulement déterminer limitativement et avec précision les cas dans lesquels le ministre peut agir. Considérant en conséquence que l'article 7 ne respectait pas l'article 76, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil d'État a mis en garde que ledit article risquait d'encourir la sanction d'inapplicabilité de l'article 95 de la Constitution.

\*

Dans son avis du 28 février 2023 concernant l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg*, le Conseil d'État a souligné qu'il n'appartient pas à une administration, dépourvue de tout pouvoir réglementaire propre, en l'occurrence la Direction de l'aviation civile, de modifier, même dans l'urgence, une décision prise par le ministre en vertu de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution. L'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, disposait en effet que : « 1) La classification et la

---

<sup>141</sup> Article 92 de la Constitution révisée « 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. »

<sup>142</sup> Voir dans le même sens les observations que le Conseil d'État a émises dans son avis du 16 mai 2023 concernant les articles 65, 66, paragraphe 2, 67, paragraphe 4, 74, paragraphe 4 et 85 du projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires.

déclassification des zones de sûreté se fait par le biais d'un règlement ministériel dont une copie doit être affichée visiblement aux accès aux différentes zones.

En cas d'urgence, pour des raisons liées au maintien de la sûreté aérienne, la Direction de l'aviation civile, ci-après « DAC », peut, sur avis conforme de la Police grand-ducale, classifier ou déclassifier des zones de l'aéroport de Luxembourg.

Au-delà d'une durée de 48 heures, cette décision doit être confirmée par le ministre ayant la Navigation et les transports aériens dans ses attributions. »

Le Conseil d'État a en conséquence mis en garde que la disposition proposée risquerait, à défaut d'être supprimée, d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

### ***c) Le droit de grâce du Grand-Duc (article 51 de la Constitution révisée)***

Aux termes de l'article 7, paragraphe 2, du *projet de loi n° 8134 déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc*, « (2) La commission de grâce instituée conformément à l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la commission de grâce reste en fonction jusqu'à son remplacement conformément à l'article 3 et du règlement grand-ducal y prévu. » Dans son [avis du 16 mai 2023](#), le Conseil d'État a renvoyé, concernant la disposition transitoire précitée à l'article 18, paragraphe 2, de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution, qui dispose qu'« [à] compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables » afin de rendre attentif au fait que l'arrêté grand-ducal précité du 11 juin 1925 serait contraire à la Constitution dès le 1<sup>er</sup> juillet 2023, l'article 51 de la Constitution révisée<sup>143</sup> requérant en effet une loi formelle pour la fixation des conditions de l'exercice du droit de grâce. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition transitoire pour contrariété aux articles 51 de la Constitution révisée et 18, paragraphe 2, de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution.

## **2) Chambre des députés**

### ***a) La durée du mandat de député (article 63, paragraphe 3, de la Constitution révisée)***

L'article 2 de la *proposition de loi n° 8181 portant modification : 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2° de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle* visait à modifier l'article 125 de la loi électorale. Dans sa version modifiée, l'article 125 disposait que « [l]e député qui pendant deux années consécutives est resté absent de plus de la moitié des séances, d'après les constatations des procès-verbaux des séances, est déchu de plein droit de son mandat. Le point de départ pour le calcul des deux années constitue la date de l'assermentation du député ou la date d'anniversaire de celle-ci. » Dans son [avis du 16 mai 2023](#), le Conseil d'État a relevé une incohérence par rapport à l'article 63, paragraphe 2, de la Constitution révisée qui prévoit que les députés sont élus pour cinq ans et ne prévoit pas de dispositions permettant au législateur d'introduire une déchéance comme conséquence de l'absence continue d'un député. Au regard de cette incohérence entre l'article 125 dans sa version modifiée et l'article 63, paragraphe 2, de la Constitution révisée, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, l'omission de la modification proposée.

---

<sup>143</sup> Article 51 de la Constitution révisée : « Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions. »



**b) Incompatibilités avec le mandat de députés (article 65, alinéa 1er, de la Constitution révisée)**

L'article 5 de la *proposition de loi n° 8181 portant modification : 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2° de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle*, entendait remplacer les dispositions de l'article 131 de la loi électorale relatif aux incompatibilités liées à l'exercice de la fonction de député en reprenant toutefois, au paragraphe 1<sup>er</sup>, les incompatibilités liées à la parenté ou à l'alliance déjà prévues dans la loi électorale sujette à modification. Dans son [avis du 16 mai 2023](#), le Conseil d'État a rendu attentif au fait que l'article 65 de la Constitution révisée se limite à prévoir que « [l]e mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement et celle de membre du Conseil d'État. Cette même incompatibilité s'applique aux emplois et fonctions publics à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée. Elle peut être étendue à d'autres mandats politiques à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée. » Les dispositions de l'article 65 de la Constitution révisée visant ainsi exclusivement les incompatibilités de fonction, le Conseil d'État a observé que le législateur ne saurait maintenir ou prévoir d'autres incompatibilités, notamment celles relatives à la parenté et à l'alliance, telles que proposées, en l'absence d'une habilitation constitutionnelle à cet effet. Comme la disposition proposée était dès lors contraire à l'article 65, alinéa 2, de la Constitution révisée, le Conseil d'État en a demandé la suppression sous peine d'opposition formelle.

**c) Les propositions motivées aux fins de légiférer (article 79 de la Constitution révisée)**

La *proposition de loi n° 8037 relative aux propositions motivées aux fins de légiférer* avait pour objet la mise en œuvre de l'article 79 de la Constitution révisée, en vertu duquel « [l]a Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins. La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative. » L'article 2 de la proposition de loi prévoyait que « [c]haque électeur remplissant les conditions prévues à l'article 64 de la Constitution peut participer à la présentation ou au soutien d'une proposition motivée aux fins de légiférer ». L'article 64 de la Constitution révisée détermine les conditions pour être électeur aux élections législatives. Dans son [avis du 25 avril 2023](#), le Conseil d'État a considéré que l'article 2 de la proposition de loi contrevenait à l'article 79 de la Constitution révisée, dans la mesure où il déterminait uniquement les conditions pour être « électeur » pour soutenir une proposition motivée aux fins de légiférer, sans permettre l'exclusion des cent vingt-cinq électeurs ayant présenté une proposition motivée aux fins de légiférer du contingent des douze mille cinq cents électeurs soutenant la proposition. Le Conseil d'État s'est, par conséquent, formellement opposé à la disposition proposée en demandant d'y remplacer le terme « ou » par le terme « et ». Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 7 de la proposition de loi.

\*

L'article 3 de la *proposition de loi n° 8037 relative aux propositions motivées aux fins de légiférer*, avait pour objet la mise en œuvre de l'article 79 de la Constitution révisée, en vertu duquel « [l]a Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins. La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative. » L'article 3, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition de loi entendait ainsi préciser que les propositions d'initiative populaire ne sont recevables que lorsqu'elles sont motivées par l'intérêt général, ne prêtent pas à confusion et ne sont pas « abusives, discriminatoires, fantaisistes ou vexatoires ». Dans son [avis du 25 avril 2023](#), le Conseil d'État a donné à considérer que, tel que libellé, l'article 3, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, aurait pour effet d'instaurer un contrôle préalable quant au fond d'une proposition motivée aux fins de

légiférer non prévu par l'article 79 de la Constitution révisée. Il a renvoyé à cet égard au rapport de la commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle relatif à la proposition de révision des chapitres IV et *Vbis* de la Constitution, qui a exposé que « [l']article 67<sup>144</sup> a trait à l'instrument de l'initiative législative citoyenne en énumérant les conditions dans le texte constitutionnel, à savoir une proposition motivée, présentée par cent vingt-cinq électeurs et soutenue par douze mille cinq cents électeurs »<sup>145</sup>. Le Conseil d'État a en conséquence souligné que si l'article 79, alinéa 2, de la Constitution révisée dispose que la loi règle l'exercice du droit d'initiative législative, cette disposition constitutionnelle vise la seule mise en place des conditions de forme et de procédure, et ne permet en aucun cas au législateur de prévoir des conditions touchant au fond en ce qu'il appartient, en vertu de l'article 79, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution révisée, à la seule Chambre des députés de décider librement en séance plénière des suites à réserver à une proposition motivée aux fins de légiférer. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à l'article à l'article 3, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, pour contrariété à l'article 79, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution révisée. L'article 3, paragraphe 2<sup>146</sup>, alinéa 3, instaurait ensuite un délai d'un an à compter de l'échec d'une précédente proposition aux fins de légiférer durant lequel il ne serait pas possible de présenter une nouvelle proposition aux fins de légiférer « avec un dispositif similaire ».

L'article 3, paragraphe 2, alinéa 3, disposait ainsi que : « Une proposition motivée aux fins de légiférer ne peut être représentée avec un dispositif similaire qu'après l'écoulement d'un délai d'un an, soit: a) à partir de la déclaration d'irrecevabilité par la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés qui a jugé irrecevable la proposition dans les conditions prévues à l'article 5; b) à partir de la déclaration de clôture de la procédure par la Conférence des Présidents pour les propositions motivées aux fins de légiférer publiées et qui n'ont pas obtenu le soutien de douze mille cinq cents électeurs au moins dans les conditions prévues à l'article 8; c) à partir du vote en faveur ou en défaveur de la proposition aux fins de légiférer par l'assemblée plénière de la Chambre des Députés dans les conditions prévues à l'article 9. »

Si le Conseil d'État a pu comprendre la nécessité d'une telle mesure dans les cas où une proposition n'aurait pas recueilli le soutien de 12 500 électeurs (hypothèse visée à la lettre b)) ou lorsque la Chambre des députés aurait décidé de ne pas y réserver de suites (hypothèse visée à la lettre c)), il s'est toutefois interrogé sur sa justification dans les cas où la précédente proposition aurait été déclarée irrecevable pour des raisons seulement formelles ou procédurales, hypothèse envisagée à la lettre a) de l'article 3, paragraphe 2, alinéa 3, de la proposition de loi. Il a considéré que la loi ne saurait obliger les électeurs à attendre un an avant de pouvoir remédier à une irrecevabilité découlant du non-respect des exigences prévues aux articles 3, paragraphe 2, alinéa 2, et 4 de la loi en projet sans porter une atteinte manifestement disproportionnée au droit d'initiative législative consacré à l'article 79 de la Constitution révisée. Le Conseil d'État a en conséquence demandé, sous peine d'opposition formelle, la suppression de l'article 3, paragraphe 2, alinéa 3, lettre a), de la proposition de loi.

---

<sup>144</sup> L'article 67 a été renuméroté en article 79 dans la version consolidée de la Constitution révisée.

<sup>145</sup> Rapport de la commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du 14 juin 2022, doc. parl. n° 7777, p. 21.

<sup>146</sup> Article 3, paragraphe 2, alinéa 3, de la proposition de loi n° 8037 « Une proposition motivée aux fins de légiférer ne peut être représentée avec un dispositif similaire qu'après l'écoulement d'un délai d'un an, soit : a) à partir de la déclaration d'irrecevabilité par la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés qui a jugé irrecevable la proposition dans les conditions prévues à l'article 5 ; b) à partir de la déclaration de clôture de la procédure par la Conférence des Présidents pour les propositions motivées aux fins de légiférer publiées et qui n'ont pas obtenu le soutien de douze mille cinq cents électeurs au moins dans les conditions prévues à l'article 8 ; c) à partir du vote en faveur ou en défaveur de la proposition aux fins de légiférer par l'assemblée plénière de la Chambre des Députés dans les conditions prévues à l'article 9. »

#### ***d) Le droit d'enquête de la Chambre des députés (article 81 de la Constitution révisée)***

L'article 1<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup>, de la *proposition de loi n° 8036 portant modification de la loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires*, dont l'objet était de préciser la procédure de l'enquête parlementaire prévue à l'article 81<sup>147</sup> de la Constitution révisée, visait à modifier l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi précitée du 27 février 2011, pour lui donner la teneur suivante : « La résolution de la Chambre des Députés détermine les faits à la base de l'enquête et définit la mission de la commission. Une modification ultérieure de cette mission nécessite une résolution de la Chambre des Députés. » La modification, qui consistait dans l'ajout de la seconde phrase à la disposition précitée était motivée comme suit par les auteurs de la proposition de loi : « Afin que la commission d'enquête respecte le périmètre de sa mission tel que déterminé au préalable par la résolution parlementaire, il est précisé que sa mission ne peut être modifiée en cours d'exercice que par une résolution de la Chambre des Députés. » Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, le Conseil d'État a toutefois observé que l'article 81, alinéa 2, de la Constitution révisée dispose qu'« [u]ne commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande », impliquant que la mission de la commission ne saurait être modifiée que du seul accord de ces députés. Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, que la disposition proposée soit amendée en ce sens.

### **3) Gouvernement**

#### ***a) Responsabilité pénale des membres du Gouvernement (article 94, paragraphes 3 et 4, de la Constitution révisée)***

L'article 94<sup>148</sup> de la Constitution révisée règle le régime de la responsabilité des membres du Gouvernement. L'article 94, paragraphes 3 et 4, de la Constitution révisée plus particulièrement posent le principe de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement pour des « actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction ». Les articles 4 à 7 du *projet de loi n° 8173 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en œuvre de l'article 94 nouveau de la Constitution* tendaient à mettre en œuvre la procédure applicable à l'autorisation préalable par la Chambre des députés de l'arrestation d'un membre du Gouvernement dans le cadre d'un mandat d'amener ou d'un mandat d'arrêt. L'article 94, paragraphe 4, de la Constitution révisée prévoit en effet qu'une telle arrestation ne peut avoir lieu que sur autorisation préalable de la Chambre des députés, sauf en cas de flagrant délit. La procédure d'autorisation est également appelée à s'appliquer dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen ou d'une demande d'extradition. Dans son avis du 25 avril 2023, le Conseil d'État a toutefois constaté que l'article 4, paragraphe 3<sup>149</sup>, du projet de loi prévoyait la procédure d'autorisation seulement dans le cadre

---

<sup>147</sup> Article 81 de la Constitution révisée :

« La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. »

<sup>148</sup> Article 94 de la Constitution révisée :

« (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés.

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

(3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction.

Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction.

(4) 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. »

<sup>149</sup> Article 4, paragraphe 3, du projet de loi n° 8173 : « Les modalités et conditions prévues par les paragraphes 1 et 2 s'appliquent également : 1° aux mandats d'arrêt européens émis par les autorités luxembourgeoises en application de

d'une demande d'arrestation d'un membre du Gouvernement émise par les autorités luxembourgeoises et adressée à un pays étranger par voie d'un mandat d'arrêt européen ou d'une demande d'extradition. N'était par contre pas visée par une telle procédure d'autorisation l'arrestation d'un membre du Gouvernement par un juge national en exécution d'une demande d'extradition ou d'un mandat européen émanant d'une autorité étrangère. Le Conseil d'État, en relevant que l'article 94 de la Constitution révisée ne prévoit pas une telle distinction, a conclu à la non-conformité de la disposition proposée avec le cadre constitutionnel révisé. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 94 de la Constitution révisée, que l'article 4, paragraphe 3, du projet de loi soit complété par la précision que la procédure d'autorisation s'applique aux mandats d'arrêt européens « émis ou reçus » par les autorités luxembourgeoises.

***b) Le pouvoir du Gouvernement d'organiser son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne (article 92 de la Constitution de la Constitution révisée)***

L'article 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, du *projet de loi n° 8067 portant modification de la loi modifiée du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale* visait à supprimer la référence à l'article 76 de la Constitution au niveau de l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 31 mars 1958 prévoyant que la répartition des emplois visés à l'article 1<sup>er</sup> parmi les départements ministériels, c'est-à-dire des emplois de l'ensemble des carrières mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, est arrêtée par le Gouvernement. Le texte proposé, maintenant cependant une référence générale à la Constitution, se lisait comme suit : « La répartition des emplois prévus par la présente loi, parmi les départements ministériels ainsi que parmi les sections, services et offices qui en font partie intégrante, est arrêtée par le Gouvernement conformément aux dispositions à prendre en vertu de la Constitution, pour l'organisation de l'administration gouvernementale [...] ». Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État a entre autres observé que la matière visée continuerait, après l'entrée en vigueur de la Constitution révisée, de relever de la compétence du Gouvernement à qui il appartiendrait, en vertu de l'article 92 de la Constitution révisée, de déterminer son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, y compris, notamment, la détermination de la procédure d'adoption de ses décisions. Le Conseil d'État a en conséquence demandé, sous peine d'opposition formelle, la suppression de cette disposition qui faisait intervenir le législateur dans le fonctionnement du Gouvernement, compétence que l'article 92 de la Constitution révisée confie au Gouvernement.

#### **4) Pouvoir judiciaire**

***a) Indépendance des magistrats (article 104 de la Constitution révisée)***

L'amendement 46 des amendements parlementaires du 29 septembre 2022 concernant le *projet de loi n° 7323B sur le statut des magistrats et portant modification : [...]* proposait de remplacer l'article 56 du projet de loi aux fins de lui conférer la teneur suivante : « Art. 56. Les congés et le service à temps partiel du magistrat sont autorisés ou refusés par le Grand-Duc sur avis motivé du Conseil national de la justice. » Dans son troisième avis complémentaire du 15 novembre 2022, le Conseil d'État a considéré que l'indépendance de la magistrature, consacrée par l'article 104 de la Constitution révisée, ne permettrait pas d'investir le Grand-Duc, et donc le Gouvernement, du pouvoir de prendre les décisions en matière de congés et de service à temps partiel des magistrats.

---

la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne ; 2° aux demandes d'extradition adressées par les autorités luxembourgeoises en application de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition. »

Il s'est dès lors formellement opposé à la disposition sous examen pour atteinte à l'indépendance de la magistrature, consacrée par le futur article 104 de la Constitution révisée.

**b) *Publicité des audiences (article 88 de la Constitution devenu l'article 108 de la Constitution révisée)***

L'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : [...]*, visait à limiter la présence des personnes aux audiences du tribunal pour mineurs en y excluant le public. La présence des médias y était toutefois autorisée. Dans son [avis du 1<sup>er</sup> juin 2023](#), le Conseil d'État s'est formellement opposé à ce paragraphe pour violation de l'article 88<sup>150</sup> de la Constitution disposant que « [l]es 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 un jugement. »

\*

L'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, du *projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification : [...]*, disposait que : « (1) Lorsque l'appréciation individuelle conclut à un danger grave pour le mineur en raison de son témoignage ou de son audition, les autorités judiciaires prennent d'office, à tout stade de la procédure, ou à la demande du ministère public, du mineur, de ses représentants légaux ou, le cas échéant, de la personne de confiance, les mesures de protection suivantes afin de protéger le mineur: [...] 2<sup>o</sup> prononcer le huis clos de l'audience ; [...]». Dans son [avis du 4 juillet 2023](#), le Conseil d'État a rappelé qu'en vertu de l'article 108 de la Constitution révisée « [l]es audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice » pour souligner que la publicité des audiences est un principe constitutionnel auquel il ne saurait être dérogé que par décision d'un juge selon le prescrit constitutionnel. Dès lors, dans la mesure où les conditions légales prévues à l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, de la loi en projet ne répondaient pas à celles de l'article 108 de la Constitution révisée, le Conseil d'État s'y est formellement opposé.

**c) *Compétence générale des juridictions de l'ordre administratif en matière de contentieux administratif (article 99 de la Constitution révisée)***

À l'endroit des considérations générales de son [avis complémentaire du 7 juillet 2023](#) concernant les amendements parlementaires du 22 juin 2023 relatifs au *projet de loi n° 7959 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat*, le Conseil d'État a porté l'attention des auteurs sur l'article 18, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution disposant que « [t]oute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi » ainsi que sur l'article 97, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution révisée disposant que « [l]e pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux ». Il a également rendu attentif au fait que les articles 128 et 129 de la Constitution révisée, autorisant la loi à créer des organes représentatifs des professions libérales et à déterminer leur objet, leur organisation et leurs compétences, ne permettent pas d'obliger les justiciables à porter leurs recours devant de tels organes représentatifs, l'ancien article 95bis, paragraphe 2, de la Constitution, qui habilitait le législateur à « créer d'autres juridictions administratives » n'ayant d'ailleurs pas été repris à l'article 99 de la Constitution révisée. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé aux amendements 29 et 30, qui portaient sur les articles 28 et 29 du projet de loi, respectivement renumérotés en articles 45 et 46, qui instituaient les recours contre les décisions affectant les justiciables prises dans le cadre de l'assistance judiciaire, devant le Conseil disciplinaire et

---

<sup>150</sup> L'article 108 de la Constitution révisée a la même teneur que l'article 88 de la Constitution.

administratif et qui prévoyaient la possibilité de porter l'appel contre les décisions du Conseil disciplinaire et administratif devant le Conseil disciplinaire et administratif d'appel.

## **5) Trésorerie de l'État (article 116, paragraphe 3, de la Constitution révisée)**

Dans les considérations générales de son avis du 13 juillet 2023 concernant le *projet de loi n° 8175 introduisant un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs d'électricité*, le Conseil d'État a observé que les contributions que le projet de loi visait à mettre en place, qui devaient être versées par les producteurs d'électricité à l'Institut luxembourgeois de régulation, le régulateur, constituaient des impôts au sens de l'article 116, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution. Il a par conséquent considéré que les dispositions du projet de loi en vertu desquelles l'Institut luxembourgeois de régulation, établissement public au sens de l'article 129 de la Constitution, devait percevoir lesdites « contributions » étaient contraires à l'article 116, paragraphe 3, de la Constitution, prévoyant qu'il appartient à l'État en sa qualité de « collectivité de droit public »<sup>151</sup> de percevoir les recettes d'un impôt de l'État au sens de l'article 116, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution révisée. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à la disposition précitée pour violation de l'article 116, paragraphe 3, de la Constitution, en demandant que le projet de loi soit modifié afin que la contribution soit collectée au profit du Trésor public. Il a réitéré cette opposition formelle aux articles 5, paragraphe 3, et 6 de la loi en projet.

## **Communes**

### ***Autonomie communale (article 107 de la Constitution)***

En vertu de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 4), du *projet de règlement grand-ducal relatif au Comité Prostitution*, un représentant de la Direction des Affaires sociales de la Ville de Luxembourg devait être membre dudit comité. Dans son avis du 13 décembre 2022, le Conseil d'État a rendu attentif au fait que le principe de l'autonomie communale consacré à l'article 107 de la Constitution et dans la Charte européenne de l'autonomie locale s'oppose à ce que le Grand-Duc impose à une commune le choix du service de cette commune qui est représenté au sein d'un comité. Il a par conséquent mis en garde que la disposition précitée, à défaut d'être supprimée, risquerait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

\*

Dans les considérations générales de son avis du 16 mai 2023 concernant le *projet de règlement grand-ducal concernant la vente des bois provenant des forêts publiques* qui visait à encadrer la vente des bois provenant des forêts publiques et qui avait comme base légale l'article 22 du projet de loi n° 7255 sur les forêts, le Conseil d'État a renvoyé à son deuxième avis complémentaire du même jour relatif aux amendements parlementaires des 22 septembre 2022 et 16 mars 2023 concernant le projet de loi 7255 précité, dans lequel il a maintenu l'opposition formelle qu'il avait émise dans son avis complémentaire du 31 mai 2022 au regard de l'article 22, paragraphe 2. L'article 22, paragraphe 2, dudit projet de loi amendé persistait en effet à prévoir que « [l]administration est chargée de la vente des bois provenant des forêts publiques » donc y compris de celle des forêts communales. Dans la mesure où les communes jouissent toutefois de l'autonomie de gestion de leur patrimoine, en vertu de l'article 107, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la

---

<sup>151</sup> « öffentlich-rechtliches Gemeinwesen », au sens du § 1, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »), terme qui ne désigne que l'État et les communes (Cf J. Olinger, « Le droit fiscal », Études Fiscales, 2<sup>ème</sup> édition, 1994, pp. 33 et suiv.)

Constitution, le Conseil d'État a rendu attentif au fait que la base légale de l'article 22, paragraphe 2, du projet de loi n° 7255, si elle était maintenue comme telle, risquerait d'être jugée non conforme à l'article 107, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution et, partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 95<sup>ter</sup> de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité du dispositif réglementaire en vertu de l'article 95 de la Constitution.

## **E) DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE**

### **1) Droit primaire**

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

##### ***a) Libre circulation des capitaux (article 63TFUE)***

La proposition de loi n° 8047 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu aux fins de relancer l'investissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique visait à introduire, en faveur des investisseurs privés, contribuables personnes physiques, la possibilité de bénéficier d'un d'abattement fiscal, dénommé « abattement à l'investissement dans la relance de l'entrepreneuriat durable et numérique. Les auteurs distinguaient entre deux régimes : Le premier, inséré dans un nouvel article 129f de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, ci-après « LIR », concernait les « petites entreprises » tandis que le second, prévu dans un nouvel article 129g de la LIR, se rapportait aux « moyennes entreprises ». Outre quelques différences mineures, les conditions d'applicabilité des régimes prévues aux paragraphes 3 des articles 1<sup>er</sup> et 2 étaient très proches. La première des conditions d'applicabilité concernait l'établissement de la société dans laquelle serait acquise la participation garantissant un abattement fiscal au contribuable acquéreur. L'abattement fiscal était en effet subordonné à la condition que la société soit résidente fiscale au Luxembourg sinon qu'elle ait un établissement stable au Grand-Duché. Le Conseil d'État, dans son [avis du 28 février 2023](#), a renvoyé à l'égard de cette exigence à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 22 décembre 2010, rendu en matière de libre circulation des services (article 56TFUE), en vertu duquel « une disposition nationale [...], qui soumet les investissements mis en œuvre sur le territoire d'un autre État membre, dans lequel l'entreprise concernée n'est pas établie, à un régime fiscal moins favorable que celui réservé aux investissements mis en œuvre sur le territoire national est susceptible, sinon de décourager les entreprises nationales de fournir, dans un autre État membre, des services nécessitant l'utilisation de biens d'investissement situés dans ce dernier État membre, du moins de rendre cette fourniture de services transfrontaliers moins attrayante ou plus difficile que la fourniture de services sur le territoire national au moyen de biens d'investissement situés sur ce dernier<sup>152</sup>. » Considérant que la position que la Cour avait adoptée dans cet arrêt était transposable en matière de libre circulation des capitaux, garantie par l'article 63TFUE, dont le paragraphe 1<sup>er</sup> prohibe les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres, le Conseil d'État a réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel dans l'attente d'explications de nature à justifier que l'entrave envisagée poursuivait un objectif d'intérêt général et qu'elle était proportionnée à l'objectif ainsi poursuivi. Le point 19 de l'arrêt précité précise en effet qu'une telle « restriction ne peut être admise que si elle se justifie par des raisons impérieuses d'intérêt général. Encore faut-il, en pareil cas, que l'application de cette restriction soit propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, en ce sens, arrêts du 30 janvier 2007, Commission/Danemark, C-150/04, Rec. p. I-1163, point 46, et du 15 avril 2010, CIBA, C-96/08, non encore publié au Recueil, point 45) ».

<sup>152</sup> CJUE, [C-287/10, Tankreederei](#), 22 décembre 2010, ECLI:EU:C:2010:827, pt. 17.

Une référence à la réserve de dispense du second vote constitutionnel relevée ci-avant est faite au point F) Principes généraux du droit, 6) Principe de proportionnalité.

**b) Coopération judiciaire en matière pénale (articles 82 à 86TFUE<sup>153</sup>)**

**Protocole, établi le 27 septembre 1996 sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne**

L'article 11 de la proposition de loi n° 8049 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2), de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire, déposée le 18 juillet 2022 par les députés Gilles Roth, Gilles Baum, Yves Cruchten et Josée Lorsché, visait à abroger l'article 40, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2), de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire aux termes duquel « [s]ont portées devant la cour supérieure de justice : [...] 2) les accusations admises contre les membres du gouvernement en exécution de l'article 82 de la Constitution », dans la mesure où cette disposition serait prévue d'effet en cas d'adoption de la proposition de loi. Les auteurs de la proposition de loi laissaient toutefois subsister l'article 40, alinéa 1<sup>er</sup>, point 5), de la loi précitée du 7 mars 1980 en vertu duquel « [s]ont portées devant la cour supérieure de justice : [...] 5) les accusations portées par la Chambre des Députés contre les membres de la Commission des Communautés Européennes pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions ». Dans son avis du 29 novembre 2022, au regard de la suppression du point 2) et du maintien du point 5) de l'article 40, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 7 mars 1980, le Conseil d'État a réitéré l'observation suivante qu'il avait faite dans son deuxième avis complémentaire du 31 mai 2022 concernant les amendements parlementaires du 18 mars 2022 relatifs au projet de loi n° 7323B sur le statut des magistrats et portant modification[...] : « En ce qui concerne « les accusations portées par la Chambre des députés contre les membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions », il y a lieu de relever qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du Protocole établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne<sup>154</sup>, à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, les membres de la Commission européenne doivent être assimilés aux membres des gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions constituant un comportement tel que visé à l'article 1<sup>er</sup> de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. Les États membres doivent prévoir les dispositions en droit national à cet effet. » Afin de garantir que les membres de la Commission européenne, concernant les infractions visées à l'article 1<sup>er</sup> de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, soient soumis aux mêmes règles de procédure que les membres du gouvernement, le Conseil d'État a en conséquence demandé, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 4, paragraphe 2, du Protocole précité, d'une part, que l'article 40, alinéa 1<sup>er</sup>, point 5), de la loi précitée

<sup>153</sup> L'ex-article K.3TUE est devenu l'ex-article 31TUE qui est ensuite devenu les articles 82, 83 et 85TFUE.

<sup>154</sup> Article 4, paragraphe 2, du Protocole, établi le 27 septembre 1996 sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés : « 2. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour assurer que, dans son droit pénal, les qualifications des infractions visées au paragraphe 1 du présent article et aux articles 2 et 3 commises par ou envers les ministres de son gouvernement, les élus de ses assemblées parlementaires, les membres de ses plus hautes juridictions ou les membres de sa Cour des comptes dans l'exercice de leurs fonctions sont applicables de la même façon aux cas dans lesquels les infractions sont commises par ou envers les membres de la Commission des Communautés européennes, du Parlement européen, de la Cour de justice et de la Cour de comptes des Communautés européennes, respectivement, dans l'exercice de leurs fonctions. »



du 7 mars 1980 soit supprimé afin de donner compétence au juge pénal de droit commun, à l'instar de ce que la proposition de loi entendait introduire pour les membres du Gouvernement et, d'autre part, que le champ d'application de la proposition de loi soit étendu aux membres de la Commission de l'Union européenne pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions.

## 2) Règlements de l'Union européenne

### a) *Applicabilité directe*

Dans les conditions générales de son avis du 25 octobre 2022 concernant le *projet de loi n° 7787 relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque*, le Conseil d'État a relevé que sous prétexte de mettre en œuvre le règlement, les auteurs reprenaient, dans le projet de loi, des dispositions figurant au règlement et s'appliquant de manière directe. Il a rappelé à cet égard que le règlement (UE) 2017/821 constitue un acte obligatoire dans tous ses éléments qui est directement applicable et que l'adoption de mesures nationales ne se justifie que dans la mesure où le règlement renvoie au droit national ou requiert des dispositifs nationaux indispensables pour son application. Le Conseil d'État a considéré que les auteurs n'avaient pas correctement appliqué ces principes, dans la mesure où la démarche suivie par les auteurs du projet de loi consistait à renvoyer aux dispositifs pertinents du règlement (UE) 2017/821, en opérant une sorte de renationalisation des procédures, non compatible avec le droit de l'Union européenne. Il s'est en conséquence formellement opposé à cette manière de procéder. En renvoyant aux observations émises dans les considérations générales de son avis, le Conseil d'État a réitéré cette opposition formelle à l'article 4, paragraphe 3, du projet de loi qui reprenait dans des termes différents l'obligation des importateurs de prêter toute l'assistance requise pour faciliter la réalisation des contrôles a posteriori concernant l'accès aux locaux et la présentation de la documentation, prévue par l'article 11, paragraphe 4, du règlement (UE) 2017/821.

\*

L'article 4 du *projet de loi n° 7985 modifiant 1° la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; [...]* entendait modifier l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi de précitée du 14 février 1955 relatif à la réception par type européenne ou homologation par type européenne, donnant lieu à l'établissement par le constructeur d'un certificat de conformité européen pour chaque véhicule routier correspondant au type réceptionné. Afin de tenir compte du fait que la législation européenne, qui règle cette matière, se compose à présent non seulement de directives européennes, mais également de règlements européens, une référence aux règlements de l'Union européenne était ajoutée à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 14 février 1955. La disposition se lisait en conséquence comme suit : « Ces règlements et directives sont repris(es) dans le droit national par des règlements grand-ducaux, [...] ». Concernant l'ajout de la référence aux règlements de l'Union européenne, le Conseil d'État, dans son avis du 23 décembre 2022, a rappelé que le règlement européen constitue un acte directement applicable, obligatoire dans tous ses éléments et que l'adoption de mesures nationales ne se justifie que dans la mesure où le règlement renvoie au droit national ou requiert des dispositifs nationaux indispensables pour son application. Il a en conséquence considéré qu'il était inconcevable de reprendre dans le droit national des dispositions figurant dans des règlements européens et a exigé, sous peine d'opposition formelle, que la modification proposée soit omise.

Dans les considérations générales de son avis du 28 février 2023 concernant le *projet de loi n° 8048 portant certaines modalités d'application et sanctions du règlement (UE) n° 1257/2013 du 20 novembre 2013 relatif au recyclage des navires et modifiant le règlement (CE) n° 1013/2006 et la directive 2009/16/CE et modifiant la loi modifiée du 9 novembre 1990 portant approbation de certaines conventions internationales en matière maritime*, le Conseil d'État a rappelé qu'un règlement européen constitue un acte obligatoire dans tous ses éléments qui est directement applicable, l'adoption de mesures nationales ne se justifiant que si le règlement renvoie au droit national ou requiert des dispositifs nationaux indispensables pour son application. Il a observé que seuls deux articles du règlement (UE) 1257/2013 requièrent une mise en œuvre par les États membres, à savoir l'article 18, qui impose aux États membres de désigner les autorités compétentes et les administrations responsables de son application, et l'article 22, qui oblige les États membres à déterminer les dispositions relatives aux sanctions applicables aux violations du règlement et à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer leur application. Le Conseil d'État a toutefois dû constater que les dispositions en projet ne se limitaient pas à définir les autorités compétentes, les administrations responsables et les sanctions applicables mais réitéraient des obligations claires et précises figurant au règlement européen, et que certaines des dispositions proposées allaient même à l'encontre du règlement européen dans la mesure où elles réglaient certains pouvoirs revenant en vertu du règlement européen aux autorités ou administrations compétentes. Le projet de loi restreignait en effet à de multiples reprises les pouvoirs attribués par le règlement européen (UE) n° 1257/2013 aux autorités et administrations ce qui a amené le Conseil d'État à rappeler qu'à partir du moment où un règlement européen confie à une autorité nationale compétente un pouvoir d'appréciation, le législateur national ne saurait modifier la décision du législateur européen en étendant, voire en limitant, ce pouvoir au risque d'entraver l'applicabilité directe du règlement<sup>155</sup>. Concernant ensuite la désignation de l'autorité compétente et de l'administration responsable par les États membres, exigée par l'article 18 du règlement (UE) n° 1257/2013, le Conseil d'État s'est aperçu que la loi en projet ne désignait pas explicitement le Commissaire aux affaires maritimes, en tant qu'autorité compétente, ni le Commissariat aux affaires maritimes en tant qu'administration responsable, mais que cette désignation se distillait seulement de manière incidente au fil de la lecture du dispositif. Il a relevé que le règlement européen distingue clairement l'administration de l'autorité, et que cette distinction devrait être reflétée dans le dispositif national. Il a souligné à cet égard que le Commissariat aux affaires maritimes doit être dissocié du Commissaire aux affaires maritimes, qui est le représentant de l'administration mais non pas l'administration en soi. Au vu

---

<sup>155</sup> Voir en ce sens : - l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son avis du 28 février 2023 concernant l'article 2, paragraphe 2, du projet de loi n° 8048. L'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement (UE) n° 1257/2013 laisse à l'administration le pouvoir de fixer la durée du certificat d'inventaire, dont chaque nouveau navire doit disposer à bord précisant les matières dangereuses (amiante, plomb ou mercure notamment) qu'il contient dans sa structure ou son équipement, l'utilisation de certaines matières dangereuses étant par ailleurs interdite, dans la limite d'une durée de cinq ans. Or, l'article 2, paragraphe 2, du projet de loi fixait la validité légale du certificat d'inventaire à cinq ans. En fixant ainsi la validité du certificat, le législateur a enlevé à l'administration le pouvoir d'appréciation lui attribué par le règlement européen. Le Conseil d'État s'y est en conséquence formellement opposé pour non-conformité au règlement (UE) n° 1257/2013 ; - l'opposition formelle qu'il a émise dans son avis du 28 février 2023 concernant l'article 4 du projet de loi n° 8048 visant à mettre en œuvre l'article 6 du règlement n° 1257/2013, se suffisant d'ailleurs à lui-même et ne nécessitant pas de mise de œuvre, prévoyant que les propriétaires de navires notifient par écrit à l'administration concernée, dans un délai fixé par celle-ci, l'intention de recycler le navire dans une installation ou des installations de recyclage de navires données. L'article 4 prévoyant toutefois un délai légal de notification de trois mois ce qui est contraire audit règlement (UE) ; l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son avis du 28 février 2023 concernant l'article 7 du projet de loi n° 8048 fixant à trois mois la validité du certificat attestant que le navire est prêt pour le recyclage, alors que la durée de validité est, en vertu de l'article 10, paragraphe 3, du règlement européen n° 1257/2013, à fixer par l'administration pour une durée ne pouvant en principe excéder trois mois ; - l'observation qu'il a émise à l'endroit des considérations générales de son avis du 14 mars 2023 relatif au projet de règlement grand-ducal concernant la mise en place d'un système de surveillance et de lutte contre la rhinotrachéite infectieuse bovine.

de l'ensemble de ces considérations, le Conseil d'État a demandé aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, qu'ils se limitent, d'une part, à désigner explicitement et précisément l'autorité compétente et l'administration responsable aux fins de la mise en œuvre des dispositions européennes en question et, d'autre part, à définir les sanctions applicables<sup>156</sup> en cas de violation du règlement européen, alors que toute autre disposition poursuivant un autre objet entraverait l'application directe du règlement européen.

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

L'article 3, paragraphe 2, du *projet de loi n° 7787 relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque* prévoyait la faculté en faveur des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises de mettre à disposition du public des informations sur la politique relative à la chaîne d'approvisionnement. Or, en vertu de l'article 7, paragraphe 3, du règlement (UE) 2017/821, la mise à disposition desdites informations constitue une obligation, et non pas d'une faculté, incombant de surcroît aux importateurs. L'article 7, paragraphe 3, du règlement (UE) 2017/821, dispose en effet que « [c]haque année, les importateurs de l'Union qui importent des minerais ou des métaux établissent un rapport sur les politiques et pratiques en matière de devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement qu'ils appliquent pour assurer un approvisionnement responsable et le diffusent aussi largement que possible, notamment sur l'internet ». Considérant que le dispositif proposé était dès lors contraire au règlement (UE) 2017/821, le Conseil d'État, dans son avis du 25 octobre 2022, a émis une opposition formelle à l'article 3, paragraphe 2, du projet de loi pour non-conformité avec le droit de l'Union européenne. L'article 3, paragraphe 2, précité recourait par ailleurs à la notion des informations « commercialement sensibles ». Le Conseil d'État a observé qu'une telle notion ne figure pas au règlement (UE) 2017/821, qui utilise les termes « sous réserve du respect du secret des affaires et d'autres considérations liées à la concurrence ». Il s'est en conséquence encore formellement opposé à ces termes pour non-conformité avec le droit de l'Union européenne.

\*

L'article 6 du *projet de loi n° 7787 relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque* avait pour objet la mise en œuvre de l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement (UE) 2017/821, prévoyant que « [l]es autorités compétentes des États membres échangent des informations, notamment avec leurs autorités douanières respectives, sur les questions relatives au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement et aux contrôles a posteriori qui ont été effectués ». Estimant que les pouvoirs que l'article 6, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, du projet de loi visait à conférer à l'Administration des douanes et accises et à l'autorité compétente étaient plus restrictifs que ceux prévus par l'article 13 du règlement (UE) 2017/821, le Conseil d'État, dans son avis du 25 octobre 2022, s'est formellement opposé aux dispositions

---

<sup>156</sup> Voir en ce sens l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son avis du 28 février 2023 pour entrave à l'applicabilité directe du règlement (UE) n° 1257/2013 à l'égard des articles 8 à 10 du projet de loi n° 8048 visant à sanctionner les comportements incriminés par le règlement (UE) 1257/2013. Les renvois prévus aux articles 8 à 10 du projet de loi aux dispositions dudit règlement européen déterminant les comportements prohibés n'étaient en effet pas complets ni suffisamment précis.

proposées pour non-conformité avec le droit de l'Union européenne en rappelant que le législateur ne saurait restreindre les pouvoirs conférés par un règlement européen.

\*

Dans son avis du 15 novembre 2022 concernant l'article 16 du *projet de loi n° 8005 sur les services de transports spécifiques*, qui prévoyait en son paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2°, la possibilité pour la commission de réexamen de transmettre le dossier du requérant à la commission médicale afin qu'il soit procédé à la vérification de l'aptitude du requérant à conduire un véhicule, le Conseil d'État, constatant que l'avis de la commission médicale n'était pas prévu au stade de l'octroi du droit d'accès, mais qu'il l'était toutefois lors de la procédure de réexamen, a fait valoir qu'à partir du moment où la transmission des données à la commission médicale n'était pas nécessaire au stade initial, elle ne saurait l'être au stade de la procédure de réexamen. Il a en effet considéré que la disposition, qui touchait à la protection des données médicales garantie par l'article 9 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, était contraire à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c), du même règlement européen, en vertu duquel « [I]es données à caractère personnel doivent être: [...] c) adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données) ». Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à la transmission des données, au stade du réexamen, dans le cadre des transports spécifiques réguliers spécialisés.

\*

*La proposition de loi n° 8049 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire*, déposée le 18 juillet 2022 par les députés Gilles Roth, Gilles Baum, Yves Cruchten et Josée Lorsché, tendait à mettre partiellement en œuvre l'article 82<sup>157</sup> de la Constitution applicable en attendant l'entrée en vigueur de la Constitution révisée. L'article 4 de la proposition de loi disposait que : « Les mesures d'enquête s'appliquant à un membre du Gouvernement, ainsi que l'ouverture éventuelle d'une instruction en ce qui le concerne, sont subordonnées à l'obtention par le Procureur d'État territorialement compétent d'une autorisation de la Chambre des Députés. À cette fin, le Procureur d'État adresse au Président de la Chambre des Députés une demande d'autorisation, accompagnée des éléments et pièces qui justifient la demande. La Chambre des Députés statue en séance non publique sur la demande du Procureur d'État. » Dans son avis du Conseil d'État du 29 novembre 2022, le Conseil d'État, a constaté que la proposition de loi omettait de prévoir une procédure analogue à celle prévue par l'article 4, à respecter par le procureur européen en cas de mise en mouvement et d'exercice d'une action pénale à l'encontre d'un membre du Gouvernement du chef des infractions relevant de sa compétence. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, que la proposition de loi soit complétée par des dispositions précisant une telle procédure.

\*

---

<sup>157</sup> Article 82 de la Constitution : « La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées. »

L'article 23 du *projet de loi n° 7945 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union*, avait trait au traitement des données à caractère personnel. L'article 23, paragraphe 3, de cet article disposait notamment que « (3) Les entités juridiques de droit privé et public et les autorités compétentes archivent tous les signalements reçus, dans le respect des exigences de confidentialité prévues à l'article 22. Les signalements ne sont pas conservés plus longtemps qu'il n'est nécessaire et proportionné de le faire pour respecter les exigences imposées par la présente loi ou d'autres exigences imposées par le droit national ou européen d'application directe. » Concernant la durée de conservation des données à caractère personnel, le Conseil d'État a considéré dans son [avis du 23 décembre 2022](#), à l'instar de la Commission nationale pour la protection des données, « que la disposition sous examen est rédigée de manière trop vague et ne remplit à ce titre pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité à l'égard d'une disposition législative, en ce qu'elle ne permet pas d'apprécier le respect du principe de limitation de conservation des données tel que découlant de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre e), du RGPD<sup>158</sup> ». Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à la disposition proposée pour violation du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

\*

L'article 2 du *projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales* précisait les conditions pour bénéficier des interventions financières accordées aux jeunes agriculteurs. L'article 2, point 1<sup>o</sup>, du projet de loi indiquait notamment que le jeune agriculteur « est âgé de plus de vingt-trois ans et de moins de quarante ans à la date fixée pour la présentation de la demande à laquelle est liée l'allocation de l'aide ». Dans son [avis du 7 février 2023](#), le Conseil d'État a observé que l'article 4, paragraphe 6, du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013, définit la notion de « jeune agriculteur » en fixant uniquement une limite d'âge supérieure située entre 35 et 40 ans, aucun âge minimal n'étant exigé, la notion se trouvant, par ailleurs, conditionnée uniquement par la formation et les compétences requises, ces critères étant susceptibles d'être remplis indépendamment d'un âge minimal. Ainsi, dans la mesure où la disposition proposée établissait une condition d'âge plus restrictive que les conditions prévues par le règlement européen précité, le Conseil d'État s'y est formellement opposé pour non-conformité avec le règlement européen précité. L'article 2, point 2<sup>o</sup>, exigeait ensuite que le jeune agriculteur exerce un contrôle effectif sur l'exploitation. Cette notion était reprise de l'article 10, paragraphe 2, lettre j), de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales qui est toutefois plus explicite que l'article 2, point 2<sup>o</sup>,

---

<sup>158</sup> Article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre e), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE : « (1) Les données à caractère personnel doivent être : [...] e) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées; les données à caractère personnel peuvent être conservées pour des durées plus longues dans la mesure où elles seront traitées exclusivement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques conformément à l'article 89, paragraphe 1, pour autant que soient mises en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées requises par le présent règlement afin de garantir les droits et libertés de la personne concernée (limitation de la conservation); [...] »

du projet de loi, dans la mesure où il exige que le contrôle effectif et durable de l'exploitation objet de l'installation, en ce qui concerne les décisions en matière de gestion, de bénéfices et de risques financiers, soit exercé par un ou plusieurs jeunes agriculteurs. La disposition proposée se limitait en effet à exiger un contrôle effectif sur l'exploitation sans toutefois préciser l'objet du contrôle en question. Le Conseil d'État a rendu attentif au fait que le règlement (UE) 2021/2115 précité requiert, quant à lui, en son article 4, paragraphe 6, lettre b), que le « jeune agriculteur » soit déterminé de manière à ce que soient prises en compte les conditions à remplir pour être « chef d'exploitation ». Comme le projet de loi omettait de préciser ces conditions, le Conseil d'État s'est encore formellement opposé à l'article 2, point 2°, du projet de loi pour non-conformité à l'article 4, paragraphe 6, du règlement européen précité.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, alinéa 5, du *projet de loi n° 7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare*, dans sa version résultant de l'amendement gouvernemental du 16 novembre 2021, disposait que : « En vue de formuler son avis sur la vérification renforcée des antécédents du requérant, la commission peut prendre en considération toute information communiquée au ministre ayant la Police dans ses attributions. Tout membre de la commission doit être en possession d'une habilitation de sécurité de niveau « secret » au moins. » Dans son [avis du 28 février 2023](#), le Conseil d'État a rappelé que la notion de « vérification renforcée des antécédents » découle du Règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et implique de pouvoir prendre en considération des informations qui ne se limitent pas nécessairement à celles « communiquées au ministre ayant la Police dans ses attributions » visées à l'alinéa précité. Considérant que la disposition précitée était dès lors en contradiction avec le prescrit européen, dans la mesure où elle en restreignait le champ d'application, le Conseil d'État s'y est formellement opposé.

\*

Dans son [avis du 28 février 2023](#) concernant l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg*, le Conseil d'État, au regard de la division de l'aéroport en zones accessibles au public et en zones à accès limité prévue par cette disposition, a attiré l'attention des auteurs sur le fait que le règlement (CE) n° 300/2008, du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002 définit au point 1.1 de son annexe les différentes zones que doit comporter un aéroport, à savoir, le côté ville ; le côté piste ; les zones de sûreté à accès réglementé, et les parties critiques des zones de sûreté à accès réglementé, qui sont des zones ne correspondant pas à celles prévues par la disposition précitée. Considérant que la division de l'aéroport telle que proposée à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement grand-ducal en projet se trouvait dès lors en contradiction avec celle imposée par le règlement (CE) n° 300/2008, le Conseil d'État a mis en garde que la disposition en projet risquerait, si elle était maintenue, d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

\*

L'amendement 43 des amendements gouvernements du 13 février 2023 concernant *le projet de loi n° 7885 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en*

*œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union* visait à insérer un nouvel article 12 dans la loi en projet visant à limiter le droit d'accès de la personne concernée à ses données à caractère personnel lorsqu'une telle limitation, partielle ou complète, est nécessaire et proportionnée pour garantir divers objectifs visés au nouvel article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>. Dans son avis complémentaire du 14 mars 2023, le Conseil d'État a observé que limitation de l'accès de la personne concernée à ses données personnelles est réglée par l'article 23 du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). Comme le texte proposé omettait toutefois de prendre les dispositions requises en vertu l'article 23, paragraphe 2, du règlement général sur la protection des données <sup>159</sup>, qui énonce un certain nombre de dispositions que toute mesure législative doit, le cas échéant, et pour le moins, comporter si elle limite la portée du droit d'accès de la personne concernée à ses données à caractère personnel, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi.

\*

Les articles 30 à 35 du *projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales* proposaient l'insertion des articles 32bis à 32septies nouveaux dans la loi précitée aux fins de régler les échanges de données se rapportant aux dirigeants et entreprises détentrices d'une autorisation d'établissement, entres plusieurs administrations, autorités et organismes, traitant lesdites données, et le ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions, suite à une demande d'« information régulière » de ce dernier. Dans son avis du 14 mars 2023, le Conseil d'État a d'abord constaté que la demande d'« information régulière » du ministre n'était pas encadrée. Se posait en effet la question, à défaut de précision dans le dispositif proposé, des cas dans lesquels le ministre s'informerait. S'agirait-il d'une information générale, aléatoire ou la demande d'information devrait-elle être motivée par un soupçon ou des indices d'une irrégularité ? Le Conseil d'État a toutefois cru comprendre que le ministre s'informerait régulièrement, si « toutes » les entreprises disposant d'une autorisation d'établissement respectaient tant les obligations découlant de la loi précitée du 2 septembre 2011, que celles affectant directement l'honorabilité professionnelle réglée à l'article 6, dans sa teneur modifiée par la loi en projet. Concernant plus particulièrement le nouvel article 32quinquies, qui envisageait la communication de « toutes » les condamnations pénales inscrites au bulletin n° 3 du casier judiciaire, le Conseil d'État a fait valoir que ce traitement de données risquait de dépasser la finalité de la vérification des conditions d'honorabilité des détenteurs d'une autorisation d'établissement, conformément au chapitre 3 de la loi précitée du 2 septembre 2011. Au vu de l'ensemble de ces observations, le Conseil d'État a conclu à la contrariété des articles 32bis à 32septies au principe de minimisation des données prévu à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des

---

<sup>159</sup> Article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 2016/679 : « 2. En particulier, toute mesure législative visée au paragraphe 1 contient des dispositions spécifiques relatives, au moins, le cas échéant:

a) aux finalités du traitement ou des catégories de traitement; b) aux catégories de données à caractère personnel; c) à l'étendue des limitations introduites; d) aux garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites; e) à la détermination du responsable du traitement ou des catégories de responsables du traitement; f) aux durées de conservation et aux garanties applicables, en tenant compte de la nature, de la portée et des finalités du traitement ou des catégories de traitement; g) aux risques pour les droits et libertés des personnes concernées; et h) au droit des personnes concernées d'être informées de la limitation, à moins que cela risque de nuire à la finalité de la limitation. »

personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), ainsi qu'à l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution, qui prévoit que « l'État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi ». Il s'est en conséquence formellement opposé aux articles 30 à 35 du projet de loi.

\*

L'article 5 du *projet de loi n° 8090 portant création de l'Institut national de l'activité physique et des sports et modifiant la loi modifiée du 29 novembre 1988 portant organisation de la structure administrative de l'éducation physique et des sports*, avait trait à la mise en œuvre du traitement des données à caractère personnel. L'article 5, paragraphe 2, plus particulièrement, disposait que « [l]es données à caractère personnel des candidats aux formations, des chargés de cours, des patrons de stage et des demandeurs d'homologations nationales sont enregistrées un an de plus que la durée de vie de la personne, à partir du moment de leur collecte. Elles sont supprimées un an après le décès de la personne. » Le commentaire afférent à l'article expliquait de manière détaillée les raisons pour lesquelles la durée de conservation prévue, qui dépasserait d'une année la durée de vie des candidats, serait à considérer comme proportionnelle et conforme au principe de limitation de la conservation des données. Dans son avis du 25 avril 2023, le Conseil d'État ne s'est pas déclaré convaincu par les raisons invoquées par les auteurs aux fins de justifier la durée de conservation prolongée proposée. Par ailleurs, en rejoignant en cela l'avis de la Commission nationale pour la protection des données, le Conseil d'État a estimé que la formulation de la disposition précitée, qui n'opérait pas de distinction entre les différentes données à caractère personnel visées, était tenue de manière trop générale. Il s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition pour contrariété au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE. Il a suggéré d'omettre la disposition dans son intégralité, étant donné que, de toute manière, les données collectées dans le cadre d'une mission légale ne doivent être conservées qu'aussi longtemps qu'elles sont nécessaires à l'exécution de la mission, voire de l'obligation légale en vue de laquelle elles ont été collectées.

\*

Le règlement d'exécution (UE) 2021/392 de la Commission du 4 mars 2021 concernant la surveillance et la communication des données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub> des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers conformément au règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements d'exécution (UE) n° 1014/2010, (UE) n° 293/2012, (UE) 2017/1152 et (UE) 2017/1153 de la Commission, ainsi que le règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO<sub>2</sub> pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires légers neufs, et abrogeant les règlements (CE) n° 443/2009 et (UE) n° 510/2011, permettent de déroger à la collecte des données en conditions d'utilisations réelles du véhicule et du numéro de châssis, « si le propriétaire du véhicule refuse expressément de mettre ces données à disposition ». L'article 4bis, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 9, tel que l'article unique du *projet de loi n° 8112 modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques* proposait de l'insérer dans la loi précitée, prévoyait toutefois qu'« en cas de refus écrit par le propriétaire, détenteur ou titulaire du certificat d'immatriculation ou de son mandataire, les données ne sont pas collectées pour le compte du ministre par les organismes de contrôle technique ». Dans son avis du 25 avril 2023, le Conseil d'État a demandé aux auteurs de s'en tenir au libellé du règlement européen et de limiter en



conséquence la dérogation au refus exprès du « propriétaire » du véhicule et cela d'autant plus que les données collectées seraient appelées à être transmises à la Commission européenne. Il s'est dès lors formellement opposé à cette disposition pour mise en œuvre incorrecte du règlement (UE) 2021/392.

\*

Dans son [avis du 25 avril 2023](#) concernant l'article unique du *projet de loi n° 8112 modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques*, le Conseil d'État a constaté que le libellé de la première phrase du nouvel alinéa 7 de l'article 4bis, paragraphe 1<sup>er</sup>, dont l'insertion était proposée dans la loi précitée du 14 février 1955, différait de celui de la disposition correspondante du règlement d'exécution (UE) 2021/392 de la Commission du 4 mars 2021 concernant la surveillance et la communication des données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub> des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers conformément au règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements d'exécution (UE) n° 1014/2010, (UE) n° 293/2012, (UE) 2017/1152 et (UE) 2017/1153 de la Commission, ainsi que du règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO<sub>2</sub> pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires légers neufs, et abrogeant les règlements (CE) n° 443/2009 et (UE) n° 510/2011. Les auteurs du projet de loi avaient en effet opté pour les termes « voitures automobiles à personnes et [...] camionnettes dont la première immatriculation au sein de l'Union européenne a eu lieu après le 1<sup>er</sup> janvier 2021 », tandis que le règlement se réfère au « voitures particulières neuves et (...) véhicules utilitaires légers neufs immatriculés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021 ». Le commentaire de l'article n'offrait pas d'explications quant à cette déviation de la terminologie. Le Conseil d'État a toutefois considéré que les termes employés par les auteurs auraient pour effet de conférer à la disposition, qui avait trait à la collecte de données, un sens différent de celui prévu par le législateur européen, entraînant une mise en œuvre incorrecte du règlement d'exécution (UE) 2021/392 précité. En effet, aux yeux du Conseil d'État, la disposition en projet avait une portée plus large que le texte européen, en ce qu'elle s'étendait également à la collecte de données concernant des véhicules d'occasion, ayant déjà fait l'objet d'une immatriculation dans un pays tiers avant d'être immatriculés au sein de l'Union européenne après le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Le Conseil d'État a en conséquence demandé, sous peine d'opposition formelle pour mise en œuvre incorrecte du règlement (UE) 2021/392, que le libellé de la disposition correspondante du règlement européen d'exécution précité soit repris dans le dispositif proposé.

\*

L'article 5 du *projet de loi n° 8150 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003* proposait l'ajout d'un nouveau point 3° à l'article 89, alinéa 3, de la loi précitée visant à excuser de droit aux élections les majeurs placés sous tutelle. Ce nouveau point 3° prévoyait d'ailleurs qu'une information quant à la mise sous tutelle serait envoyée au collège des bourgmestre et échevins de la commune de résidence du majeur sous tutelle par le Préposé du Répertoire Civil auprès du Parquet Général de Luxembourg. Dans son [avis du 16 mai 2023](#), le Conseil d'État s'est interrogé sur le contenu de l'information qui serait envoyée au collège des bourgmestre et échevins. Il a rappelé que la transmission devrait en tout cas respecter le principe de minimisation des données en se limitant aux seules données nécessaires au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, et ceci en application de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), et

cela d'autant plus qu'une partie au moins des données, à savoir celles ayant trait à la santé de la personne concernée, relèveraient des catégories particulières de données à caractère personnel au sens de l'article 9 dudit règlement général sur la protection des données. Au vu du caractère vague et indéfini de « l'information quant à la mise sous tutelle » appelée à être communiquée au collègue des bourgmestres et échevins, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition proposée, pour non-conformité aux exigences de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c), du règlement général sur la protection des données.

\*

Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 concernant l'article 107 du *projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification* : [...], le Conseil d'État a rappelé que l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) garantit à la personne concernée l'accès à ses données personnelles. Il s'est en conséquence formellement opposé à l'article 107, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, du projet de loi, qui conditionnait le droit d'accès des personnes concernées à leurs données à l'autorisation préalable du responsable du traitement en disposant que : « (1) Sur autorisation préalable du responsable de traitement, peuvent avoir accès :[...] 3<sup>o</sup> aux données de l'article 106 points 1 à 8, pour la finalité décrite à l'article 105 points 4 à 6 : le concernant, le mineur capable de discernement et le jeune adulte ; 4<sup>o</sup> aux données de l'article 106 points 1 à 8, pour la finalité décrite à l'article 105 points 4 à 7 : le concernant et concernant le mineur, les personnes titulaires de l'autorité parentale à l'exception des données anonymisées par le juge de la jeunesse. »

\*

Dans son avis du 6 juin 2023 relatif au *projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et [...]*, modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 21 juin 2022, le Conseil d'État a rappelé lors de l'examen de l'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, du dispositif en projet, disposant qu'« [a]fin de vérifier si le candidat dispose de l'honorabilité nécessaire à l'exécution des fonctions du personnel de l'Armée, les éléments suivants sont pris en considération : [...] 5<sup>o</sup> la mise en accusation dans des affaires judiciaires ; », que la transmission de données doit être limitée aux données nécessaires, pertinentes et proportionnelles et qu'un système d'information systématique et généralisé n'est pas admissible. Il a observé que le point 5<sup>o</sup> précité ne comportait pas de cadrage à cet égard dans la mesure où il visait, de manière générale, toute mise en accusation sans opérer de distinction quant à la nature et la gravité des faits reprochés. Au vu de ces développements, le Conseil d'État a émis une opposition formelle à l'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 5<sup>o</sup>, du projet de loi en raison de sa contrariété à l'article 5 du règlement général sur la protection des données, à l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution (article 20 de la Constitution révisée), qui garantit le droit au respect de la vie privée ainsi qu'au principe de proportionnalité.

*Des références à l'opposition formelle relevée ci-avant sont faites au point A) Droits et libertés fondamentaux, 4) Droit à la vie privée (articles 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 11, paragraphe 3, de la Constitution) et F) Principes généraux du droit, 6) Principe de proportionnalité.*

\*

L'amendement 33 des amendements gouvernementaux du 6 avril 2023 relatifs au *projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales* visait à supprimer à l'article 51, renuméroté en article 53, de la loi en projet, la notion d'« élevage » afin, selon les auteurs, de prendre en charge les coûts liés à l'élimination et à la destruction des chevaux, ovins et caprins, dans la mesure où la classification de ces animaux parmi les animaux d'élevage ne relèverait pas de l'évidence. La disposition, dans sa teneur amendée, se lisait comme suit : « Une aide est accordée aux propriétaires d'animaux d'élevage pour les coûts en relation avec l'élimination et la destruction des animaux trouvés morts. » Dans son [avis complémentaire du 13 juin 2023](#), le Conseil d'État a signalé que la modification envisagée serait contraire à l'article 27, paragraphe 2, lettre c) et d), du règlement (UE) 2022/2472 de la Commission du 14 décembre 2022 déclarant certaines catégories d'aides dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il s'y est dès lors formellement opposé.

\*

*Il est encore renvoyé à l'opposition formelle relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 4) Droit à la vie privée (articles 11, paragraphe 3, de la Constitution et 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 2 décembre 2022](#) concernant l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 8098 instituant une contribution étatique visant à limiter la hausse des prix des granulés de bois pour le chauffage primaire des ménages privés.*

### **3) Directives européennes**

#### ***a) Transposition incorrecte d'une directive***

L'article 6 du *projet de loi n° 7985 modifiant 1° la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; [...]*, entendait modifier l'article 4<sup>quater</sup>, paragraphe 3, alinéa 3, de la loi de 1955 dans le sens d'assurer la validité de l'agrément ministériel autorisant les inspecteurs à effectuer des contrôles techniques même dans le cas où l'inspecteur concerné n'aurait pas suivi une formation continue annuelle. En vertu de la disposition en projet, l'agrément perdait sa validité uniquement si l'inspecteur « ne peut pas se prévaloir d'avoir participé à la formation continue prévue par règlement grand-ducal dans un délai d'un an après la publication de la formation ». D'après ce libellé, la formation ne devait pas nécessairement avoir lieu annuellement. Les auteurs expliquaient d'ailleurs que l'organisation annuelle d'une formation continue pour les inspecteurs de contrôle technique ne serait pas nécessaire dans la mesure où les nouveautés affectant le contrôle technique ne surviendraient pas à une telle fréquence. Dans son [avis du 23 décembre 2022](#), le Conseil d'État a toutefois attiré l'attention sur l'annexe IV, point 2, lettre b), intitulée « Formation continue ou examen approprié », de la directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE qui dispose en son alinéa premier que « les États membres veillent à ce que les inspecteurs suivent chaque année une formation continue ou réussissent un examen approprié assurés ou établis par l'État membre ou par un centre de formation autorisé par l'État membre ». Considérant que la modification proposée n'était sur ce point pas conforme à la directive 2014/45/UE, le Conseil d'État en a par conséquent demandé la suppression sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7945 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union* visait à déterminer « l'objet et le champ d'application matériel », de la loi en projet. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3 de cet article disposait à cet effet que « (3) Les faits, informations ou documents couverts [...] par l'article 11 du statut général des fonctionnaires, [...], sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogatoires. » Le Conseil d'État, dans son avis du 23 décembre 2022, s'est formellement opposé à cette exclusion pour transposition incorrecte de la directive (UE) 2019/1937, dans la mesure où l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de cette directive n'autorise pas pareille exclusion. Il s'est par ailleurs encore formellement opposé au dernier bout de phrase de la disposition qui, en écartant les dispositions légales dérogatoires de cette exclusion, ne répondait pas au principe de sécurité juridique.

\*

L'amendement 2 des amendements parlementaires du 10 janvier 2023 concernant le *projet de loi n° 7876 modifiant 1° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ; 2° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel* entendait adapter la définition d'« autoconsommateur d'énergie renouvelable » agissant de manière collective prévue à l'article 1<sup>er</sup>, point 1sexies, de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité afin d'élargir cette notion aux groupes formés d'un producteur et d'autres utilisateurs qui consomment l'électricité produite par le producteur. Dans son avis complémentaire du 31 mars 2023, le Conseil d'État a souligné que la notion d'autoconsommateur est spécifique et que le fait d'y intégrer des personnes ne pouvant être qualifiées comme telles suivant les définitions retenues par l'article 2, points 14 et 15, de la directive (UE) 2018/2001<sup>160</sup> du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte) conduirait à une transposition incorrecte de la directive. Il a plus particulièrement renvoyé à l'article 2, point 15, de la directive (UE) 2018/2001 précitée en vertu duquel le groupe d'autoconsommateurs d'énergies renouvelables sont constitués d'« au moins deux autoconsommateurs », impliquant la production par l'autoconsommateur de l'énergie qu'il consomme. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à l'amendement proposé.

\*

L'amendement 4 des amendements parlementaires du 10 janvier 2023 concernant le *projet de loi n° 7876 modifiant 1° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ; 2° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel* entendait modifier la définition de la « communauté énergétique » prévue à l'article 1<sup>er</sup>, point 7bis, de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, qui regroupe les caractéristiques des notions de « communauté énergétique citoyenne » de l'article 2, point 11, de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (refonte) et de la « communauté d'énergie renouvelable » de l'article 2, point 16, de la directive

---

<sup>160</sup> Article 2, points 14 et 15, de la directive (UE) 2018/2001 : « 14) « autoconsommateur d'énergies renouvelables »: un client final qui exerce ses activités dans ses propres locaux, à l'intérieur d'une zone limitée, ou, lorsqu'un État membre l'autorise, dans d'autres locaux, qui produit de l'électricité renouvelable pour sa propre consommation, et qui peut stocker ou vendre de l'électricité renouvelable qu'il a lui-même produite, à condition que ces activités ne constituent pas, pour l'autoconsommateur d'énergies renouvelables qui n'est pas un ménage, son activité professionnelle ou commerciale principale « 15) « autoconsommateurs d'énergies renouvelables agissant de manière collective »: un groupe d'au moins deux autoconsommateurs d'énergies renouvelables agissant de manière collective conformément au point 14) qui habitent dans le même bâtiment ou dans un immeuble résidentiel; ».

(UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte). Dans son [avis complémentaire du 31 mars 2023](#), le Conseil d'État a constaté que l'amendement supprimait toute référence aux « autorités locales » en laissant subsister la seule référence aux personnes morales. En soulevant que les directives précitées ne prévoient pas que les autorités locales puissent être des petites et moyennes entreprises, le Conseil d'État s'est dès lors demandé si la notion de « personnes morales » couvrirait toutes les personnes morales, y compris celles de droit public telles que les communes. Toutefois, dans la mesure où la définition, dans sa nouvelle teneur proposée, se référerait aux membres et actionnaires des personnes morales, le Conseil d'État a conclu que les termes « personnes morales » n'englobaient pas les autorités locales. Il a par conséquent exigé que la définition de la « communauté énergétique » mentionne expressément les autorités locales sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte des directives (UE) 2019/944 et (UE) 2018/2001 précitées.

\*

L'amendement 1 des amendements gouvernementaux du 25 janvier 2023 concernant le *projet de loi n° 8016 portant modification : 1° du Code du travail ; [...] en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil* visait à insérer un article 2bis dans le projet de loi afin d'ajouter dix nouveaux alinéas à la suite de l'alinéa 13 de l'article L. 233-16 du Code du travail. Au regard du nouvel alinéa 16 de l'article L. 233-16, le Conseil d'État, dans son [avis complémentaire du 31 mars 2023](#), en se référant à l'observation qu'il avait faite dans son premier avis du 25 octobre 2022, a rappelé que la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil ne permet pas que le recours au droit de s'absenter du travail puisse être subordonné à la présentation de justifications appropriées, contrairement à ce qu'elle exige pour le congé d'aidant. Dans la mesure où le nouvel alinéa 16 prévoyait l'obligation pour le salarié de remettre à l'employeur un certificat médical attestant les conditions fixées à l'article L. 233-16, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 9°, du Code du travail, le Conseil d'État s'y est formellement opposé pour transposition incorrecte de la directive (UE) 2019/1158.

\*

Les amendements 8 et 9 des amendements parlementaires du 9 janvier 2023 relatifs au *projet de loi n° 8029 relative à l'échange automatique et obligatoire des informations déclarées par les Opérateurs de Plateforme et portant modification : [...] 6° de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration ; [...] ; en vue de transposer la directive 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal* portaient sur l'article 15, paragraphe 3, du projet de loi visant à modifier l'article 3, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 25 mars 2020, transposant l'article 8 bis ter, paragraphe 5, de la directive 2011/16/UE en vertu duquel « [c]haque État membre peut prendre les mesures nécessaires pour accorder aux intermédiaires le droit d'être dispensés de l'obligation de fournir des informations concernant un dispositif transfrontière devant faire l'objet d'une déclaration lorsque l'obligation de déclaration serait contraire au secret professionnel applicable en vertu du droit national dudit État membre. En pareil cas, chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les intermédiaires soient tenus de notifier sans retard à tout autre intermédiaire, ou, en l'absence d'un tel intermédiaire, au contribuable concerné, les obligations de déclaration qui leur incombent en vertu du paragraphe 6. » L'article 3 de la loi précitée du 25 mars 2020, sujet à modification,

établit un régime dérogatoire, aux fins de transposer l'article 8*ter bis*, paragraphe 5 précité, qui dispense les membres des professions libérales de transmettre les informations à l'Administration des contributions directes sur les dispositifs transfrontières à la mise en place desquels ils prêtent leur concours<sup>161</sup> en prévoyant en lieu et place de l'obligation de déclaration une obligation de notifier aux autres intermédiaires participant au dispositif soumis à déclaration, sinon directement au contribuable concerné, les obligations de déclaration qui leur incombent<sup>162</sup>. L'amendement proposé visait à modifier ce régime dérogatoire en ne retenant, en toutes circonstances, que la seule notification au contribuable concerné des obligations de déclaration, c'est-à-dire en supprimant l'obligation de déclaration aux autres intermédiaires. Dans son avis complémentaire du 31 mars 2023, le Conseil d'État a donné à considérer que, du fait de la suppression pure et simple de l'obligation de notification aux autres intermédiaires, l'article 3, paragraphe 2, de la loi précitée du 25 mars 2020, tel qu'amendé, ne réaliserait plus une transposition correcte de l'article 8*bis ter*, paragraphe 5<sup>163</sup>, de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, prévoyant expressément une telle obligation. Il s'est en conséquence formellement opposé à l'article 3, paragraphe 2, de la loi précitée du 25 mars 2020, tel qu'amendé. Les auteurs de l'amendement avaient justifié la modification envisagée par le souci d'adapter la loi à l'arrêt du 8 décembre 2022 de la Cour de Justice de l'Union européenne rendu dans l'affaire C-694/20. Ils expliquaient en effet que « [d]ans cet arrêt, la Cour de Justice a conclu que l'article 8 *bis ter*, paragraphe 5, de la directive 2011/16 modifiée est invalide au regard de l'article 7<sup>164</sup> de la Charte des droits fondamentaux, en ce que son application par les États membres a pour effet d'imposer à l'avocat, agissant en tant qu'intermédiaire au sens de l'article 3, point 21, de cette directive lorsqu'il est dispensé de l'obligation de déclaration, prévue au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 8 *bis ter* de ladite directive, en raison du secret professionnel auquel il est tenu, de notifier sans retard à tout autre intermédiaire qui n'est pas son client les obligations de déclaration qui lui incombent en vertu du paragraphe 6 dudit article 8 *bis ter*. » Au regard de cette explication, le Conseil d'État a toutefois rendu attentif au fait que l'arrêt précité a conclu à une invalidité partielle de l'article 8 *bis ter*, paragraphe 5, limitée à la seule profession d'avocat et qu'il ne saurait dès lors être conféré à cet arrêt une portée allant au-delà de son propre dispositif. Si le Conseil d'État a néanmoins pu comprendre les raisons de cohérence et d'équité qui ont mené les auteurs des amendements à ne pas opérer de distinctions entre les professions soumises au secret professionnel, visées à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup><sup>165</sup>, de la loi précitée du 25 mars 2020, il a toutefois donné à considérer qu'en l'état actuel de la législation européenne, une modification de la loi nationale transposant la directive 2011/16/UE précitée dans le sens proposé par l'amendement était sujette à discussion et a invité les auteurs de l'amendement à s'enquérir auprès de la Commission européenne sur les suites qu'elle entend réserver à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union, en se renseignant notamment si l'extension du régime des avocats aux réviseurs d'entreprise et aux experts comptables dans la loi précitée du 25 mars 2020 resterait conforme au prescrit de la directive 2011/16/UE précitée, à la lumière de l'arrêt du 8 décembre 2022.

---

<sup>161</sup> Loi du 25 mars 2020, art. 3(1).

<sup>162</sup> Loi du 25 mars 2020, art. 3(2).

<sup>163</sup> Introduit par l'article 1<sup>er</sup>, point 2, de la directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

<sup>164</sup> Article 7 de la Charte des droits fondamentaux, intitulé « Respect de la vie privée et familiale » et disposant que « [t]oute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications. »

<sup>165</sup> Article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration : « (1) Par dérogation aux articles 2 et 5, les intermédiaires qui sont soumis à l'article 35 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, à l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ou à l'article 28, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ne sont pas tenus de transmettre les informations visées à l'article 10 dont ils ont connaissance, qu'ils possèdent ou qu'ils contrôlent concernant les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration. »

\*

L'amendement 2 des amendements gouvernementaux du 28 mars 2023 concernant le *projet de loi n° 7945 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union* visait à apporter des modifications à l'article 3 du projet de loi. Le point 2° de l'amendement avait plus particulièrement pour objet de remplacer à l'article 3, point 11°, du projet de loi le verbe « est » par la conjonction de coordination « et ». Les auteurs expliquaient que cette modification tendait au redressement d'une erreur d'ordre légistique. Dans son [avis complémentaire du 7 avril 2023](#), le Conseil d'État a toutefois constaté que suite à cette modification la définition du terme « représsailles » serait dénuée de sens et ne correspondrait d'ailleurs plus à la définition prévue à l'article 5, point 11), de la directive (UE) 2019/1937. Il a dès lors demandé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de cette directive, l'abandon de la modification envisagée et le retour au texte initial.

\*

L'article 1<sup>er</sup> du *projet de loi n° 8158 portant modification : 1) de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 2) de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ; en vue de transposer la directive (UE) 2021/2101 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés* avait, entre autres, pour objet l'introduction d'un nouvel article 72*undecies* dans la loi précitée du 19 décembre 2002, dont le point 9° visait à définir l'« entreprise filiale de taille moyenne » comme « une entreprise filiale qui, à la date de clôture de son bilan, dépasse au moins deux des trois critères de l'article 35 de la présente loi pendant deux exercices consécutifs sans dépasser toutefois plus d'un des trois critères de l'article 47 de la présente loi pendant deux exercices consécutifs ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 7 avril 2023](#), s'est formellement opposé à cette définition pour contrariété à l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2013/34/UE, étant donné que les chiffres prévus à l'article 35<sup>166</sup> de la loi précitée du 19 décembre 2002 quant aux « total du bilan » et « chiffre d'affaires net » sont largement inférieurs à ceux prévus par la disposition précitée de la directive 2013/34/UE<sup>167</sup>. Il a signalé aux auteurs qu'il pourrait lever cette opposition formelle à condition que la référence à l'article 35 de la loi précitée du 19 décembre 2002 soit supprimée à la nouvelle définition et que les critères indiqués à l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2013/34/UE précitée y soient intégrés.

\*

L'article unique, alinéa 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 8112 modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques* visait à transposer l'obligation pour les organismes de contrôle technique de s'équiper et d'utiliser à partir du 20 mai 2023 un dispositif permettant de se connecter à l'interface électronique du véhicule, mis à

---

<sup>166</sup> Article 35 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises : « Les entreprises qui, à la date de clôture du bilan, ne dépassent pas les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants: – total du bilan: 4.4 millions d'euros– montant net du chiffre d'affaires: 8.8 millions d'euros. [...] ».

<sup>167</sup> Article 3, paragraphe 3, de la directive 2013/34/UE : « Une moyenne entreprise est une entreprise qui n'est pas une micro-entreprise ou une petite entreprise et qui, à la date de clôture du bilan, ne dépasse pas les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants: a) total du bilan: 20 000 000 EUR; b) chiffre d'affaires net: 40 000 000 EUR; [...] ».

disposition par un prestataire de service en charge d'agrèger les données techniques des constructeurs, afin de récupérer les données techniques ainsi que les informations quant à l'état fonctionnel et technique du véhicule, prévue par la directive 2014/45 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE. La directive 2014/45 précitée accorde un délai de 5 ans aux États membres et aux organismes de contrôle technique pour se conformer, en ce qui concerne les installations et équipements techniques utilisés lors du contrôle technique, aux exigences retenues à l'annexe III de la précitée directive<sup>168</sup>. Au regard de l'article 2, paragraphe 2, du *projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 26 janvier 2016 sur le contrôle technique des véhicules routiers* visant à compléter la transposition de la directive 2014/45/UE, le Conseil d'État, dans son [avis du 25 avril 2023 concernant le projet de loi n° 8112](#), a compris que si les auteurs obligeaient certes les prestataires de services de disposer de l'équipement exigé par la directive à compter de la fin de la période de transposition, à savoir le 20 août 2023, il en était autrement de la mise en service du nouvel équipement. En effet, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, du projet de règlement grand-ducal précité, la mise en service de l'équipement ne devrait être assurée qu'au 20 mai 2024. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé au texte proposé en demandant aux auteurs de supprimer la phase de transposition supplémentaire relative à la mise en service non prévue par la directive à transposer. Dans son [avis du même jour](#) concernant le *projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 sur le contrôle technique des véhicules routiers*, le Conseil d'État a mis en garde, pour les mêmes raisons de transposition incorrecte de la directive 2014/45 précitée, que l'article 2, paragraphe 2, de ce texte risquerait de subir la sanction d'inapplicabilité de l'article 95 de la Constitution, à défaut d'être supprimée.

\*

Dans son [avis du 25 avril 2023](#) concernant l'article 2 du *projet de règlement grand-ducal modifiant l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques*, le Conseil d'État a relevé que si, conformément à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire, les États membres peuvent autoriser la conduite des véhicules y visés<sup>169</sup> sous le couvert d'un permis de conduire de la catégorie B, cette autorisation est toutefois seulement valable sur le territoire des États membres concernés. Dans la mesure où l'article 2 du règlement grand-ducal en projet ne prévoyait toutefois pas une telle limitation de validité territoriale, le Conseil d'État a demandé aux auteurs de l'introduire dans la disposition précitée pour éviter le reproche d'une transposition incorrecte de la directive et la sanction de l'article 95 de la Constitution.

---

<sup>168</sup> Article 22 de la directive 2014/45/UE portant sur les dispositions transitoires: «1. Les États membres peuvent autoriser, pendant une période maximale de cinq ans après le 20 mai 2018, l'utilisation des installations et équipements de contrôle visés à l'article 11 qui ne respectent pas les exigences minimales établies à l'annexe III pour le contrôle technique.

2. Les États membres appliquent les exigences établies à l'annexe V au plus tard à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023. »

<sup>169</sup> Article 6, paragraphe 4, de la directive 2006/124/CE, telle que modifiée : « Les États membres peuvent, après avoir consulté la Commission, autoriser la conduite sur leur territoire: a) de véhicules de la catégorie D1 (d'une masse maximale autorisée de 3 500 kg n'incluant pas les équipements spécialisés destinés au transport de passagers handicapés) par les conducteurs âgés de plus de 21 ans et détenteurs, depuis deux ans au moins, d'un permis de conduire de catégorie B, à condition que ces véhicules soient utilisés à des fins sociales par des entités non commerciales et que le conducteur fournisse ses services à titre bénévole; b) de véhicules d'une masse maximale autorisée supérieure à 3 500 kg par les conducteurs âgés de plus de 21 ans et détenteurs, depuis deux ans au moins, d'un permis de conduire de catégorie B, à condition que ces véhicules soient essentiellement destinés à être utilisés, à l'arrêt, à des fins d'instruction ou de récréation, qu'ils soient utilisés à des fins sociales par des entités non commerciales et qu'ils aient été modifiés de façon à ne pas pouvoir être utilisés pour le transport de plus de neuf personnes ni pour le transport de biens de toute nature autres que ceux absolument nécessaires à l'utilisation qui leur a été assignée.



L'article 4 du *projet de loi n° 8134 déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc* avait pour objet de régler l'accès par la commission des grâces aux informations et données à caractère personnel des personnes condamnées. L'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi énumérait les fichiers consultables par les membres de la commission des grâces contenant des informations et données à caractère personnel pertinentes et nécessaires en relation avec l'objet de la demande en grâce. En vertu du paragraphe 2, les informations contenues dans les fichiers visés au paragraphe 1<sup>er</sup> étaient collectées par le secrétaire de la commission ou son suppléant pour être mises à la disposition de la commission des grâces. Le paragraphe 2 prévoyait également que lesdites informations pourraient être partagées avec les agents publics du Ministère d'État, du Ministère de la Justice et du Parquet général ayant un besoin d'en connaître pour la seule finalité du traitement d'une demande en grâce. Concernant les fichiers énumérés au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État, dans son avis du 16 mai 2023, s'est d'abord interrogé sur la base légale de certains des fichiers y visés. Il en était notamment ainsi des fichiers « amendes », « interdictions de conduire », « exécution des peines » et « personnes détenues » du procureur général d'État, non prévues dans le projet de loi n° 7882 <sup>170</sup> relatif à l'application JU-CHA. Le Conseil d'État a d'ailleurs rendu attentif au fait que l'accès à l'application JU-CHA, prévue au point 3° de l'énumération, nécessiterait une autorisation préalable par le procureur général d'État dans les conditions fixées par le projet de loi n° 7882. Concernant ensuite le paragraphe 2, le Conseil d'État a estimé qu'il n'était pas clair qui aurait accès aux données contenues dans les fichiers prévus au paragraphe 1<sup>er</sup>. Cette question concernait plus particulièrement le secrétaire de la commission et son suppléant. Il semblait en effet que le secrétaire de la commission et son suppléant, au-delà de collecter les informations et données prévues à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, pourraient également les consulter. Les auteurs expliquaient en effet dans le commentaire afférent à l'article 4 que « le paragraphe 1<sup>er</sup> de cet article prévoit la liste limitative des fichiers qui peuvent être consultés, soit par la Police, le Service Central d'Assistance Sociale et les Services Psycho-Social et Socio-Éducatifs des centres pénitentiaires lorsqu'ils sont demandés en leur avis, soit par le secrétaire de la commission des grâces elle-même, [...] ». Le Conseil d'État s'est toutefois interrogé sur les raisons qui justifieraient qu'un accès auxdites données soit accordé à ces personnes. De manière analogue, il s'est encore posé la question sur la nécessité de partager les informations contenues dans les fichiers visés au paragraphe 1<sup>er</sup> avec les agents publics du Ministère d'État. Il a rappelé qu'il convient en tout état de cause de réduire au maximum le nombre de personnes ayant accès aux données en question. En renvoyant plus particulièrement à la voie empruntée par la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions, il a signalé qu'il existe des moyens moins incisifs pour atteindre le but visé. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à la disposition proposée pour contrariété à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup><sup>171</sup>, de la directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, qui est transposée par l'article 3, paragraphe 2, de la loi du 1<sup>er</sup> août

---

<sup>170</sup> Projet de loi n° 7882 portant 1° introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ; 2° modification du Code de procédure pénale.

<sup>171</sup> Article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive 2016/680 : « Les données à caractère personnel collectées par les autorités compétentes pour les finalités énoncées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, ne peuvent être traitées à des fins autres que celles énoncées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, à moins qu'un tel traitement ne soit autorisé par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre. Lorsque des données à caractère personnel sont traitées à de telles autres fins, le règlement (UE) 2016/679 s'applique, à moins que le traitement ne soit effectué dans le cadre d'une activité ne relevant pas du champ d'application du droit de l'Union. »

2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

\*

Dans les considérations générales de son avis du 16 mai 2023 concernant le *projet de loi n° 8108 portant modification de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé*, le Conseil d'État a relevé que les professions de santé tombant dans le champ d'application de la loi précitée du 26 mars 1992 sont des professions réglementées pour lesquelles la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, qui a été transposée par la loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, exige que les dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à ces professions réglementées ou leur exercice, ainsi que les modifications qui sont apportées aux dispositions existantes, « soient propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif<sup>172</sup> ». Le projet de loi visait en effet à « intégrer les dispositions relatives au statut, aux attributions et aux règles d'exercice des professions de santé dans la loi modifiée du 26 mars 1992. » L'article 7 de la loi précitée était ainsi reformulé et le détail des attributions des différentes professions de santé, jusqu'alors contenues dans des règlements grand-ducaux, repris dans des annexes à la loi précitée du 26 mars 1992. Ces modifications faisaient suite à l'arrêt n° 166 du 4 juin 2021 dans lequel la Cour constitutionnelle a déclaré que « les dispositions combinées des articles 1<sup>er</sup> et 7 de la loi du 26 mars 1992 ne sont pas conformes à l'article 32, paragraphe 3, [de la Constitution] considéré ensemble les paragraphes 5 et 6 de l'article 11 de la Constitution. » Le Conseil d'État a toutefois constaté à la lecture desdites annexes que les libellés relatifs aux attributions de certains professionnels de santé avaient été repris différemment, de manière à changer les attributions desdites professions, et cela sans que ces modifications n'eussent donné lieu à un examen de proportionnalité. Le Conseil d'État a par conséquent mis en garde qu'à défaut d'un tel examen de proportionnalité, il ne saurait accorder la dispense du second vote constitutionnel, en raison de la violation des prescriptions de la directive précitée et, partant, des règles du droit de l'Union européenne.

\*

Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : [...]*, modifié par une profusion d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 10 février 2023, le Conseil d'État a relevé à plusieurs endroits du dispositif proposé que la directive (UE) 2016/800 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales n'était pas correctement transposée. Tantôt les auteurs avaient opté pour une terminologie différente de celle employée dans la directive précitée avec pour conséquence une altération du sens des dispositions à transposer. Cela avait, à titre d'exemple, été le cas de l'article 2, paragraphe 3, de la loi en projet, précisant le champ d'application du dispositif proposé, qui disposait que, « lorsqu'il ne peut être établi de « manière suffisamment probable » qu'une personne a atteint l'âge de dix-huit ans, ladite personne est présumée être mineure » tandis que l'article 3, alinéa 2, de la directive (UE) 2016/800 emploie à cet égard les termes plus précis « [...] [l]orsqu'il n'est pas certain qu'une personne ait atteint l'âge de 18 ans [...] ». Tantôt le dispositif en projet accordait une faculté aux autorités compétentes là où la directive ne leur laisse pas le

---

<sup>172</sup> Considérant n° 3 de la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

choix, leur imposant une obligation de faire. Ainsi, en vertu de l'article 5 paragraphes 2, 3 et 4, du projet de loi, l'intervention de la personne d'accompagnement était seulement facultative en cas d'exclusion des représentants légaux de l'enfant du droit à l'information. L'article 5, paragraphe 2, correspondant de la directive (UE) 2016/800 impose toutefois dans ces cas, lorsque l'enfant n'a pas désigné de sa propre initiative une personne appropriée destinataire des informations à fournir, que l'autorité compétente désigne une telle personne en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'article 12 du projet de loi présentait un problème similaire. Il visait à transposer l'article 7, point 2, de la directive (UE) 2016/800 en vertu duquel les enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales font l'objet d'une évaluation personnalisée. En vertu du texte européen une telle enquête est donc obligatoire et non pas facultative tel que le prévoyait l'article 12 du dispositif proposé. L'opposition formelle que le Conseil d'État a émise à cet égard pour transposition incorrecte de la directive a ultérieurement été réitérée à plusieurs endroits du projet de loi et notamment aux articles 16, paragraphe 2, 20, paragraphe 2 et 47, paragraphe 2. Le dispositif proposé était enfin souvent plus restrictif que celui de la directive (UE) 2016/800 garantissant davantage de droits en faveur du mineur que ne le faisait la loi en projet. Il en était ainsi en particulier de : - l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi qui limitait le droit du mineur à la présence des représentants aux seuls auditions et interrogatoires du mineur, alors que l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, correspondant de la directive (UE) 2016/800, prévoit ce droit pour toutes les audiences qui concernent e mineur; - l'article 9, paragraphe 4, du projet de loi visant à transposer l'article 8, point 3, de la directive (UE) 2016/800, en vertu duquel le droit du mineur à être examiné par un médecin doit être garanti dès le moment où le mineur est privé de liberté et non pas, comme le prévoyaient les auteurs à l'article 9, paragraphe 4, du projet de loi « lors de toutes les autres étapes de la procédure » et de - l'article 17, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi qui ne prévoyait pas que l'adulte approprié, dans l'hypothèse où le mineur en aurait choisi un ou s'il lui en avait été désigné un, soit invité à être présent lors de perquisitions et à assister aux opérations prévues à l'article 33 du Code de procédure pénale, afin d'assurer le respect des intérêts du mineur dans ce contexte, alors que ce droit découle toutefois de l'article 15, paragraphe 4, de la directive (UE) 2016/800<sup>173</sup> précitée qui dispose que « 4. [...], les États membres veillent à ce que les enfants aient le droit d'être accompagnés par le titulaire de la responsabilité parentale, ou par un autre adulte approprié visé au paragraphe 2, au cours des étapes de la procédure autres que les audiences auxquelles assiste l'enfant, lorsque l'autorité compétente estime: a) qu'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant d'être accompagné par cette personne; et b) que la présence de cette personne ne portera pas préjudice à la procédure pénale. » Le Conseil d'État a émis des oppositions formelles à l'égard de toutes ces transpositions incorrectes de la directive (UE) 2016/800.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7958 relative à l'accès et à la formation des professions d'avocat à la Cour, de notaire et d'huissier de justice et modifiant : [...]* entendait subordonner l'inscription sur la liste I du tableau des ordres des avocats à la détention du certificat de réussite des cours complémentaires en droit luxembourgeois et à l'accomplissement du stage judiciaire. Ce libellé ne tenait toutefois pas compte du fait que la liste I du tableau des avocats accueille, outre les avocats qui ont accompli leur stage au Luxembourg, les avocats qui y sont inscrits en vertu du mécanisme d'assimilation prévu à l'article 9 de la loi modifiée du 13 novembre 2002 portant transposition en droit luxembourgeois de la directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise ainsi qu'en vertu de

---

<sup>173</sup> Voir en ce sens également l'opposition formelle pour transposition incorrecte de l'article 15, paragraphe 4, de la directive 2016/800 que le Conseil d'État a émise dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 à l'encontre de l'article 18, paragraphe 2, du projet de loi n° 7991.

l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b)<sup>174</sup>, de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique du 17 novembre 2019. Le Conseil d'État a observé, dans son avis du 6 juin 2023, que pour être inscrits à la liste I du tableau d'un des ordres des avocats, les avocats pouvaient invoquer un de ces régimes sans avoir à justifier ni de la réussite des cours complémentaires en droit luxembourgeois ni de l'accomplissement du stage judiciaire luxembourgeois. Considérant que le législateur ne saurait contrevenir aux régimes précités, issus du droit dérivé européen ou d'un accord international, il s'est formellement opposé à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point F) Principes généraux du droit, 2) Principe de la hiérarchie des normes, a) Primauté du droit international.*

\*

Dans les considérations générales de son avis du 20 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification : [...]*, modifié par deux séries d'amendements gouvernementaux en dates respectivement du 26 janvier et du 16 septembre 2022, le Conseil d'État a observé que l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b), de la directive précitée n'avait pas été transposé correctement. L'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b), de la directive (UE) 2020/1828 dispose en effet qu'« [a]ux fins de l'homologation des accords, les États membres veillent à ce que, dans le cadre d'une action représentative visant à obtenir des mesures de réparation: [...] b) la juridiction ou l'autorité administrative, après avoir consulté l'entité qualifiée<sup>175</sup> et le professionnel, puisse inviter l'entité qualifiée et le professionnel à parvenir à un accord concernant la réparation dans un délai raisonnable. » En vertu de la disposition précitée de la directive, le processus de médiation obligatoire doit ainsi être précédé d'une intervention du juge qui doit consulter les parties et être en mesure de se prononcer sur les affaires se prêtant à une invitation à la médiation. Comme le dispositif proposé ne prévoyait toutefois pas une telle consultation préalable, ni une invitation à parvenir à un accord dans un délai raisonnable, le Conseil d'État a exigé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive (UE) 2020/1828, que la loi en projet soit complétée par de telles dispositions. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article L. 522-1, tel que le projet de loi amendé proposait de l'insérer dans le Code de la consommation.

\*

---

<sup>174</sup> Article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b), de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique du 17 novembre 2019 : « 1. La reconnaissance, avant la fin de la période de transition, des qualifications professionnelles, telles que définies à l'article 3, paragraphe 1, point b), de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil (9), des citoyens de l'Union ou des ressortissants du Royaume-Uni, ainsi que des membres de leur famille, par leur État d'accueil ou leur État de travail, conserve ses effets dans l'État concerné, y compris le droit d'exercer leur profession dans les mêmes conditions que ses ressortissants, lorsque cette reconnaissance a été faite conformément à l'une des dispositions suivantes: [...] b) l'article 10, paragraphes 1 et 3, de la directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil (10) en ce qui concerne l'accès à la profession d'avocat dans l'État d'accueil ou l'État de travail; ».

<sup>175</sup> En vertu de l'article 511-1, point 5, tel que l'article 2 du projet de loi n° 7650, tel qu'amendé, proposait de l'insérer dans le Code de la consommation, l'entité qualifiée visait « toute entité représentant les intérêts des consommateurs qui a été désignée par un État membre comme étant qualifiée pour tenter un recours collectif visée par l'article L. 511-4, paragraphe 1, point b) du présent Code; »

L'article L.321-3, paragraphe 3, tel que l'article 2 du *projet de loi n° 7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification : [...] proposait de l'introduire dans le Code de la consommation, omettait dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 26 janvier 2022 de prévoir la publicité des listes des entités pouvant intenter une action en cessation ou en interdiction, à portée uniquement nationale, qui sont à établir sur base des conditions de la directive (UE) 2020/1828. Dans son [avis du 20 juin 2023](#), le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à cette disposition pour transposition incorrecte de la directive à transposer.*

\*

L'article L. 521-1, paragraphe 2, tel que l'article 3 du *projet de loi n° 7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification : [...] proposait de l'insérer dans le Code de la consommation, visait, dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 26 janvier 2022, à transposer l'article 10, paragraphe 2, de la directive (UE) 2020/1828 précitée. Dans son [avis du 20 juin 2023](#), le Conseil d'État a toutefois constaté que la formulation du texte en projet, qui visait à déterminer les conditions à vérifier par le tribunal pour apprécier si le demandeur ne s'expose pas à un conflit d'intérêt, divergeait de celle employée par la directive. L'article 521-1, paragraphe 2 recourait par ailleurs aux termes « tiers privés » au lieu du terme « tiers » employé par la directive. Il s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition pour transposition incorrecte de la directive à transposer. Comme la formulation du nouvel article L. 521-1, paragraphe 3, du Code de la consommation se départait également de celle de l'article 10, paragraphe 2, de la directive précitée et qu'il y était d'ailleurs également fait usage du terme « tiers privé » au lieu du terme « tiers » prévu par la directive précitée, le Conseil d'État s'est également formellement opposé à cette disposition pour transposition incorrecte de la directive (UE) 2020/1828. Il a exigé que la disposition proposée reprenne les termes exacts de la directive à transposer.*

\*

L'article 10 de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, qui a trait au financement des actions représentatives visant à obtenir des mesures de réparation, dispose en son paragraphe 4, que : « Les États membres veillent à ce que, aux fins des paragraphes 1 et 2, les juridictions ou les autorités administratives soient habilitées à prendre les mesures appropriées, par exemple exiger de l'entité qualifiée qu'elle refuse le financement en question ou y apporte des modifications et, si nécessaire, rejeter la qualité pour agir de l'entité qualifiée dans le cadre d'une action représentative déterminée. Si la qualité pour agir de l'entité qualifiée est rejetée dans le cadre d'une action représentative déterminée, ce rejet ne porte pas atteinte aux droits des consommateurs concernés par ladite action représentative. » En guise de transposition de la disposition précitée, l'article L. 521-1, paragraphe 4, tel que l'article 3 du *projet de loi n° 7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification : [...] proposait de l'insérer dans le Code de la consommation, disposait, dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 26 janvier 2022, qu'« [a]ux fins des paragraphes 1 et 2, le*

tribunal est habilité à prendre les mesures appropriées, par exemple exiger du demandeur qu'il refuse le financement en question ou qu'il y apporte des modifications et, si nécessaire, à rejeter la qualité pour agir du demandeur dans le cadre du recours collectif concerné. Un tel rejet ne porte pas atteinte aux droits des consommateurs concernés par ledit recours collectif. » Dans son [avis du 20 juin 2023](#), le Conseil d'État a d'abord constaté que la disposition proposée omettait de préciser les conséquences de l'omission de la communication d'un aperçu financier par le demandeur. Il a ensuite donné à considérer que la disposition, qui avait trait au conflit d'intérêt, se trouvait dans un article consacré aux « conditions de recevabilité » du recours collectif et qu'elle ne prévoyait pas la possibilité pour le tribunal de prendre des « mesures appropriées » « à tout moment de la procédure ». L'article 10 de la directive (UE) 2020/1828 à transposer exige en effet une vérification de l'absence de conflits d'intérêts tout au long de la procédure, vérification qui s'impose même en l'absence de changement du bailleur de fonds. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à l'article L. 521-1, paragraphe 4, tel qu'il était proposé de l'insérer dans le Code de la consommation, pour transposition incorrecte de la directive (UE) 2020/1828 précitée.

\*

L'article L. 521-2, tel que l'article 3 du *projet de loi n° 7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification : [...]* proposait de l'insérer dans le Code de la consommation, avait trait, dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 26 janvier 2022, à la recevabilité du recours collectif. L'article 521-2, paragraphe 2, disposait que : « Le demandeur informe, à ses frais, les consommateurs concernés de la décision définitive d'irrecevabilité du tribunal. Le tribunal détermine les modalités d'information des consommateurs concernés par la décision définitive de recevabilité. Le tribunal détermine les modalités et les délais adaptés aux circonstances de l'espèce. » Les auteurs expliquaient que la disposition proposée visait à transposer l'article 13 de la directive (UE) 2020/1828, qui prévoit que les entités qualifiées doivent fournir aux consommateurs concernés en temps utile et par des moyens appropriés, et en particulier sur leur site internet, des informations sur les recours collectifs en cours. Dans son [avis du 20 juin 2023](#), le Conseil d'État a constaté que la disposition proposée n'était pas conforme à l'article 13 de la directive dans la mesure où elle ne prévoyait qu'une information sur la décision définitive d'irrecevabilité tandis que les consommateurs doivent en vertu de la directive être informés de « l'état d'avancement des actions représentatives » et qu'ils doivent donc être informés dans les meilleurs délais, même avant l'écoulement du délai d'appel. Il a également relevé que la disposition omettait de préciser l'obligation de publication du jugement d'irrecevabilité sur le site Internet du représentant du groupe, obligation de publication qui doit être respectée en tout état de cause, que le représentant du groupe soit une entité qualifiée ou, en vertu du principe de l'égalité de traitement, un consommateur individuel. Il s'est en conséquence formellement opposé pour transposition incorrecte de la directive à l'article L. 521-2, paragraphe 2, tel qu'il était proposé de l'insérer dans le Code de la consommation.

\*

L'article L. 522-16, tel que l'article 3 du *projet de loi n° 7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification : [...]* proposait de l'insérer dans le Code de la consommation, avait trait, dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 26 janvier 2022, à l'homologation de l'accord

« extrajudiciaire » du litige collectif. Le paragraphe 2 de cet article, qui disposait que : « (2) Le tribunal refuse l'homologation de cet accord extrajudiciaire d'un litige collectif si: a) celui-ci est contraire à l'ordre public ; b) celui-ci est contraire à l'intérêt des enfants ; c) en vertu d'une disposition spécifique, il n'est pas possible de le rendre exécutoire; ou d) il estime que les mesures de publicité prévues ne sont pas adéquates pour informer suffisamment les consommateurs potentiellement intéressés », avait pour objet la transposition de l'article 11, paragraphe 2, de la directive (UE) 2020/1828, aux termes duquel : « Les accords visés au paragraphe 1 sont soumis au contrôle de la juridiction ou de l'autorité administrative. La juridiction ou l'autorité administrative évalue si elle doit refuser d'homologuer un accord qui est contraire aux dispositions impératives de droit national ou qui comporte des conditions qui ne peuvent pas être exécutées, compte tenu des droits et des intérêts de toutes les parties, et en particulier ceux des consommateurs concernés. Les États membres peuvent fixer des règles autorisant la juridiction ou l'autorité administrative à refuser d'homologuer un accord au motif que celui-ci est inéquitable. » Dans son [avis du 20 juin 2023](#), le Conseil d'État, constatant que les conditions du refus d'homologation prévues par la disposition proposée n'étaient pas en accord avec celles de l'article 11, paragraphe 2, de la directive (UE) 2020/1828, a demandé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive, que la disposition proposée soit reformulée et complétée.

\*

L'article L. 530-5, paragraphe 3, tel que l'article 3 du *projet de loi n° 7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification* : [...] proposait de l'insérer dans le Code de la consommation, disposait, dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 26 janvier 2022, que : « (3) N'est pas recevable le recours collectif entre les mêmes consommateurs du groupe contre le même professionnel qui se fonde sur les mêmes faits, les mêmes manquements et la réparation des mêmes préjudices que ceux ayant déjà fait l'objet d'un jugement de responsabilité, dans le cadre de la procédure ordinaire ou de la procédure simplifiée, ou d'un accord homologué. » La disposition précitée avait pour objet la transposition de l'article 9, paragraphe 4, de la directive (UE) 2020/1828 aux termes duquel : « Les États membres établissent des règles pour garantir que les consommateurs qui ont exprimé explicitement ou tacitement leur volonté d'être représentés dans le cadre d'une action représentative ne peuvent pas être représentés dans le cadre d'autres actions représentatives ayant le même objet et la même cause intentées contre le même professionnel ni intenter une action à titre individuel ayant le même objet et la même cause contre le même professionnel. Les États membres fixent également des règles pour garantir que les consommateurs n'obtiennent pas réparation plus d'une fois pour une action ayant le même objet et la même cause intentée contre le même professionnel. » Dans son [avis du 20 juin 2023](#), le Conseil d'État a observé que la disposition proposée se limitait à transposer l'interdiction pour les consommateurs ayant exprimé explicitement ou tacitement leur volonté d'être représentés dans le cadre d'une action représentative d'être représentés dans le cadre d'autres actions représentatives ayant le même objet et la même cause intentées contre le même professionnel. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte, que la disposition soit complétée par la précision que les recours individuels entre les mêmes parties ayant le même objet sont eux aussi irrecevables.

\*

L'amendement 43 des amendements parlementaires du 14 mars 2023 concernant le *projet de loi n° 6539 relative à la préservation des entreprises et portant modernisation du droit de la faillite et*

*modifiant* : [...] portait sur l'article 44 du projet de loi qui était renuméroté en article 43 par les amendements précités. Dans son deuxième avis complémentaire du 20 juin 2023, le Conseil d'État, en renvoyant à l'article 9, paragraphe 4, alinéa 4, de la directive 2019/1023 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes, et modifiant la directive (UE) 2017/1132 (directive sur la restructuration et l'insolvabilité), qui dispose, en son alinéa 4, que « [l]es États membres mettent en place des mesures appropriées pour veiller à ce que la répartition en classes s'effectue d'une manière visant en particulier à protéger les créanciers vulnérables, comme les petits fournisseurs », a observé que le projet de loi omettait de prendre en considération la situation des « créanciers vulnérables ». Il a dès lors demandé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de cette directive, que le dispositif de la loi en projet soit complété dans le sens voulu par l'article 9, paragraphe 4, alinéa 4, de la directive 2019/1023 précitée.

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

L'article 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, du *projet de loi n° 8016 portant modification : 1° du Code du travail 2° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 3° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux*, en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, visait à compléter l'article L. 233-16, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code du travail par un point 9<sup>o</sup> nouveau qui se lisait comme suit: « Le salarié obligé de s'absenter de son travail pour des raisons d'ordre personnel a droit à un congé extraordinaire dans les cas suivants, fixé à : [...] 9. un jour sur une période d'occupation de douze mois pour raisons de force majeure liée à des raisons familiales urgentes en cas de maladie ou d'accident d'un membre de famille tel que défini ci-dessous rendant indispensable la présence immédiate du salarié et qui sont attestées par un médecin ; ». Le point 9<sup>o</sup> précité avait pour objet la transposition de l'article 7 de la directive (UE) 2019/1158. Dans son avis du 25 octobre 2022, le Conseil d'État a toutefois observé que l'article 7 de la directive, bien que recourant aux « raisons familiales urgentes », ne limite toutefois pas *expressis verbis* le droit de s'absenter du travail au cas de maladie ou d'accident d'un membre de la famille. Il a également relevé que l'exigence suivant laquelle les raisons de force majeure devaient être attestées par un médecin, imposée par la disposition en projet, n'était pas prévue par le dispositif de la directive. En effet, celle-ci ne subordonne pas le recours au droit de s'absenter du travail pour des raisons de force majeure à la présentation de justifications appropriées. L'article 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, proposait ensuite l'insertion d'un nouveau point 10<sup>o</sup> à l'article L.233-16 du Code du travail relatif au congé d'aidant. Si le nouveau point 10<sup>o</sup> reprenait bien le dispositif de la directive (UE) 2019/1158, il restait toutefois en défaut de définir le concept de « raison médicale grave telle que définie par chaque État membre ». Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à l'article 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, du projet de loi sous examen, pour cause de transposition incorrecte et incomplète de la directive (UE) 2019/1158. Il a finalement relevé que le projet de loi ne contenait pas de dispositions insérant le congé d'aidant et le droit de s'absenter du travail pour raisons de force majeure dans la législation portant sur les fonctionnaires de l'État et les fonctionnaires communaux alors même que la directive à transposer s'applique à la fonction publique. Les auteurs du projet de loi avaient expliqué à cet égard que les législations applicables aux fonctionnaires étatiques et communaux prévoyaient d'ores et déjà des congés similaires à ceux prévus par la directive, dont notamment le congé pour convenance personnelle et le congé social, et que la directive ne nécessitait dès lors plus à d'être transposée à ce niveau. Le Conseil d'État, en comparant ces congés au congé d'aidant et au droit de s'absenter du travail pour raisons de force



majeure, a néanmoins dû constater que les dispositions législatives existantes, applicables aux fonctionnaires étatiques et communaux, concernant l’octroi du congé de convenance, ne sont pas compatibles avec les dispositions de la directive (UE) 2019/1158 relative au droit de s’absenter du travail pour des raisons de force majeure. Il a par conséquent demandé, sous peine d’opposition formelle, pour transposition incomplète de la directive (UE) 2019/1158, que la loi en projet soit complétée par des dispositions conformes à la directive garantissant aux fonctionnaires de l’État et aux fonctionnaires communaux le droit de s’absenter du travail pour des raisons de force majeure.

\*

L’article 3 du *projet de loi n° 8016 portant modification : 1° du Code du travail 2° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l’État ; 3° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux*, en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l’équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil visait à compléter l’article L. 233-16 par plusieurs alinéas aux fins de transposer les articles 10 à 13 de la directive (UE) 2019/1158. Ces articles de la directive (UE) 2019/1158 prévoient des mesures de protection en faveur des travailleurs qui prennent un des types de congé prévus par la directive. Les auteurs du projet de loi avaient décidé d’appliquer les dispositions prévues à l’article 3 à l’ensemble des congés extraordinaires. En optant pour cette voie, ils excédaient les exigences prévues par la directive qui limite l’application des articles précités au congé de paternité, au congé parental, au congé d’aidant et au droit de s’absenter du travail pour raisons de force majeure. Dans son [avis du 25 octobre 2022](#), le Conseil d’État a toutefois dû constater que le projet de loi n’envisageait pas de compléter la législation applicable aux fonctionnaires de l’État et aux fonctionnaires communaux, par des dispositions visant à protéger le travailleur ayant formulé une demande d’octroi des congés prévus par la directive contre des représailles ou un traitement moins favorable. Il a par conséquent demandé, sous peine d’opposition formelle pour cause de transposition incomplète de la directive, que le projet de loi soit complété par des dispositions assurant aux fonctionnaires un niveau de protection de leurs droits qui est équivalent à celui prévu par la directive.

\*

L’article 6 du *projet de loi n° 8016 portant modification : 1° du Code du travail 2° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l’État ; 3° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux* visait à transposer l’article 9 de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l’équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil relatif aux modalités des formules souples de travail en insérant un chapitre VI dans le livre II, titre III, du Code du travail, comprenant les articles L. 236-1 et L. 236-2. Dans son [avis du 25 octobre 2022](#), le Conseil d’État a constaté que le texte proposé n’envisageait pas de transposer ces dispositions dans les lois fixant les statuts des fonctionnaires de l’État et des fonctionnaires communaux. Les auteurs ne donnaient d’ailleurs pas d’explications à ce sujet. Le Conseil d’État a toutefois estimé que les dispositions relatives au « service à temps partiel » prévues aux articles 31 et 31-1 de loi précitée du 16 avril 1979 et aux articles 33 et 34 de la loi précitée du 24 décembre 1985 répondent déjà aux exigences de la directive en ce qu’elles permettent aux fonctionnaires de demander des formes souples de travail, la législation relative à la procédure administrative non contentieuse garantissant par ailleurs que les décisions de refus de telles formes souples de travail soient dûment motivées. Il s’est toutefois aperçu que les lois fixant les statuts des fonctionnaires de l’État et des fonctionnaires communaux ne prévoient pas de dispositions protégeant les fonctionnaires ayant formulé une demande en vue d’un service à temps

partiel ou bénéficiant déjà d'un service à temps partiel contre des représailles ou des traitements moins favorables. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, pour cause de transposition incomplète de la directive, que le projet de loi sous examen soit complété par des dispositions garantissant cette protection aux fonctionnaires.

\*

Dans son avis du 25 octobre 2022 concernant le *projet de loi n° 7975 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services*, le Conseil d'État a constaté que l'article 2 du projet de loi omettait de reprendre les définitions prévues à l'article 3, points 35° et 36°, de la directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services, portant respectivement sur les concepts de « services de transport urbains et suburbains » et « services de transport régionaux ». Il a par conséquent exigé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète de la directive (UE) 2019/882, que ces définitions soient intégrées à l'article 2 du projet de loi.

\*

L'article 19 du *projet de loi n° 7945 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union*, concernant les suivi et traitement des signalements par les autorités compétentes, disposait en son paragraphe 5 que : « (5) Les autorités compétentes peuvent décider dans les mêmes conditions que celles visées au paragraphe 4, de ne pas donner suite à un signalement, si ce dernier s'avère répétitif et ne contient aucune nouvelle information significative par rapport au signalement antérieur. » Cette disposition avait pour objet la transposition de l'article 11, paragraphe 4, de la directive (UE) 2019/1937 précitée aux termes duquel : « (4) Les États membres peuvent prévoir que les autorités compétentes peuvent décider de clore les procédures en ce qui concerne les signalements répétitifs qui ne contiennent aucune nouvelle information significative sur des violations par rapport à un signalement antérieur à propos duquel les procédures concernées ont été closes, à moins que de nouveaux éléments juridiques ou factuels ne justifient un suivi différent. En pareil cas, les autorités compétentes notifient à l'auteur de signalement leur décision et les motifs de cette décision. » Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'État a constaté que l'article 19, paragraphe 5, omettait de transposer la précision prévue à l'article 11, paragraphe 4, suivant laquelle le signalement répétitif ne doit contenir « aucune nouvelle information significative sur des violations par rapport à un signalement antérieur à propos duquel les procédures concernées ont été closes, à moins que de nouveaux éléments juridiques ou factuels ne justifient un suivi différent ». Comme la transposition de l'article 11, paragraphe 4, de la directive était dès lors incomplète, le Conseil d'État a émis une opposition formelle au texte proposé.

\*

Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : [...]*, modifié par une profusion d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 10 février 2023, le Conseil d'État a relevé à plusieurs endroits du dispositif proposé que la directive (UE) 2016/800 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, que le projet de loi visait à transposer, n'était pas complètement transposée.

Il a à chaque fois demandé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète de la directive, que la disposition non transposée soit intégrée dans le dispositif du projet de loi<sup>176</sup>.

\*

Dans les considérations générales de son avis du 4 juillet 2023 concernant le *projet de loi n° 8063 portant fixation des conditions de travail et de rémunération du personnel enseignant de l'enseignement musical dans le secteur communal*, le Conseil d'État a constaté que le projet de loi n'entendait pas accorder au personnel relevant de l'enseignement musical communal les congés et protections prévus par la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, transposée pour les autres catégories de travailleurs par les projets de loi n<sup>os</sup> 8016<sup>177</sup> et 8017<sup>178</sup>. Il a en conséquence demandé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète de cette directive, de compléter le projet de loi par des dispositions garantissant au personnel relevant de l'enseignement musical communal les congés et protections issus de la directive précitée.

## F) PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT

### 1) *Fraus omnia corrumpit*

L'article 91, paragraphe 5, du *projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification* : [...] disposait qu'« [e]n cas de déclarations inexactes ou fausses, le ministre peut après mise en demeure demander la restitution des montants indument touchés ». Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, le Conseil d'État a donné à considérer que la disposition était rédigée de manière à accorder un pouvoir d'appréciation au ministre, inconcevable en cas de déclarations inexactes ou fausses. Sur le fondement de l'adage *fraus omnia corrumpit*, signifiant qu'un avantage obtenu par fraude ne saurait ni créer des droits, ni acquérir un caractère définitif à l'égard du fraudeur, il a exigé, sous peine d'opposition formelle l'omission de cette disposition.

### 2) Principe de la hiérarchie des normes

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

L'article 1<sup>er</sup>, point 9<sup>o</sup>, du *projet de loi n° 8051 portant : 1<sup>o</sup> modification du Code de procédure pénale ; 2<sup>o</sup> modification de la loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres de l'Union européenne* tendait à supprimer à l'article 553 du Code de procédure pénale, consacré à l'audition par des moyens de télécommunication audiovisuelle, la limitation de l'application desdits procédés au territoire luxembourgeois. À l'instar du procureur d'État de Luxembourg, le Conseil d'État, dans son avis

---

<sup>176</sup> Voir en ce sens les oppositions formelles que le Conseil d'État a émises dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 à l'encontre des articles 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 4, paragraphe 3, 5, 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et paragraphe 2, point 6<sup>o</sup>, 7, paragraphe 2, 9, paragraphe 4 et 17, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7991.

<sup>177</sup> Projet de loi n° 8016 portant modification : 1<sup>o</sup> du Code du travail ; 2<sup>o</sup> de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 3<sup>o</sup> de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil.

<sup>178</sup> Projet de loi n° 8017 portant modification : 1<sup>o</sup> de l'article L. 233-16 du Code du travail ; 2<sup>o</sup> de l'article 28-5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

du 28 février 2023, a estimé que cette suppression, sans la moindre référence aux obligations découlant pour le Luxembourg des textes régissant l'entraide internationale en matière pénale pour ce qui est des actes d'enquête ou d'instruction menés à l'étranger, même à partir du territoire national, instillerait une contradiction par rapport aux obligations internationales du Luxembourg. Il s'y est en conséquence formellement opposé pour contrariété au droit international.

\*

L'article 9 de la *proposition de loi n° 8181 portant modification : 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2° de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle* entendait modifier l'article 282 de la loi électorale relatif aux opérations électorales destinées à désigner les députés du Grand-Duché de Luxembourg au Parlement européen, en y précisant entre autres que la Chambre des députés procéderait « seule à la vérification des pouvoirs des candidats au Parlement européen élus au Grand-Duché de Luxembourg ». Dans son *avis du 16 mai 2023*, le Conseil d'État a relevé que la modification proposée méconnaissait tant l'acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct du 20 septembre 1976, tel que modifié, dont l'article 12 prévoit expressément que : « le Parlement européen vérifie les pouvoirs des membres du Parlement européen. À cet effet [l'Assemblée] prend acte des résultats proclamés officiellement par les États membres et statue sur les contestations qui pourraient être éventuellement soulevées sur la base des dispositions du présent acte, à l'exclusion des dispositions nationales auxquelles celui-ci renvoie »<sup>179</sup>, que le Règlement intérieur du Parlement européen, qui prévoit en son article 3<sup>180</sup>, consacré à la vérification des pouvoirs, qu'il appartient aux autorités compétentes des États membres de communiquer au Parlement européen les noms des députés élus et que le Parlement européen procède « sans retard à la vérification des pouvoirs et statue sur la validité du mandat de chacun de ses membres nouvellement élus ainsi que sur les contestations éventuelles présentées conformément aux dispositions de l'acte du 20 septembre 1976, à l'exclusion de celles qui, en vertu dudit article, relèvent exclusivement des dispositions nationales auxquelles celui-ci renvoie ». Considérant en conséquence que la modification proposée était contraire au droit européen, le Conseil d'État s'y est formellement opposé en demandant qu'elle soit omise. Il a par ailleurs rappelé dans ce contexte que l'article 283 de la loi électorale prévoit, conformément au droit de l'Union européenne, la vérification des pouvoirs de ses membres par le Parlement européen. Le même article 9 de la proposition de loi entendait ensuite compléter l'article 282 de la loi électorale par un second alinéa aux fins de conférer compétence à la Chambre des députés pour constater que l'un des membres du Parlement européen élu au Grand-Duché a perdu en cours de mandat sa qualité de membre du Parlement européen en raison de la violation des dispositions de la loi électorale. Le Conseil d'État a renvoyé dans ce contexte à l'article 13 de l'acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct du 20 septembre 1976, en vertu duquel il appartient aux autorités nationales compétentes d'informer le Parlement européen de l'expiration d'un mandat d'un député élu dans ce pays « lorsque la législation d'un État membre établit expressément la déchéance de ce mandat ». Il a déduit de l'article 13 précité qu'il relève de la compétence du Parlement européen de tirer les conséquences d'une telle déchéance. Il a également souligné qu'en vertu de ce même article 13, la démission par renonciation à son mandat de la part d'un membre du Parlement européen ne s'effectue pas devant les instances nationales, mais bien devant le Parlement européen lui-même, les instances nationales n'intervenant en ce cas que dans le cadre du remplacement du siège devenu vacant, le droit national ne retrouvant son empire que

---

<sup>179</sup>JOCE L278/5 du 8 octobre 1976, acte approuvé par la loi du 27 août 1977 portant approbation de la Décision et de l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, signés à Bruxelles, le 20 septembre 1976, Mém. A 1977, n. 54 du 15 septembre 1976; pour la teneur actuelle de cet acte, voir [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:01976X1008\(01\)-20020923&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:01976X1008(01)-20020923&from=EN) ;

<sup>180</sup>[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-8-2017-01-16-RULE-003\\_FR.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-8-2017-01-16-RULE-003_FR.html?redirect)

pour désigner un remplaçant. Comme la Chambre des députés ne saurait en conséquence être compétente pour constater la perte du mandat, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle pour violation du droit de l'Union européenne, que la disposition soit rédigée comme suit : « La Chambre des députés constate également que l'un des membres du Parlement européen élu au Grand-Duché de Luxembourg, en cours de mandat, ne remplit plus les exigences de la présente loi et communique cette information sans délai au Parlement européen. »

\*

L'article 85, paragraphe 5, du *projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification* : [...] disposait que : « Lorsque l'existence d'un risque imminent pour la sécurité, la santé physique ou mentale d'un mineur ou jeune adulte accueilli ou suivi est établie, le ministre peut procéder au retrait immédiat de l'agrément [dont dispose toute personne physique ou morale, de droit privé ou de droit public qui preste l'une des mesures définies par la loi en projet.] » Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, le Conseil d'État s'est d'abord interrogé sur les conséquences d'une telle décision pour les bénéficiaires des mesures prestées par des prestataires dont l'agrément serait retiré, surtout lorsque ces bénéficiaires sont mineurs. Il a demandé que la loi en projet apporte des précisions à cet égard. Il s'est ensuite demandé, en l'absence de précision dans le dispositif en projet, quelle serait la marge d'appréciation du ministre en cas de risque imminent pour la sécurité ou la santé physique ou mentale du mineur ou du jeune adulte accueilli ou suivi. Il a souligné que ces questions se posaient au regard de la nécessaire obligation pour le Grand-Duché de Luxembourg de respecter les prescrits des traités dont il est partie, dont en particulier la Convention relative aux droits de l'enfant, dont l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, dispose que : « Les États parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié. » Estimant qu'en laissant une marge d'appréciation au ministre, la disposition était notamment contraire à la Convention relative aux droits de l'enfant, le Conseil d'État s'y est formellement opposé.

\*

L'article 24, du *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification* : [...], dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 10 février 2023, réglait l'information des représentants légaux en cas de privation de liberté du mineur. Outre d'observer que cette information était superflue au regard du droit à l'information des représentants légaux du mineur déjà prévu à l'article 5 du projet de loi, le Conseil d'État, dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023, a constaté que l'article 24 ne reprenait pas l'information de la personne choisie par le mineur ou nommée par l'autorité compétente, inscrite à l'article 5, paragraphe 3, précité. Au regard de cette omission et en vertu de l'article 3.1 de la Convention relative aux droits de l'enfant qui dispose que « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale », le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 24 de la loi en projet pour contrariété à l'intérêt supérieur de l'enfant.

\*

*Il est encore renvoyé à :*

*- l'opposition formelle relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 1) Égalité devant la loi (articles 10bis, 11, paragraphe 2, 101 de la Constitution et 15 de la Constitution révisée) et principe de non-discrimination (articles 15, paragraphe 2, de la Constitution révisée, 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 1<sup>er</sup> du Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), n) Protection de la jeunesse, que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 1<sup>er</sup> juin 2023](#) concernant l'article 11 du projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : [...], dans sa version issue des amendements gouvernementaux du 10 février 2023 ;*

*- l'opposition formelle relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 2) Droits de procédure, a) Droits de la défense (articles 12 de la Constitution, 17 et 110 de la Constitution révisée et 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 1<sup>er</sup> juin 2023](#) concernant l'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : [...], tel qu'issu des amendements gouvernementaux du 10 février 2023, omettait de prévoir la « personne d'accompagnement » ;*

*- l'opposition formelle relevée au point E) Droit de l'Union européenne, 3) Directives européennes, a) Transposition incorrecte d'une directive, que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 6 juin 2023](#) concernant l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7958 relative à l'accès et à la formation des professions d'avocat à la Cour, de notaire et d'huissier de justice et modifiant : [...].*

### ***b) Supériorité de la Constitution par rapport aux autres normes du droit national***

Dans son [avis du 29 novembre 2022](#) concernant la proposition de loi n° 8038 modifiant 1. La loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur ; [...], le Conseil d'État a constaté que l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, de la loi précitée du 22 août 2003, dans sa version modifiée par l'article 2 de la proposition de loi, visait à tenir compte des nouvelles conditions de majorité nécessaires pour la désignation de la personne que la Chambre des députés propose au Grand-Duc, prévues à l'article 83 de la Constitution révisée qui dispose que : « l'Ombudsman est nommé par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés, votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 71, alinéa 3 ». Le Conseil d'État a rappelé concernant cette modification que les dispositions qui n'ont d'autre objet que de reprendre une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphasant, n'ont pas leur place dans les textes hiérarchiquement inférieurs; plus particulièrement la reprise dans la loi d'une disposition constitutionnelle, ce qui risque de dénaturer le texte de la norme supérieure et d'introduire la confusion dans l'esprit du lecteur entre des dispositions hiérarchiquement distinctes. Il a par conséquent souligné que la reproduction d'une disposition constitutionnelle dans un texte, peu importe sa place dans la hiérarchie des normes, est absolument à éviter.<sup>181</sup>

### ***c) Interdiction des renvois à des normes hiérarchiquement inférieures dans les lois intervenant dans les matières réservées par la Constitution à la loi***

L'amendement 39 des amendements gouvernementaux du 26 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et modifiant [...]* proposait de remplacer

---

<sup>181</sup> Voir en ce sens également l'observation que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 25 avril 2023](#) concernant l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la proposition de loi n° 8037 relative aux propositions motivées aux fins de légiférer.

l'article 51 du projet de loi par un nouvel article 63. Le nouvel article 63, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, visait à appliquer aux candidats du sous-groupe militaire des groupes de traitement B1, C1 et C2 de la rubrique « Armée, Police et Inspection générale de la Police » les dispositions relatives à la formation de promotion, l'examen de promotion, les conditions de réussite, d'ajournement et d'échec du règlement grand-ducal du 4 septembre 2020 fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Administration gouvernementale. Dans son avis complémentaire du 14 juillet 2023, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 63, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, tel qu'amendé, après avoir rappelé que dans une matière réservée, la référence à une norme hiérarchiquement inférieure n'est pas admise. Il a proposé de rédiger l'article 63 comme suit : « Pour les candidats du sous-groupe militaire des groupes de traitement B1, C1 et C2 de la rubrique « Armée, Police et Inspection générale de la Police », la formation de promotion, l'examen de promotion, les conditions de réussite, d'échec et d'ajournement à l'examen sont les mêmes que ceux applicables aux fonctionnaires de l'Administration gouvernementale. »

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

Dans les considérations générales de son avis du 29 novembre 2022 concernant le *projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de participation des parties prenantes, prévue par la loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions*, le Conseil d'État a constaté que les articles 1<sup>er</sup> et 2 du dispositif proposé fixaient des délais qui étaient, d'une part, applicables à la procédure de consultation publique, précédant le cas échéant l'introduction de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou la modification de telles dispositions existantes et, d'autre part, applicables à la publication de dispositions réglementant une profession émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel. Il a observé à cet égard qu'en déterminant des délais applicables à la procédure de consultation et à la publication de projets de dispositions, le règlement grand-ducal en projet interférerait dans le processus d'adoption des dispositions législatives, réglementaires ou administratives. Dans le cas de dispositions de nature légale, il a donné à considérer que cette manière de procéder serait même contraire au principe de la séparation des pouvoirs dans la mesure où le pouvoir exécutif ne saurait d'aucune manière entraver la procédure législative. Le Conseil d'État a ensuite observé que la matière relevait, en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, de celles que la Constitution réserve à la loi, impliquant que le Grand-Duc ne saurait, en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises et qu'il appartiendrait en conséquence au seul législateur d'imposer les délais visés au pouvoir réglementaire du Grand-Duc. Finalement, concernant les dispositions réglementant une profession émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel, il a rappelé que le législateur est seul compétent pour conférer un pouvoir réglementaire aux établissements publics et aux organes professionnels voire pour imposer, le cas échéant, des conditions pour l'exercice de ce pouvoir réglementaire et qu'il est par conséquent exclu que le Grand-Duc retarde l'adoption des projets de dispositions réglementaires émanant des établissements publics ou d'organes professionnels. Au regard de l'ensemble de ces observations, le Conseil d'État a mis en garde que le projet de règlement grand-ducal risquerait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Ce n'était dès lors qu'à titre subsidiaire qu'il a procédé à l'examen des articles du règlement grand-ducal en projet.

*Des références à l'observation relevée ci-avant sont faites au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi (article 32,*

*paragraphe 3, de la Constitution devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), e) Liberté de commerce, liberté du travail agricole, et exercice des professions libérales (article 11, paragraphe 6, de la Constitution devenu l'article 35 de la Constitution révisée) ainsi qu'au point C) Le pouvoir réglementaire, 3) Le pouvoir réglementaire des organes professionnels (article 11, paragraphe 6, de la Constitution) et 4) Le pouvoir réglementaire des établissements publics (article 108bis de la Constitution).*

\*

*Il est encore renvoyé à l'opposition formelle relevée au point D) Institutions et administrations publiques, 1) Le Grand-Duc, a) La prérogative du Grand-Duc d'organiser son Gouvernement (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans les considérations générales de son avis du 11 octobre 2022 concernant le projet de loi n° 7887 relative à la mise en place et la coordination de la politique alimentaire.*

#### **4) Principe de sécurité juridique**

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

Dans son avis du 11 octobre 2022, concernant l'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, du *projet de loi n° 8012 portant création de l'Institut national des langues Luxembourg [...]*, qui disposait que : « Ce certificat qualifie son détenteur à enseigner la langue luxembourgeoise comme langue étrangère à des apprenants adultes, pour autant que l'organisation de l'enseignement n'est pas réglée par d'autres dispositions légales », le Conseil d'État s'est interrogé sur la portée de la formule « pour autant que l'organisation de l'enseignement n'est pas réglée par d'autres dispositions légales ». Estimant que la disposition ne répondait pas aux exigences de clarté, d'accessibilité et de prévisibilité des normes juridiques, il s'y est formellement opposé pour non-respect du principe de sécurité juridique qui est un principe auquel la Cour constitutionnelle a attribué valeur constitutionnelle par un arrêt du 22 janvier 2021<sup>182</sup>. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, qui reproduisait la formule prévue à l'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, du projet de loi.

\*

Dans son avis du 11 octobre 2022 concernant le *projet de loi n° 8012 portant création de l'Institut national des langues Luxembourg [...]*, le Conseil d'État a considéré que la formule « employé en période de transition », visée à l'article 25 du projet de loi, en vertu duquel « [l]es fonctionnaires, les fonctionnaires-stagiaires, les employés, les employés en période de transition et les salariés de l'État nommés, engagés, en congés, affectés, détachés ou transférés auprès de l'Institut national des langues, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, sont repris dans le cadre du personnel de l'Institut national des langues Luxembourg », était incertaine, et dès lors source d'insécurité juridique. Il s'y est en conséquence formellement opposé.

\*

L'article 1<sup>er</sup> du *projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 7 mai 2021 relatif à l'utilisation du logo Nutri-Score* visait à remplacer l'annexe du règlement grand-ducal précité reprenant le règlement d'usage du logo Nutri-Score, dont l'Agence nationale de santé publique française est le propriétaire. Les auteurs expliquaient que ce remplacement était

---

<sup>182</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00152 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021).



rendu nécessaire par le fait que « Santé publique France a publié en date du 31 janvier 2022 une nouvelle version du règlement d'usage concernant l'utilisation du logo Nutri-Score, de sorte qu'il y a également lieu d'adapter le règlement grand-ducal luxembourgeois » étant donné que « [l]e Luxembourg applique l'utilisation du logo Nutri-Score conformément aux dispositions émises en France ». Dans son avis du 25 octobre 2022 concernant l'article 1<sup>er</sup> du projet de règlement grand-ducal, le Conseil d'État a observé que le point 14.1 alinéa 3, de l'annexe, dans sa teneur proposée, faisait référence à l'article 121-1 du Code de la consommation, sans préciser s'il était question du code de la consommation français ou luxembourgeois. Considérant que cette imprécision était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État a rendu attentif que la référence précitée risquerait, en cas de maintien, d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du *projet de loi n° 8087 autorisant l'État à participer au financement du surcoût des produits énergétiques et d'électricité supporté par les centres intégrés pour personnes âgées, maisons de soins, logements encadrés et centres de jour psycho-gériatriques agréés en vertu de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes ouvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique* disposait que « (2) Sont éligibles les surcoûts pour l'achat de produits énergétiques et d'électricité, à savoir le gaz de canalisation, le gaz comprimé, les copeaux et granulés de bois, le gasoil de chauffage, la chaleur et l'électricité. » Dans son avis du 15 novembre 2022, le Conseil d'État s'est interrogé sur la signification du terme « chaleur » à la disposition précitée, non autrement défini. Il a fait valoir que si était visée la chaleur produite par un système de chauffage relié à une centrale énergétique qui vend cette chaleur transportée à distance aux établissements voire maisons reliées à son réseau de distribution, il faudrait formuler le dispositif en ce sens. En considérant que la notion de « chaleur » visée à la disposition précitée était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État a émis une opposition formelle à cette disposition.

\*

L'article 3, point 13°, du *projet de loi n° 8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant : [...] 3° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; [...] visait à compléter l'article 168quater, alinéa 1<sup>er</sup>, in fine, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, par un bout de phrase libellé comme suit : « et que la non-imposition des revenus nets des entreprises associées résulte de cette différence de qualification ». L'article 168quater, alinéa 1<sup>er</sup>, avait en conséquence la teneur suivante : « 1) Les organismes au sens de l'article 175 et les dispositifs, constitués ou établis au Grand-Duché de Luxembourg, dont les revenus nets sont considérés comme les revenus nets d'une ou de plusieurs autres personnes physiques ou organismes au sens des articles 159, 160 ou 175, sont considérés comme des contribuables résidents et leurs revenus nets sont soumis à l'impôt sur le revenu des collectivités pour la quote-part de leurs revenus nets qui ne sont pas par ailleurs imposés en vertu de la présente loi ou des lois de toute autre juridiction, lorsqu'une ou plusieurs entreprises associées au sens de l'article 168ter, alinéa 1<sup>er</sup>, numéro 18, non résidentes détenant globalement un intérêt direct ou indirect de 50 pour cent ou plus des droits de vote, des participations au capital ou des droits de participation aux bénéfices de ces organismes ou dispositifs, se situent dans une juridiction ou des juridictions qui considèrent ces organismes ou dispositifs comme une personne imposable au Grand-Duché de Luxembourg et que la non-imposition des revenus nets des entreprises associées résulte de cette différence de qualification. » Dans son avis du 15 novembre 2022, le Conseil d'État a fait valoir que l'ajout proposé pourrait recevoir deux interprétations. En effet, d'une part, il pourrait être interprété comme se référant aux conditions d'entrée déjà existantes, dans le sens que la non-imposition des revenus nets des*

entreprises associées résultant d'une différence de qualification s'apprécie à l'égard de la ou des entreprises associées non résidentes détenant globalement un intérêt direct ou indirect de 50% ou plus des droits de vote, des participations au capital ou des droits de participation aux bénéfices de ces organismes ou dispositifs, qui se situent dans une juridiction ou des juridictions qui considèrent ces organismes hybrides comme une personne imposable au Grand-Duché. Tandis que d'autre part, l'ajout à l'article 168<sup>quater</sup> LIR pourrait être compris comme une condition ayant une influence sur les conséquences fiscales prévues par cet article. Le Conseil d'État a comparé les deux interprétations en les illustrant par un exemple concret qui a amené à des résultats différents selon l'interprétation retenue. Au regard de ce constat, il a demandé, sous peine d'opposition formelle pour des raisons de sécurité juridique, de reformuler le texte en projet de manière à ce qu'il ne permette qu'une seule interprétation exprimant l'intention réelle des auteurs du texte en projet.

\*

L'amendement 3 des amendements gouvernementaux du 28 juillet 2022 relatifs au *projet de loi n° 7828 portant sur la modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux* visait à remplacer l'article 1<sup>er</sup>, point 2°, du projet de loi par un nouvel article 1<sup>er</sup> portant modification de l'article 270 du Code de la sécurité sociale. Concernant l'article 270, alinéa 2, nouveau, qui dans sa version amendée disposait que : « Sont encore considérés comme membres de famille, les enfants du conjoint ou du partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats pour lesquels le travailleur pourvoit à l'entretien. », le Conseil d'État, dans son [avis complémentaire du 29 novembre 2022](#), a d'abord relevé que le terme « travailleur » discordait avec la définition des membres de la famille prévue à l'article 269, paragraphe 1<sup>er</sup>, point b), du Code de la sécurité sociale. Le nouvel article 270, alinéa 3, dans sa teneur amendée, définissait ensuite le « pourvoi à l'entretien de l'enfant tel que visé à l'alinéa 2 » d'après trois conditions qui devaient être remplies de manière cumulative, à savoir : « - le travailleur partage légalement un domicile commun et une résidence effective et continue avec son conjoint ou partenaire et avec l'enfant de son conjoint ou partenaire pour lequel l'allocation familiale est demandée ;

- l'enfant pour lequel l'allocation familiale est demandée ne fait pas partie d'un autre ménage ;  
- le parent ou les parents biologiques ou adoptifs de l'enfant pour lequel l'allocation familiale est demandée ne pourvoient pas à l'entretien de l'enfant. ». Eu égard à la condition de résidence commune, le Conseil d'État s'est demandé comment la preuve de cette condition pourrait être rapportée dans le cas où l'État de résidence du demandeur ne connaît pas le concept de résidence officielle documentée à l'aide d'un « certificat de résidence élargi », faute pour les personnes y résidant de devoir déclarer leur lieu de résidence. Concernant ensuite les conditions reprises aux deuxième et troisième tirets, le Conseil d'État a constaté qu'elles obligeaient le « travailleur » de rapporter des preuves négatives dans la mesure où il devait, d'une part, prouver que l'enfant pour lequel l'allocation familiale est demandée ne fait pas partie d'un autre ménage et, d'autre part, que le parent ou les parents biologiques ou adoptifs de l'enfant pour lequel l'allocation familiale est demandée ne pourvoient pas à l'entretien de l'enfant. Il a observé que la preuve négative, pour autant qu'elle est concevable, est difficile, voire impossible à rapporter. Pour finir, il a encore rendu attentif au fait que les formulations des deuxième et troisième tirets laissaient une grande marge d'appréciation quant à l'application des conditions y visées. Il s'est en effet demandé si la condition que l'enfant « ne doit pas faire partie d'un autre ménage », excluait toute présence de l'enfant au domicile du parent biologique et si le moindre pourvoi à l'entretien par le parent biologique empêchait l'octroi de l'allocation familiale au « travailleur ». Au vu de toutes ces questions, le Conseil d'État a considéré que les dispositions étaient sources d'insécurité juridique. Il a par

conséquent demandé que l'article 270, alinéa 2 soit reformulé, et qu'il soit fait abstraction, sous opposition formelle, de l'alinéa 3 du même article 270.

\*

Dans son avis du 2 décembre 2022 concernant l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du *projet de loi n° 8098 instituant une contribution étatique visant à limiter la hausse des prix des granulés de bois pour le chauffage primaire des ménages privés*, en vertu duquel « [...] Dans le cas où l'acheteur est une personne morale, celle-ci signe une déclaration sur l'honneur confirmant la véracité des informations quant au nombre d'unités d'habitation dans le bâtiment sis à l'adresse de livraison. Ces déclarations sur l'honneur sont jointes à la déclaration intermédiaire », le Conseil d'État s'est interrogé sur la signification de la notion très large de « personne morale ». S'agissait-il de personnes morales de droit privé, de droit public, ou des deux, ou encore d'unités d'habitation exploitées par une personne morale ? Où les auteurs entendaient-ils viser les syndicats des copropriétaires ? En l'absence de précision, le Conseil d'État s'est formellement opposé à cette disposition pour des considérations de sécurité juridique.

\*

L'article 2 du *projet de loi n° 7985 modifiant 1° la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; [...]* entendait remplacer dans son intégralité l'article 2bis, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 14 février 1955 relatif au barème de la réduction de points du permis de conduire en fonction des infractions commises pour exclure expressément les infractions commises au moyen d'un véhicule pour la conduite duquel aucun permis de conduire n'est requis et pour préciser des infractions déjà prévues. Le nouvel article 2bis, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, point 8), premier tiret, prévoyait notamment une réduction de quatre points du permis de conduire en cas de « la conduite d'un véhicule ou d'un ensemble de véhicules couplés, chargé ou non, dont la masse excède de plus de 10% la masse maximale réglementaire ou le fait de tolérer, comme propriétaire, détenteur ou titulaire du certificat d'immatriculation, la mise en circulation d'un véhicule ainsi surchargé, conduit par un tiers ». Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'État a observé que la notion de « masse maximale réglementaire » n'était définie ni par la loi précitée du 14 février 1955, ni par l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques. Il a également constaté que le libellé proposé employait des termes différents que ceux visés à l'article 11 de la loi précitée du 14 décembre 1955 portant incrimination du dépassement de la masse maximale autorisée. Pour des considérations de sécurité juridique, le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition. Il a suggéré aux auteurs de reformuler le point 8) et de renvoyer aux dépassements de la masse maximale autorisée incriminés à l'article 11 de la loi de 1955, en recourant à la formulation par référence retenue pour d'autres infractions prévues à la liste des infractions donnant lieu à une réduction du nombre de points sur le permis de conduire.

\*

L'article 26 du *projet de loi n° 7985 modifiant 1° la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; 2° la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs ; 3° la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés ; 4° la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs ; [...]* entendait remplacer l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi précitée du

16 avril 2003 par un texte libellé comme suit : « L'obligation de contracter l'assurance incombe au titulaire du certificat d'immatriculation. Si une autre personne a contracté l'assurance, l'obligation du titulaire du certificat d'immatriculation est suspendue pour la durée du contrat conclu par cette autre personne. Pour un véhicule non immatriculé, l'obligation de contracter l'assurance incombe au propriétaire. Si une autre personne a contracté l'assurance, l'obligation du propriétaire du véhicule non immatriculé est suspendue pour la durée du contrat conclu par cette autre personne. » Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'État a observé que les termes « un véhicule non immatriculé », employés à deux reprises dans cette disposition, manquaient de précision. En effet, s'agissait-il des véhicules non soumis à l'obligation d'immatriculation prévue à l'article 4, paragraphe 2, de la loi de 1955 ou des véhicules soumis à l'obligation d'immatriculation mais non immatriculés ? Dans la mesure où il ne ressortait pas de la disposition proposée quels véhicules étaient visés, le Conseil d'État s'y est formellement opposé pour insécurité juridique.

\*

Dans son avis du 23 décembre 2022 concernant le *projet de loi n° 8069 en faveur de l'accueil, de l'orientation, de l'intégration et de l'accompagnement scolaires des élèves nouvellement arrivés et portant : 1° création du Service de l'intégration et de l'accueil scolaires ; [...]*, le Conseil d'État s'est interrogé sur la signification des termes « nouvellement arrivés » à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi qui disposait que : « Tout élève nouvellement arrivé au Luxembourg ou ayant suivi un plan d'études ou des grilles horaires et des programmes autres que ceux en vigueur et organisés dans les écoles et lycées luxembourgeois, ci-après « élève », a droit à des mesures d'accueil et d'intégration scolaires. » Il s'est notamment demandé si ces termes renvoyaient à un début de résidence sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et pendant combien de temps un élève pourrait être considéré comme « nouvellement arrivé ». Dans la mesure où la condition d'être « nouvellement arrivé » était une condition pour avoir droit à des mesures d'accueil et d'intégration scolaires, le Conseil d'État a considéré qu'à défaut d'être cernée par des critères précis, tel que par exemple la durée de résidence, la condition telle qu'énoncée était source d'insécurité juridique. Il s'y est par conséquent formellement opposé. Il a réitéré cette opposition formelle aux articles 3, 16, 31 32, 34, et 35 du projet de loi.

\*

Dans son avis du 23 décembre 2022 concernant le *projet de loi n° 8069 en faveur de l'accueil, de l'orientation, de l'intégration et de l'accompagnement scolaires des élèves nouvellement arrivés et portant : 1° création du Service de l'intégration et de l'accueil scolaires ; [...]*, le Conseil d'État s'est interrogé sur la signification des termes « curriculums respectifs » à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi qui disposait que : « (1) L'élève est scolarisé à l'enseignement fondamental soit : 1° dans une école, conformément aux curriculums respectifs, tout en bénéficiant des mesures 1 à 4 telles que prévues à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>; 2° dans une école, conformément aux curriculums respectifs, tout en bénéficiant de mesures offertes par des CA ; 3° pour les cycles 3 et 4, dans une CLI ; 4° simultanément dans une école, conformément aux curriculums respectifs et dans une CLI. » Considérant que l'emploi de ce concept non défini dans la loi en projet était source d'insécurité juridique, le Conseil d'Etat s'y est formellement opposé. Il a réitéré cette opposition formelle aux articles 10 et 13 du projet de loi.

\*

En vertu de l'article 12 du *projet de loi n° 8069 en faveur de l'accueil, de l'orientation, de l'intégration et de l'accompagnement scolaires des élèves nouvellement arrivés et portant : 1°*

*création du Service de l'intégration et de l'accueil scolaires ; [...]*, les titulaires des cours avaient l'obligation de « contribuer » à l'évaluation des élèves qu'ils prennent en charge. Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'État, dans la mesure où les titulaires des cours ne devaient que contribuer à l'évaluation, s'est demandé, à défaut de précision dans le dispositif, qui était en charge de l'évaluation des élèves. Considérant que cette imprécision était source d'insécurité juridique, il s'est formellement opposé à la disposition proposée. Il a réitéré cette opposition formelle aux articles 14 et 16 du projet de loi.

\*

L'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7977 1° relative au droit à l'enseignement et à l'obligation scolaire ; [...]*, disposait que : « (11) Tout mineur d'âge présent au Luxembourg et n'étant pas soumis à l'obligation scolaire en application d'une législation étrangère est soumis à l'obligation scolaire à partir du 1<sup>er</sup> septembre de l'année au cours de laquelle il a atteint l'âge de quatre ans révolus. » Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'État s'est interrogé sur la portée normative du terme « présent ». Il a noté que cette notion peut être interprétée de manière large dans le sens où une personne peut être « présente » sur un territoire sans pour autant y habiter. Il a également évoqué la situation du mineur qui n'est au Luxembourg qu'une semaine sur deux en raison de la garde alternée de ses parents. Le Conseil d'État s'est demandé si l'enfant « présent » sur le territoire du Luxembourg dans le cadre d'une garde alternée serait soumis à l'obligation scolaire uniquement pendant le temps de « présence » au Luxembourg, ou s'il serait dispensé de cette obligation dans la mesure où il serait soumis à l'obligation scolaire dans un pays limitrophe. Le Conseil d'État s'est enfin demandé si la notion de « présence » comprenait une condition de durée qui devrait être remplie pour que le mineur tombe dans le champ d'application de la loi en projet. Au vu du caractère flou de la notion de « présence » sur le territoire du Luxembourg, le Conseil d'État a considéré que la disposition était source d'insécurité juridique. Il s'y est formellement opposé en suggérant aux auteurs de recourir au critère de la « résidence habituelle » de l'enfant, qu'il a considéré plus précis en vue de la détermination du champ d'application de l'obligation scolaire.

\*

L'article 64 du *projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales*, prévoyait que : « L'agriculteur actif et le gestionnaire de terres reçoivent annuellement, sur demande, une aide pour des engagements de sauvegarde de la diversité biologique par des mesures de conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages menacées en milieu rural. » Le Conseil d'État, dans son avis du 7 février 2023, constatant qu'aucune définition de la notion de « gestionnaire de terres » n'était prévue dans la loi en projet, s'est formellement opposé à cette notion qu'il a considéré être source d'insécurité juridique au regard son caractère incertain. Il a par conséquent exigé que ladite notion soit définie dans la loi en projet<sup>183</sup>.

\*

---

<sup>183</sup> Voir en ce sens également l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son avis complémentaire du 16 mai 2023 concernant l'amendement 4 des amendements gouvernementaux du 6 avril 2023 relatifs au projet de loi n° 7955 modifiant : 1° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport ; 2° la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail 3° la loi modifiée du 29 novembre 1988 portant organisation de la structure administrative de l'éducation physique et des sports, portant sur l'article 1<sup>er</sup>, point 4°, du projet de loi proposant l'insertion d'un article 15-1 dans la loi précitée du 3 août 2005.

L'article 100-6, paragraphe 2, que l'article 9 du *projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2019/1151 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés et portant modification: 1° du Code civil ; 2° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ; 3° de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ; 4° de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; et ayant pour objet la digitalisation du notariat* proposait d'insérer dans la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat, visait à préciser les moyens d'identification électronique acceptés en vue de permettre à un utilisateur non-notaire d'accéder à la plateforme d'échange électronique du notariat. La phrase qui introduisait l'énumération desdits moyens d'identification était rédigée comme suit « (2) Les moyens d'identification électronique acceptés sont notamment : [...] ». Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'État s'est heurté à l'emploi du terme « notamment » à la phrase précitée dans la mesure où ledit terme introduisait une insécurité juridique quant aux moyens d'identification admis par le législateur. Il s'y est en conséquence formellement opposé.

\*

La *proposition de loi n° 8047 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu aux fins de relancer l'investissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique* visait à introduire en faveur des investisseurs privés, contribuables personnes physiques, la possibilité de bénéficier d'un d'abattement fiscal, dénommé « abattement à l'investissement dans la relance de l'entrepreneuriat durable et numérique ». Les auteurs distinguaient entre deux régimes : Le premier, inséré dans un nouvel article 129f de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, ci-après « LIR », concernait les « petites entreprises » tandis que le second, prévu dans un nouvel article 129g de la LIR, se rapportait aux « moyennes entreprises ». Outre quelques différences mineures, les conditions d'applicabilité des régimes prévues aux paragraphes 3 des articles 1<sup>er</sup> et 2 étaient très proches. La première de ces conditions tenait à l'établissement de la société dans laquelle la participation devait être acquise en vue de permettre l'abattement en faveur du contribuable acquéreur. Il était en effet exigé que la société soit résidente fiscale au Luxembourg sinon qu'elle ait un établissement stable au Grand-Duché. Dans son avis du 28 février 2023, le Conseil d'État s'est heurté à la notion d'établissement stable. Il a considéré qu'elle ne permettrait pas au contribuable-investisseur de déterminer avec la prévisibilité requise la conséquence fiscale de son investissement dans une société établie dans un des États membres de l'Espace économique européen. La notion d'« établissement stable » ne permettait en effet pas de cerner avec certitude les sociétés qui étaient visées, les succursales au sens de l'article 1300-5 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, les sociétés dont l'administration centrale est située au Grand-Duché de Luxembourg au sens de l'article 1300-2 de la loi précitée du 10 août 1915 ou les sociétés filiales ? Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé pour des raisons de sécurité juridique à l'emploi du concept « d'établissement stable » dans les dispositions précitées<sup>184</sup>.

\*

L'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 8050 ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un onzième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique* disposait qu'« [u]ne subvention au titre de la présente loi ne peut être accordée pour une construction à ériger sur un terrain appartenant à une entreprise ou à un particulier ou pour des travaux à réaliser dans des immeubles appartenant à une entreprise ou à un particulier ». Dans son avis du 28 février 2023, le Conseil d'État a demandé, au regard de l'imprécision attachée au verbe

<sup>184</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00176 du 23 décembre 2022, (Mémorial A. n° 19 du 13 janvier 2023)

« appartenant » employé à la disposition précitée ne permettant pas de déterminer la nature du droit réel dont question, sous peine d'opposition formelle pour des considérations de sécurité juridique, que ledit verbe soit complété par les termes « en propriété ».

\*

L'article 1<sup>er</sup> de la *proposition de loi n° 7729 relative à une politique d'investissement socialement et écologiquement responsable du Fonds de compensation commun au régime général de pension* proposait de modifier l'article 248, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code de la sécurité sociale concernant la politique de placement afin de préciser que les placements devront respecter les principes d'une politique d'investissement socialement et écologiquement responsable. Dans son [avis du 14 mars 2023](#), le Conseil d'État a considéré que les contours de la notion de politique d'investissement socialement et écologiquement responsable étaient trop imprécis pour fonder une nouvelle obligation à mettre à charge du Fonds de compensation commun. Considérant que la notion était dès lors source d'insécurité juridique, il s'y est formellement opposé. Il a suggéré de se référer à des notions déjà consacrées au niveau de la législation, telle que celle d'« investissement durable », ce qui lui permettrait de lever l'opposition formelle qu'il a formulée.

\*

Le nouvel article 7-2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, tel que l'article unique, point 5°, du *projet de loi n° 8033 portant modification de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie* proposait de l'insérer dans la loi précitée, disposait que : « L'avertissement taxé est remplacé par un procès-verbal si le contrevenant a été mineur au moment des faits ou lorsque les conditions prévues par l'article 7-1, paragraphe 5, ne sont pas remplies. » Dans la mesure où il n'était pas clair lesquelles des conditions prévues à l'article 7-1, paragraphe 5, étaient visées, le Conseil d'État, dans son [avis du 14 mars 2023](#), s'est formellement opposé à la disposition proposée pour insécurité juridique. Il a signalé que l'opposition formelle pourrait être levée en cas d'abandon du bout de phrase « ou lorsque les conditions prévues par l'article 7-1, paragraphe 5, ne sont pas remplies ».

\*

L'article 2, point 3°, du *projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales* proposait une nouvelle définition du terme « commerce » qui visait « toutes activités économiques consistant à réaliser à titre habituel des ventes ou des prestations de services, à l'exception des activités industrielles, libérales et des services relevant de l'artisanat ». La référence aux « actes de commerce au sens du Code de commerce » avait plus particulièrement été supprimée de la définition prévue dans la loi précitée du 2 septembre 2011. Cette suppression a rencontré les interrogations du Conseil d'État qui a rappelé dans son [avis du 14 mars 2023](#) que les activités économiques effectuées sans but lucratif ne constituent pas des actes de commerce<sup>185</sup>. Il a donné à considérer qu'en supprimant la notion d'« acte de commerce au sens du Code de commerce », et ainsi le critère de recherche d'un but lucratif, la définition proposée conférerait à la notion de « commerce » une signification semblable à la notion très générale d'activité économique<sup>186</sup>, entraînant un élargissement du champ d'application de la loi précitée du

---

<sup>185</sup> Cour d'appel, arrêt du 6 mars 2002, n° 26201 du rôle.

<sup>186</sup> CJUE, arrêt du 25 octobre 2001, *Ambulanz Glöckner*, C-475/99, Rec. p. I-8089, point 19, ECLI:EU:C:2001:577 : « Dans le contexte du droit de la concurrence, la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement, et constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné ».

2 septembre 2011, alors même que la justification d'une telle extension par un motif d'intérêt général visé à l'article 5 de la loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de profession ou le caractère proportionné au sens de l'article 6 de la loi précitée du 2 novembre 2021 ne ressortait pas clairement du nouveau dispositif. Considérant en conséquence que la nouvelle notion de « commerce », dépouillée de toute spécificité, risquait de faire l'objet d'interprétations divergentes, le Conseil d'État a demandé qu'elle soit omise pour des considérations de source d'insécurité juridique.

\*

L'article 3, point 1°, du *projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales* visait à modifier l'article 4, point 2°, de la loi précitée, aux fins de lui conférer la teneur suivante : « L'entreprise qui exerce une activité visée à la présente loi désigne au moins une personne physique, le dirigeant, qui : [...] 2. assure effectivement et en permanence la gestion journalière de l'entreprise en résidant dans l'espace économique européen et dont la présence régulière dans l'établissement est réelle et attestable. » La modification consistait plus précisément dans l'ajout du bout de phrase « en résidant dans l'espace économique européen et dont la présence régulière dans l'établissement est réelle et attestable ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 14 mars 2023](#), a observé que les contours du concept de résidence n'étaient pas précisés. Il s'est plus particulièrement demandé si les auteurs du projet de loi avaient entendu viser la résidence habituelle, la résidence effective et continue, ou bien la résidence fiscale. S'agissait-il de faire prévaloir une notion spécifique pour l'ensemble de l'Espace économique européen ou était-il renvoyé à l'ensemble des diverses notions de résidence définies ou reconnues dans les différents droits des Etats membres de l'Espace économique européen ou de l'Union européenne ? À défaut d'une définition précise du concept de résidence, le Conseil d'État s'est formellement opposé pour des considérations de sécurité juridique au nouveau libellé qu'il était proposé de donner à l'article 4, point 2°, de la loi sujette à modification. Au regard de l'obligation d'une présence « régulière », « réelle » et « attestable » du dirigeant, le Conseil d'État s'est ensuite demandé si les auteurs avaient visé une présence « physique » par opposition à une présence « virtuelle » en relevant qu'il n'était également pas clair quand une présence serait à considérer comme « régulière » et comment les auteurs allaient en faire le constat. Il a finalement souhaité savoir quand et de quelle manière la présence du dirigeant serait à considérer comme étant « attestable ». Au regard de l'ensemble de ces interrogations, dénotant le flou juridique entourant les notions précitées, contraire au principe de sécurité juridique, le Conseil d'État a émis une opposition formelle à la modification proposée.

\*

Au regard de l'imprécision des termes « module de base de l'infrastructure » employés à l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du *projet de règlement grand-ducal fixant les plafonds des dépenses subsidiables dans le cadre de l'exécution du douzième programme quinquennal d'infrastructures sportives*, sources d'insécurité juridique, le Conseil d'État, dans son [avis du 25 avril 2023](#), a mis en garde que l'article 4, dans sa version proposée, risquerait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, point 1°, lettre a), du *projet de loi n° 8009 portant modification : 1° de la loi modifiée du 29 avril 1983 relative à l'exercice de la profession de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire ; 2° de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers*



*et à la planification hospitalière ; 3° du Code de la sécurité sociale* visait à modifier l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 8 mars 2018, par l'ajout d'un nouvel alinéa 4, en vertu duquel les centres hospitaliers pouvaient disposer de « sites supplémentaires dédiés aux soins de santé ambulatoires ». À l'époque, la loi précitée du 8 mars 2018 avait introduit la notion de « site » en tant que critère implicite de distanciation géographique pour différencier les sites des différents centres hospitaliers existants sans prévoir toutefois de définition à cet égard. L'article 4, alinéas 2 et 3, de la loi précitée du 8 mars 2018, sujette à modification, se limite en effet à prévoir qu'« [u]n centre hospitalier peut être exploité sur un ou plusieurs sites ». Dans la mesure toutefois où la nature du site devait désormais jouer un rôle important dans le cadre de la procédure d'autorisation en ce qu'il était prévu que le ministre donne une autorisation d'exploitation soit pour un « site », soit pour une antenne d'un service d'un site existant, soit pour un « site supplémentaire », soit pour une antenne d'un service d'un « site supplémentaire », le Conseil d'État, dans son [avis du 25 avril 2023](#), a considéré que l'introduction d'un critère légal permettant de délimiter un site de ses « sites supplémentaires » s'imposait. Dans la mesure où le flou entourant la notion de « site » se répercutait sur la notion de « site supplémentaire », le Conseil d'État s'est formellement opposé au nouvel alinéa 4 dont l'insertion était proposée à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 19 mars 1983 pour des considérations de sécurité juridique.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, point 1°, lettre a), du *projet de loi n° 8009 portant modification : 1° de la loi modifiée du 29 avril 1983 relative à l'exercice de la profession de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire ; 2° de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ; 3° du Code de la sécurité sociale* visait à modifier l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 8 mars 2018, par l'ajout d'un nouvel alinéa 4, disposant que : « Par dérogation à l'alinéa précédent, chaque centre hospitalier peut disposer de sites supplémentaires dédiés aux soins de santé ambulatoires dans le cadre des services visés aux points 3, 7 et 8 du paragraphe 2 et au point 5 du paragraphe 3 et dans les limites visées à l'article 9, paragraphe 6. Les sites supplémentaires sont exploités par un établissement hospitalier seul ou en collaboration avec un ou plusieurs médecins autorisés d'exercer la médecine en vertu de la loi modifiée du 29 avril 1983 relative à l'exercice de la profession de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire. » Concernant la collaboration dont question à l'ajout proposé, les auteurs expliquaient dans le commentaire des articles que la collaboration pourrait se faire « soit avec un ou plusieurs médecins, soit avec une personne morale au sens de la loi autorisant la médecine sous forme sociétale ». Dans son [avis du 25 avril 2023](#), le Conseil d'État s'est interrogé sur la nature des contrats conclus entre les établissements hospitaliers et les médecins. Constatant que la notion de « contrat de collaboration » est déjà utilisée à l'endroit de l'article 33, paragraphe 7, de la loi précitée du 8 mars 2018, en vertu duquel, les « médecins libéraux agréés à un établissement hospitalier y exercent sur base d'un contrat de collaboration », il s'est demandé si les auteurs visaient ce contrat. Comme l'article 1<sup>er</sup>, point 7°, du projet de loi proposait d'insérer le bout de phrase « et ceux exerçant sur un site supplémentaire » à l'article 33, paragraphe 7, précité, le Conseil d'État en a conclu qu'il s'agissait effectivement du même contrat de collaboration que celui mentionné à l'article 33. Dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d'État a néanmoins demandé, sous peine d'opposition formelle, de compléter l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 4, de la loi précitée du 8 mars 2018, dans sa teneur proposée, en ce sens.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, point 7°, du *projet de loi n° 8009 portant modification : 1° de la loi modifiée du 29 avril 1983 relative à l'exercice de la profession de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire ; 2° de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la*

*planification hospitalière* ; 3° du *Code de la sécurité sociale* visait à modifier l'article 33, paragraphe 7, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, de la loi précitée du 8 mars 2018 afin de lui donner la teneur suivante : « Les médecins libéraux agréés à un établissement hospitalier et ceux exerçant sur un site supplémentaire au sens de l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 4, y exercent sur base d'un contrat de collaboration. » L'article 33 ayant vocation à s'appliquer à tous les établissements hospitaliers, donc y compris aux centres hospitaliers disposant de « sites supplémentaires », le Conseil d'État, dans son avis du 25 avril 2023, s'est interrogé sur la nécessité de la modification proposée. Afin d'éviter toute confusion, et pour des raisons de sécurité juridique, il a exigé, sous peine d'opposition formelle, l'omission de l'ajout proposé.

\*

L'amendement 3 des amendements parlementaires du 30 mars 2023, concernant le *projet de loi n° 7930 visant à mettre en place un régime d'aides destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun* avait pour objet de répondre aux observations que le Conseil d'État avait émises dans son avis du 30 juin 2022 à l'encontre de la définition de « premier déploiement industriel » prévue à l'article 2, point 12°, du projet de loi. La solution proposée consistait notamment dans une reprise de la formulation du point 24 de la communication du 30 décembre 2021 de la Commission européenne 2021/C 528/02, « Critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun »<sup>187</sup>. Reformulée, la définition se lisait comme suit : « premier déploiement industriel " : désigne le passage à une plus grande échelle d'installations pilotes, d'installations de démonstration ou des premiers équipements et installations de leur genre qui couvrent les étapes ultérieures à la ligne pilote, y compris l'étape expérimentale et l'adaptation à la production en série, mais pas la production de masse ni les activités commerciales. La fin du premier déploiement industriel est déterminée en tenant compte, entre autres, des indicateurs pertinents de performance liés à la RDI indiquant la capacité de démarrer la production de masse. Pour être éligible au titre d'une aide dans le cadre dans la présente loi, le premier déploiement industriel doit s'inscrire dans le prolongement d'activités de RDI et comporter en soi un volet de RDI très important qui constitue un élément à part entière nécessaire à la bonne réalisation du projet individuel et du PIIEC pour se voir octroyer l'aide. Le premier déploiement industriel ne doit pas nécessairement être conduit par la même entité que celle qui a mené les activités de RDI, tant que la première acquiert les droits d'utilisation des résultats des activités de RDI antérieures, et que les activités de RDI et le premier déploiement industriel sont tous deux ~~couverts par~~ décrits dans le PIIEC ; ». Les passages soulignés et barrés dans la citation précitée constituaient les amendements proposés. Dans son avis complémentaire du 16 mai 2023, le Conseil d'État a relevé que l'emploi des termes « entre autres » dans la définition amendée faisait référence à l'existence d'éventuels autres critères à prendre en considération pour déterminer la fin du premier déploiement industriel. Au regard de cette imprécision, source d'insécurité juridique, il a demandé, sous peine d'opposition formelle, l'omission desdits termes. Il a néanmoins observé que les auteurs pourraient le cas échéant, s'ils l'estimaient nécessaire, compléter la définition par d'autres critères sous réserve de les énoncer avec la précision requise.

\*

L'article 4 du *projet de loi n° 8108 portant modification de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé* proposait de donner la teneur suivante à l'article 42 de la loi précitée du 26 mars 1992 : « Les diplômes ou autorisations d'exercer

---

<sup>187</sup> Communication de la Commission, « Critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun », 2021/C 528/02, JO C 528 du 30 décembre 2021, pp. 10 à 18.

délivrés sur base de la loi du 18 novembre 1967 portant réglementation de certaines professions paramédicales ainsi que les diplômes et autorisations d'exercer délivrés sur base de la présente loi restent acquis de plein droit. » La modification proposée consistait plus précisément dans l'ajout de la précision « ainsi que les diplômes et autorisations d'exercer délivrés sur base de la présente loi » à la disposition précitée. Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État a cru comprendre que l'objet de la modification proposée était de maintenir la validité des autorisations d'exercer et des diplômes délivrés en vertu de la loi précitée du 26 mars 1992 au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet. En soulignant qu'au regard du libellé proposé le terme « loi » englobait toutefois également les modifications envisagées par la loi en projet, il s'est formellement opposé à l'article proposé pour insécurité juridique. Il a demandé que le texte indique clairement que les autorisations d'exercer et les diplômes délivrés sur la base de la loi précitée du 26 mars 1992 avant les modifications envisagées restent acquis afin que soit respecté le principe constitutionnel de confiance légitime. Il a rendu attentif au fait que la problématique évoquée concernait d'ailleurs également les diplômes en cours d'acquisition.

\*

Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification : [...]*, modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 20 février 2023, le Conseil d'État a relevé une multitude d'oppositions formelles fondées sur le principe de sécurité juridique en raison du caractère ambigu et incertain des termes et concepts employés, auxquels les auteurs ont de surcroît fréquemment alloué des acceptions différentes à travers le dispositif de la loi en projet. Le Conseil d'État a souvent été amené à réitérer ses oppositions formelles dans la mesure où les auteurs avaient recouru à plusieurs endroits différents du texte aux termes et concepts qu'il a critiqués. Tel a notamment été le cas des notions de « bénéficiaires », de « service » et de « prise en charge » respectivement définies à l'article 1<sup>er</sup>, points 6°, 7° et 13°. Ces oppositions formelles, qui sont relevées en note de bas de page<sup>188</sup>, se rapportent au texte coordonné du projet de loi joint aux amendements gouvernementaux précités.

\*

Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification : [...]*, modifié par une profusion d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 20 février 2023, le Conseil d'État s'est demandé au regard des renvois très imprécis à d'autres textes de lois, quelles étaient les dispositions visées. Tel était notamment le cas des renvois au Code de l'éducation nationale à l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi ainsi qu'au Nouveau Code de procédure civile à l'article 86 du projet de loi. Dans ce dernier cas, il était plus particulièrement prévu que ledit code s'appliquerait « sous réserve des dispositions de la présente loi et des articles 598 à 611 du Nouveau Code de procédure civile ». Estimant que cette manière de procéder était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'y est formellement opposé.

\*

Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : [...]*, modifié par une profusion d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 10 février 2023, le Conseil

---

<sup>188</sup> Voir notamment les oppositions formelles émises à l'encontre des articles 1<sup>er</sup>, points 6°, 7°, 12° et 13°, 5, paragraphe 2, articles 15, 23, 25, 27, 30, alinéa 2, articles 37, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 5°, 37, paragraphe 2, point 2°, 37, paragraphe 5, 44, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, articles 45, 47, 60, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2 et articles 67, 101 et 108.

d'État a émis plusieurs oppositions formelles fondées sur le principe de sécurité juridique au regard du caractère ambigu et incertain des termes et concepts employés, auxquels les auteurs avaient de surcroît fréquemment alloué des acceptions différentes à travers le dispositif de la loi en projet. Il s'est notamment formellement opposé à l'usage du verbe « pouvoir » en deux occurrences à l'article 2, paragraphe 5, du dispositif en projet, au regard du risque d'arbitraire que comportait l'usage de ce verbe en relation avec les mesures que l'autorité visée était chargée de prendre dans les situations en question. Il a également émis une opposition formelle à l'emploi des termes « personnes d'accompagnement » aux articles 5, paragraphe 3 et 16 du projet de loi, dans la mesure où les fonctions visées à ces deux endroits du projet de loi étaient tout à fait différentes et le cas échéant d'ailleurs exercées par des personnes distinctes<sup>189</sup>.

\*

Dans son avis du 6 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et [...]*, modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État, le 21 juin 2022, le Conseil d'État a émis plusieurs oppositions formelles pour des considérations de sécurité juridique au vu de la terminologie incertaine ou ambiguë, voire obscure à laquelle avaient recouru les auteurs du projet de loi. Il s'est ainsi formellement opposé aux termes « entrée en service », employés à l'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi pour viser le moment auquel serait effectué l'enquête d'honorabilité des candidats souhaitant intégrer l'armée. En effet, comme les auteurs du projet de loi entendaient viser par l'article 18 du projet de loi l'ensemble du personnel brigant un emploi proposé par l'Armée, le Conseil d'État a considéré que la terminologie retenue, appelée à couvrir une multitude de situations différentes, était inadaptée. Il a fait valoir, à titre d'exemple, pour le personnel militaire recruté sur examen-concours et ensuite admis au stage, que l'admission au stage serait le moment approprié à prendre en compte et qu'il en serait d'ailleurs de même pour les fonctionnaires civils. Quant aux employés civils ne suivant pas de stage, il a estimé qu'il serait plus juste de viser leur engagement. Il a par ailleurs rendu attentif au fait que la notion « d'entrée en service » n'est pas utilisée dans le cadre de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État qui recourt aux notions d'« admission au service » et d'« entrée en fonctions » qui visent toutes les deux le moment où le fonctionnaire obtient sa nomination. À l'article 25 du projet de loi, il a estimé que la dernière phrase du paragraphe 2, point 2<sup>o</sup>, en vertu de laquelle « [l]e fonctionnaire du groupe de traitement B1 ne pourra porter le même grade militaire que lorsque le même grade militaire est atteint par les fonctionnaires de rang égal ou immédiatement inférieur », était incompréhensible et dès lors source d'insécurité juridique. Il s'y est en conséquence formellement opposé. Il s'est finalement encore formellement opposé à l'emploi du terme « notamment » à l'article 10, paragraphe 2, tel que l'article 100, point 1<sup>o</sup>, du projet de loi proposait de le remplacer dans la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations de maintien de la paix et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise. Le terme « notamment » précédait en l'occurrence une énumération d'avantages laissant ainsi supposer que l'énumération n'était pas exhaustive. Le Conseil d'État a rappelé que dans les textes concernant l'octroi de droits, l'utilisation du terme « notamment » était susceptible de faire naître une insécurité juridique, voire l'arbitraire, étant donné que le terme en question pourrait laisser entendre que l'autorité compétente pour accorder les droits pourrait agir ou compléter le texte législatif à sa guise. Il a en conséquence demandé aux auteurs d'omettre le terme « notamment » et de compléter le cas échéant l'énumération des avantages proposée à l'article 10, paragraphe 2, précité.

\*

---

<sup>189</sup> Voir aussi dans un sens similaire l'opposition formelle que le Conseil d'État a soulevée dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 concernant l'article 10, paragraphe 3, du projet de loi n° 7991.

Dans son [avis du 6 juin 2023](#) concernant le *projet de loi n° 7958 relative à l'accès et à la formation des professions d'avocat à la Cour, de notaire et d'huissier de justice et modifiant : [...]*, le Conseil d'État a relevé une multitude de formulations imprécises, voire ambiguës, auxquelles il s'est formellement opposé pour des considérations de sécurité juridique. À l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, il s'est ainsi interrogé sur la formulation de la condition suivant laquelle il fallait, en vue de l'inscription sur la liste I du tableau de l'ordre des avocats, « avoir accompli avec succès le stage prévu au chapitre 3 de la présente loi », étant donné que le chapitre 3 auquel il était renvoyé ne déterminait aucun instrument de mesure du « succès du stage ». L'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi en projet, inclus dans le chapitre 3 auquel il était renvoyé, prévoyait uniquement que le stage « prend automatiquement fin » après deux années au minimum et quatre années au maximum à condition que le candidat ait « accompli et réussi toutes les obligations prévues pendant le stage » et puisse présenter un certificat d'assiduité établi par son patron de stage. Il a réitéré cette opposition formelle aux paragraphes 2 et 3 du même article prévoyant des formulations similaires dans le cadre des nominations aux fonctions de notaire et d'huissier de justice. Il s'est également interrogé sur la formule employée à l'article 5, paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, suivant laquelle « [l]e certificat de réussite est délivré au candidat ayant obtenu au moins la moitié des points aux épreuves » dans la mesure où il n'était pas clair si le candidat devait obtenir la moitié des points, au moins, lors de chaque épreuve ou bien s'il suffisait qu'il obtienne la moitié des points sur la moyenne des épreuves, ce qui aurait impliqué une possibilité de compensation. Il s'est par ailleurs demandé quelle était la signification de la formule à l'article 9 paragraphe 5, du projet de loi en vertu de laquelle « [e]n cas d'échec [au contrôle des connaissances dans le cadre des cours complémentaires en droit luxembourgeois], [le candidat] est admis à se réinscrire une seule fois [...] ». Au regard du libellé très flou de cette disposition, il n'était en effet pas clair si était visée une réinscription aux cours complémentaires, ou bien une demande à pouvoir participer à nouveau aux contrôles des connaissances, précédant les cours complémentaires, ni si les candidats devaient présenter à nouveau toutes les matières ou bien s'ils conservaient le bénéfice des notes suffisantes précédemment obtenues. Ensuite, à l'article 12, paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi, en vertu duquel « [l]'avocat inscrit à la liste II est guidé dans la plaidoirie et la conduite des affaires par son patron de stage, qui doit être avocat inscrit à la liste I [...] depuis au moins cinq ans à la date de début du stage. La période de stage ne remplissant pas cette condition n'est pas prise en compte pour le calcul de la durée du stage judiciaire prévue à l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup> [...] », il était incertain laquelle des deux conditions énoncées à la première phrase, à savoir l'ancienneté du patron de stage ou la guidance effective dans la plaidoirie et la conduite des affaires, était visée ; l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, auquel il était renvoyé ne prévoyant par surcroît aucun calcul de la durée du stage judiciaire. Le Conseil d'État a soulevé des questions et des observations similaires aux articles 18, paragraphe 2, alinéa 2, relatif au stage notarial ainsi qu'à l'article 26, paragraphe 4, alinéa 2, concernant le stage professionnel pour l'admission à la fonction d'huissier de justice. Le Conseil d'État s'est finalement encore interrogé sur l'interprétation à accorder à la seconde phrase de l'article 13, paragraphe 2, de la loi en projet disposant que « [c]ette période [du stage judiciaire dans une étude d'avocat située à l'étranger] dûment autorisée est prise en compte pour la durée du stage judiciaire déterminée [...] ». Il ne lui paraissait en effet pas clair si cette phrase signifiait que la durée maximale du stage serait prolongée de la durée du stage effectué à l'étranger ou si la durée du stage effectué à l'étranger serait comptée comme période de stage au même titre que le stage effectué auprès du patron de stage luxembourgeois.

\*

Dans son [avis du 6 juin 2023](#), concernant le *projet de loi n° 8155 relative au vivre-ensemble interculturel et modifiant la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise*, le Conseil d'État a demandé la suppression des termes « au moins » à l'article 4, paragraphe 4, de la loi en projet qui précédaient l'énumération des éléments à déclarer dans la demande d'adhésion au

pacte citoyen. Il a en effet considéré que l'emploi desdits termes, qui suggéraient que l'administration pourrait encore demander d'autres précisions non indiquées dans la loi en projet, était source d'insécurité juridique et susceptible d'exposer le demandeur à l'arbitraire administratif. Le Conseil d'État s'y est en conséquence formellement opposé. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 6, paragraphe 13, du projet de loi.

\*

L'article 5 du projet de loi du *projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant [...]* avait pour objet de préciser les règles applicables à la ventilation des impôts en cas de pluralité de contribuables. L'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi en projet disposait ainsi que : « Dans les indivisions ainsi que dans les communautés matrimoniales, l'impôt dû par chaque contribuable est fixé proportionnellement à ses parts respectives, telles que résultant de la documentation cadastrale. » Ni le texte du dispositif, ni le commentaire des articles ne précisaient toutefois ce qu'il fallait entendre par « communauté matrimoniale ». Le Conseil d'État, dans son avis du 13 juin 2023, a rappelé la multitude des formes de régimes matrimoniaux par lesquels des communautés de biens sont créées entre les époux, notamment au regard du choix de la loi applicable au régime matrimonial dont disposent les époux en vertu de l'article 22 du règlement (UE) 2016/1103 du Conseil du 24 juin 2016 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la compétence, de la loi applicable, de la reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux. Considérant en conséquence que les termes « communauté matrimoniale » étaient en raison de leur imprécision source d'insécurité juridique, le Conseil d'État a émis une opposition formelle à la disposition précitée.

\*

L'article 38, paragraphe 3, du projet de loi du *projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant [...]* prévoyait que, dans l'hypothèse où le titre constitutif des droits prendrait la forme d'un acte administratif, les obligations d'information dont question incomberaient à l'autorité à l'origine de cet acte administratif. Dans son avis du 13 juin 2023, le Conseil d'État a considéré que les termes « à l'origine » étaient imprécis et, partant, source d'insécurité juridique. Il a demandé, sous peine d'opposition formelle, que les auteurs indiquent l'autorité administrative visée par cette disposition. Le Conseil d'État a émis une opposition formelle sur le même fondement et pour les mêmes raisons à l'article 22 du projet de loi qui renvoyait au « notaire et l'autorité visée à l'article 38 ».

\*

Dans son avis du 13 juin 2023, le *projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant [...]* le Conseil d'État s'est formellement opposé au recours à l'article 36 du projet de loi à l'expression « sauf dans les cas où la présente loi en dispose autrement ». Il a en effet considéré que cette expression était contraire au principe de sécurité juridique dans la mesure où elle aurait pour effet de contraindre le lecteur à trouver lui-même les dispositions dérogeant à la disposition proposée. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 52 du projet de loi qui employait cette même formule. Pour ces mêmes raisons, il s'est par ailleurs encore formellement opposé aux termes « sauf disposition expresse contraire », à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi.

\*

Dans son avis du 13 juin 2023, le projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant [...], le Conseil d'État s'est demandé ce qu'il fallait entendre par l'expression « les frais qui appartiennent à celui qui demande la révocation » in fine de l'article 71, paragraphe 2, en vertu duquel, « (2) Pour tout usufruit visé au paragraphe qui précède, l'usufruitier et le nu-propiétaire disposent du droit de faire révoquer l'usufruit à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi. L'acte extinctif est dressé par le notaire à la demande de l'usufruitier ou du nu-propiétaire. Lorsque l'usufruitier ou le nu-propiétaire n'est pas partie à l'acte, copie de l'acte lui est adressée par le notaire par voie de courrier recommandé avec accusé de réception. Les frais appartiennent à celui qui demande la révocation. » S'agissait-il des seuls frais d'établissement de l'acte notarié ou les droits d'enregistrement et de transcription étaient-ils également visés? Ces termes pourraient-ils même être compris comme s'étendant au dédommagement de l'autre partie des préjudices de la révocation? En raison de cette imprécision, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à cette disposition.

\*

L'amendement 91 des amendements parlementaires du 14 mars 2023 concernant le *projet de loi n° 6539 relative à la préservation des entreprises et portant modernisation du droit de la faillite et modifiant* : [...] proposait l'insertion d'un nouvel article 536-3 dans le Code de commerce, dont le paragraphe 5 disposait que « (5) Le tribunal peut refuser de faire droit à une demande de remise de dettes si elle engendre un risque réel de rupture de l'équilibre entre les droits du débiteur et les droits d'un ou de plusieurs créanciers. » Dans son deuxième avis complémentaire du 20 juin 2023, le Conseil d'État a entre autres observé que les termes « risque réel de rupture de l'équilibre entre les droits du débiteur et les droits d'un ou de plusieurs créanciers » au paragraphe 5 précité étaient particulièrement vagues et dès lors source d'insécurité juridique. Il s'y est en conséquence formellement opposé.

\*

L'article 13 du *projet de loi n° 7938 relative aux aides individuelles au logement* visait à déterminer les conditions à respecter par l'emprunteur souhaitant profiter d'une garantie de l'État. Le paragraphe 1<sup>er</sup> liait ces conditions au seul emprunteur en prévoyant qu'« une garantie de l'État n'est accordée qu'à l'emprunteur majeur qui : [...] ». L'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 5<sup>o</sup>, se limitait à fixer un seuil maximal pour le revenu du demandeur voire des demandeurs sans prévoir que le revenu de la communauté domestique ne pourrait pas dépasser un certain seuil. L'article 13, paragraphe 2, alinéas 1<sup>er</sup>, dernière phrase, 2 et 3, se référaient cependant au revenu net de la communauté domestique. Il existait dès lors une incohérence entre le paragraphe 1<sup>er</sup> qui ne soumettait l'octroi de la garantie de l'État à aucune exigence à respecter par la communauté domestique et le paragraphe 2 qui se référait au revenu net de la communauté domestique. Il s'ajoutait à cela qu'en distinguant le revenu du demandeur de celui de la communauté domestique, les auteurs ne semblaient pas compter le demandeur parmi les membres de la communauté domestique. Au vu des incohérences, sources d'insécurité juridique, le Conseil d'État, dans son avis du 20 juin 2023, s'est formellement opposé à l'article 13 de la loi en projet.

\*

L'article 17 *projet de loi n° 8202 portant modification 1° de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 2° de la loi du 15 décembre 2017 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale* disposait que « [l]a présente loi entre en vigueur le 4 septembre 2023 ou, au plus tard, le premier lundi du mois qui suit la date de sa publication. » Dans son avis du 20 juin 2023, le Conseil

d'État s'est formellement opposé, pour des considérations de sécurité juridique, à la disposition précitée en ce qu'elle ne fixait pas la date d'entrée en vigueur de la future loi de manière univoque. Il a demandé l'insertion d'une date précise, à savoir soit le 4 septembre 2023, soit le premier lundi du mois suivant la publication de la loi en projet.

\*

L'article 2, points 2° et 4°, du *projet de loi n° 7938 relative aux aides individuelles au logement*, respectivement définissaient les notions de « commission » et de « logement » en recourant au concept du « logement intégré », concept qui manquait toutefois d'être défini dans le texte en projet. Dans son [avis du 20 juin 2023](#), le Conseil d'État a relevé que même si, selon le commentaire des articles, le Tribunal administratif a retenu dans un jugement du 26 octobre 2017 que la notion de « logement intégré » se trouve définie par « l'annexe 11 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » comme étant « un logement faisant partie d'une maison de type unifamilial et appartenant au propriétaire du logement principal [et qui ne peut] être destiné qu'à la location et doit être subordonné en surface au logement principal », il convenait, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, d'insérer une définition de la notion de « logement intégré » dans la loi en projet étant donné que le sens de cette notion n'était pas suffisamment clair ni dans le langage courant ni dans le juridique.

\*

L'amendement 14 des amendements parlementaires du 19 mai 2023 concernant le *projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales* visait à remplacer les articles 30 à 37 du projet de loi, par un nouvel article 18 visant à insérer les articles 32bis à 32nonies dans la loi précitée du 2 septembre 2011. Dans son [avis complémentaire du 27 juin 2023](#), le Conseil d'État a relevé que les articles 32bis et 32quater employaient la notion aux contours très flous de « manquements répétés ». Considérant que cette notion ne répondait pas aux exigences de sécurité juridique, il s'y est formellement opposé.

\*

L'article 4 du *projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification : [...]*, concernant l'accompagnement des mineurs victimes ou témoins par les représentants légaux ou la personne de confiance lors de toute audition, déposition ou audience, disposait en son paragraphe 2, première phrase, que « (2) Dans la mesure du possible, le mineur est assisté par la même personne de confiance pendant toutes les étapes de la procédure. [...] ». Dans son [avis du 4 juillet 2023](#), le Conseil d'État s'est heurté à la formule « dans la mesure du possible », en ce qu'il n'était pas clair quelles étaient les hypothèses envisagées par la disposition précitée. Il s'est en conséquence formellement opposé pour des considérations de sécurité juridique à l'emploi de ces termes en en demandant la suppression.

\*

L'amendement 4, point 6°, des amendements gouvernementaux du 25 novembre 2022 concernant le *projet de loi n° 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique* avait pour objet la modification de



l'article 2, paragraphe 6, lettre b), de la loi en projet. Cet article, tel qu'amendé, se lisait comme suit : « À la demande motivée de l'organisme gestionnaire, le ministre accorde des dérogations à ces exigences concernant le bâtiment de la structure d'hébergement pour personnes âgées fixées dans la présente loi si au moins l'une des conditions suivantes est remplie : 1° il est techniquement impossible de réaliser les travaux nécessaires à la réalisation ou à la mise en conformité de la structure d'hébergement pour personnes âgées à ces exigences [...] ». L'amendement visait entre autres à remplacer le terme « aux », placé avant le mot « exigences », par les termes « à ces ». Dans son [avis du 4 juillet 2023](#), le Conseil d'État a compris que par cette modification les auteurs avaient entendu renvoyer aux exigences prévues par l'article 2. Il a toutefois rendu attentif au fait qu'en maintenant l'expression « fixées par la présente loi », la disposition risquerait d'être comprise comme une possibilité d'accorder des dérogations à toutes les dispositions concernant les exigences au niveau du bâtiment de la structure d'hébergement pour personnes âgées. Pour des raisons de sécurité juridique, il a par conséquent demandé sous peine d'opposition formelle, la suppression des termes « fixées dans la présente loi ».

\*

L'amendement 8, point 6°, des amendements gouvernementaux du 25 novembre 2022 concernant le *projet de loi n° 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique* visait à remplacer la teneur de l'article 6, paragraphe 6, de la loi en projet. Suite à cet amendement, l'article 6, paragraphe 6, point 5°, était libellé comme suit : « (6) Au moins un agent du personnel d'encadrement doit assumer la fonction de référent en matière de prévention et de lutte contre les infections et de respect des règles d'hygiène et sanitaires. Il a comme mission : [...] 5° de signaler chaque événement indésirable ou chaque situation à risque infectieux au responsable des soins de santé. Un deuxième référent est nécessaire pour les structures d'hébergement pour personnes âgées d'une capacité d'accueil de soixante lits et plus. L'État assure la formation adéquate des référents conformément à l'article 104. » Dans son [avis complémentaire du 4 juillet 2023](#), le Conseil d'État s'est interrogé sur la signification de la notion d'« événement indésirable » dans la disposition précitée. Il a observé que, dans la mesure où les missions à décrire étaient celles de l'agent assurant la fonction de référent en matière de prévention et de lutte contre les infections ainsi que de respect des règles d'hygiène et sanitaires, il ne saurait s'agir que d'événements en relation avec des problèmes d'hygiène ou de risque infectieux. Il a en conséquence demandé, dans un souci de sécurité juridique et sous peine d'opposition formelle, la suppression des termes « chaque événement indésirable ou ». Il a réitéré cette opposition formelle à l'endroit de l'amendement 12 des amendements gouvernementaux du 25 novembre 2023 qui portait sur l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1°, lettre l), point (x), de la loi en projet.

\*

L'amendement 15 des amendements gouvernementaux du 25 novembre 2022 concernant le *projet de loi n° 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique* portait sur l'article 13 de la loi en projet. L'article 13, paragraphe 5, dans sa version amendée disposait que : « (5) Un règlement grand-ducal précise les critères des catégories et sous-catégories prévues au paragraphe 2 à évaluer. Il fixe pour chaque critère des points de qualité à attribuer allant de 1 à 5 points. La note par catégorie et sous-catégorie, qui constitue la moyenne des notes obtenues par critère, et la note générale, qui constitue la

moyenne des notes obtenues par catégorie, s'expriment comme suit : A = excellent, si au moins 90% des points de qualité sont remplis B = bien, si au moins 80% des points de qualité sont remplis C = satisfaisant, si au moins 70% des points de qualité sont remplis D = insuffisant, si moins de 70% des points de qualité sont remplis Pour chaque catégorie ou sous-catégorie d'évaluation, les agents chargés de l'évaluation par le ministre et l'organisme gestionnaire peuvent formuler des observations écrites qui seront annexées au rapport final de l'évaluation. » Le paragraphe 5 était censé décrire la méthode de calcul de la « note par catégorie et sous-catégorie » qui constituait, selon le libellé proposé, « la moyenne des notes obtenues par critère », tandis que « la note générale » correspondait à « la moyenne des notes obtenues par catégorie ». Par la suite, il n'était toutefois plus fait mention de ces « moyennes », mais les auteurs leur attribuaient des lettres A, B, C et D censées exprimer un pourcentage de « points de qualité remplis ». Dans son [avis du 4 juillet 2023](#), le Conseil d'État a constaté que le paragraphe 5 prévoyait l'attribution de points de qualité allant de 1 à 5, alors qu'à l'annexe apparaissaient également des critères pour lesquels étaient attribués des points de qualité allant de 0 à 1 selon que le document visé existerait ou n'existerait pas. Le Conseil d'État a soulevé plusieurs questions en relation avec cette disposition. Il s'est ainsi demandé comment les auteurs entendaient calculer une « moyenne » sur des points attribués à différents critères alors que ces points ne relevaient pas d'une même échelle. Certains points étaient en effet uniquement évalués entre 0 ou 1 point, tandis que d'autres étaient évalués de 1 à 5 points. Pourquoi d'ailleurs se référer à des moyennes si l'évaluation globale porterait ensuite sur un pourcentage de points de qualité remplis ? Finalement, dans la mesure où la note générale n'était pas mentionnée à un autre endroit du dispositif, quelle était son utilité ? Au vu de ces questions et imprécisions, le Conseil d'État a considéré que le paragraphe 5 tel qu'amendé était source d'insécurité juridique et s'y est formellement opposé.

\*

L'amendement 65, point 2°, des amendements gouvernementaux du 25 novembre 2022 concernant le *projet de loi n° 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique* visait à modifier l'article 80, point 6°, du projet de loi. En vertu de l'article 80, point 6°, lettre c), du projet de loi tel qu'amendé, « L'organisme gestionnaire d'un service téléalarme garantit : [...] 6° une collaboration étroite avec le Corps grand-ducal d'incendie et de secours. Ils déterminent d'un commun accord : c) que le Corps grand-ducal d'incendie et de secours n'intervient qu'en cas de carence de l'organisme gestionnaire et dans les situations de levée de doute. La levée de doute réalisée par le Corps grand-ducal d'incendie et de secours peut faire l'objet d'une taxe, qui est fixée par le conseil d'administration du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, conformément à l'article 18, alinéa 1er, lettre c) de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile. » Dans son [avis du 4 juillet 2023](#), le Conseil d'État a cru comprendre à la lecture de la disposition précitée que le CGDIS ne procéderait à la facturation d'une levée de doute seulement en cas de carence de l'organisme gestionnaire. Dans ce cas la facturation de la taxe en cas de levée de doute ne laisserait aucune marge de négociation aux parties à la collaboration. Telle que formulée, le Conseil d'État a considéré que le CGDIS ne serait tenu d'intervenir qu'en cas de carence de l'organisme gestionnaire, intervention pour laquelle il serait en droit d'exiger une taxe fixée selon les modalités de l'article 18<sup>190</sup>, lettre j), de la loi précitée du 27 mars 2018. Au regard de l'obligation des services

---

<sup>190</sup> L'article 18, alinéa 1<sup>er</sup>, dispose ce qui suit :

« **Art. 18.** Le conseil d'administration statue sur les points suivants :

- a) l'approbation du rapport général d'activités ;
- b) les actions judiciaires à intenter et les transactions à conclure ;
- c) les conventions à conclure ;

de secours d'intervenir lorsqu'il est porté à leur connaissance qu'une personne nécessite leur intervention, il a considéré que la première phrase de la lettre c), disposant que « le Corps grand-ducal d'incendie et de secours n'intervient qu'en cas de carence de l'organisme gestionnaire et dans les situations de levée de doute », prêtait à confusion dans la mesure où elle pourrait laisser sous-entendre qu'avant d'intervenir, le CGDIS devrait vérifier que la personne nécessitant des secours est usager d'un service téléalarme et que l'organisme gestionnaire n'aurait pas été à même d'envoyer des secours. Tel ne pouvait toutefois être le cas au vu de l'obligation pour le CGDIS de répondre à tout appel d'urgence. Le doute engendré par cette phrase étant source d'insécurité juridique et susceptible de mettre en péril la vie et la santé des usagers d'un service téléalarme, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, la suppression de la première phrase de la lettre c) du point 6° de l'article 80, dans sa teneur amendée.

\*

L'amendement 20 des amendements gouvernementaux du 21 juin 2023 concernant *le projet de loi n° 7938 relative aux aides individuelles au logement* visait à insérer un nouvel article 61 dans la loi en projet déterminant les conditions pour devenir acquéreur d'un « logement ayant bénéficié d'aides à la construction d'ensembles » au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Le paragraphe 4 prévoyait que « [l]e présent article cessera d'être en vigueur à la date d'entrée en vigueur de la loi relative au logement abordable ». Dans son avis complémentaire du 4 juillet 2023, le Conseil d'État, en constatant que la loi à laquelle le paragraphe 4 se référait n'était pas précisée étant donné que ledit paragraphe se contentait de viser la « loi relative au logement abordable », s'est formellement opposé à cette disposition pour des considérations de sécurité juridique. Il a proposé de supprimer le paragraphe 4 et d'insérer une disposition dans le projet de loi n° 7937 prévoyant l'abrogation de l'article 61 de la loi en projet.

\*

L'article 25, alinéa 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 8063 portant fixation des conditions de travail et de rémunération du personnel enseignant de l'enseignement musical dans le secteur communal* prévoyait la limitation du solde du compte épargne-temps à mille huit cents heures, en omettant toutefois de différencier entre les heures prestées dans l'administration et les heures prestées dans l'enseignement, comme c'est le cas dans la réglementation actuellement applicable dans la fonction publique communale et étatique. Au regard de l'ambiguïté inhérente à cette disposition, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État, dans son avis du 4 juillet 2023, a demandé, sous peine d'opposition formelle, que cette disposition limite le solde du compte épargne-temps à 1 800 heures de travail administratif et, pour les enseignants, à 900 heures de travail d'enseignement.

\*

L'amendement 4 des amendements parlementaires du 22 juin 2023 relatifs *au projet de loi n° 7959 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat* proposait l'insertion d'un nouvel article 7 dans la loi en projet, dont l'alinéa 1<sup>er</sup> disposait que : « L'assistance judiciaire partielle laisse à son

- 
- d) l'acceptation et le refus de dons et de legs ;
  - e) l'engagement, la nomination, la révocation et le licenciement du personnel, à l'exception des membres du comité directeur ;
  - f) l'organigramme, la grille et le nombre des emplois, ainsi que les conditions et modalités de rémunération ;
  - g) la nomination d'un réviseur d'entreprises agréé ;
  - h) le montant des contributions financières annuelles de l'État et des communes ;
  - i) la désignation des fondés de pouvoir ;
  - j) les taxes des services prestées par le CGDIS. »

bénéficiaire la charge d'un honoraire complémentaire. La conclusion d'une convention entre l'avocat désigné et le bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle est obligatoire. Cette convention doit impérativement être conclue par écrit en utilisant le modèle mis à disposition par l'Ordre des avocats duquel est membre l'avocat chargé de l'assistance judiciaire et ceci sous peine de nullité. La convention détermine le taux horaire des honoraires de l'avocat à charge du bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle ainsi que les modalités de paiement. La convention précise également le taux horaire des honoraires d'avocat qui sera applicable en cas de retrait de l'assistance judiciaire conformément à l'article 42. » Dans son [avis complémentaire du 7 juillet 2023](#), le Conseil d'État a trébuché sur la dernière phrase de l'article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, précité. En effet, si le Conseil d'État pouvait marquer son accord avec le principe même de la convention, il a toutefois observé que la disposition se référerait à l'assistance judiciaire sans la qualifier, celle-ci pouvant être partielle ou totale. Compte tenu du fait qu'une convention n'était pas prévue entre l'avocat et son client dans l'hypothèse où ce dernier bénéficierait de l'assistance judiciaire totale, le Conseil d'État a considéré que la disposition était source d'insécurité juridique et s'y est formellement opposé. Il a relevé que l'opposition formelle pourrait être levée par l'ajout du terme « partielle » à la suite des termes « l'assistance judiciaire ».

\*

L'article 1<sup>er</sup>, point 7<sup>o</sup>, du *projet de loi n° 8163 fixant la tâche du personnel éducatif et psychosocial des services et administrations de l'Éducation nationale et modifiant la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental*, définissait l'« horaire scolaire » comme étant « la tranche horaire quotidienne durant laquelle l'élève est confié à l'établissement scolaire. Il recouvre les horaires d'enseignement et les périodes d'activités organisées par l'établissement scolaire. » Dans son [avis du 11 juillet 2023](#), le Conseil d'État s'est interrogé sur l'utilité de la définition précitée. Il a relevé que, d'après la signification de droit commun, chaque élève a un horaire « scolaire » à sa disposition dans le sens où il dispose d'une grille horaire exacte avec les horaires pour lesquels il est censé devoir être présent conformément à son « obligation scolaire » et que concernant les autres plages horaires (cours d'appui, études surveillées, activités péri- et parascolaires, excursions scolaires), les responsables de l'autorité parentale inscrivent l'élève volontairement. Il a en conséquence considéré que l'expression « confié à l'établissement scolaire » était malaisée, étant donné que l'élève n'est pas « confié à un établissement », mais à des agents intervenant au niveau de l'enseignement dispensé dans cet établissement tant que l'élève suit des activités organisées par ces agents soit à caractère obligatoire, soit à caractère volontaire. Il s'est également interrogé sur la signification des termes « tranche horaire ». Faudrait-il prévoir une tranche de présence continue ? Et dans l'affirmative, quelle en serait la durée maximale ou minimale ? Par ailleurs, comme les périodes d'activités organisées par l'établissement scolaire sont très variables (activités hebdomadaires, mensuelles, annuelles, et s'étendant sur des fins de semaines ou des congés scolaires), il s'est interrogé sur l'acception du terme « recouvre » dans ce contexte. Au vu de toutes ces interrogations, révélant l'insécurité juridique dont était entaché la disposition propos, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 1<sup>er</sup>, point 7<sup>o</sup>, du projet de loi. La question de la signification des termes d'« horaire scolaire » s'est par ailleurs encore posée à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, du projet de loi, ce qui a amené le Conseil d'État à également s'opposer formellement à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi en projet.

\*

L'article 12, alinéa 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 8163 fixant la tâche du personnel éducatif et psychosocial des services et administrations de l'Éducation nationale et modifiant la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental* disposait que « [le]s agents

visés à l'article 9 disposent d'un temps de préparation équivalant à 80 heures annuelles, fixé obligatoirement dans le courant du mois d'août ». Dans son [avis du 11 juillet 2023](#), le Conseil d'État a considéré que cette disposition n'était pas assez précise dans la mesure où le libellé ne permettait pas de déterminer si les 80 heures y mentionnées seraient à prester en sus de la durée de travail normale ou si, au contraire, elles constitueraient une partie de la tâche normale que l'agent doit obligatoirement fournir, mais pour laquelle il serait libre de choisir l'endroit pour la prester. Au vu de ces interrogations, révélatrices de l'insécurité juridique qui entachait la disposition précitée, le Conseil d'État a émis une opposition formelle au libellé proposé.

### **b) Incohérences internes**

L'article 1<sup>er</sup> du *projet de loi n° 8012 portant création de l'Institut national des langues Luxembourg [...]* définissait l'Institut national des langues comme étant un établissement d'enseignement des langues pour adultes, c'est-à-dire pour personnes ayant atteint l'âge de dix-huit ans, tandis que l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, du même projet de loi disposait que « l'accès aux cours de l'Institut est permis à toute personne qui n'est plus soumise à l'obligation scolaire ». Au regard de l'incohérence de ces dispositions, liée au fait que l'obligation scolaire cesse au Luxembourg à l'âge de seize ans, c'est-à-dire à un âge antérieur à celui où une personne est considérée comme majeure, le Conseil d'État, dans son [avis du 11 octobre 2022](#), s'est formellement opposé à l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, pour insécurité juridique.

\*

Dans son [avis du 25 octobre 2022](#) concernant l'article 2 du *projet de règlement grand-ducal déterminant 1) les modalités de détermination de l'opérateur du réseau et les modalités d'octroi de l'autorisation d'émettre en multiplex numérique ; 2) déterminant les modalités d'attribution des permissions pour les services de radio sonore diffusés en multiplex numérique ainsi que les règles générales gouvernant ces permissions et les cahiers des charges qui leur sont assortis ; et 3) portant modification du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2014 établissant la liste des fréquences de radiodiffusion luxembourgeoise visée à l'article 4 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques*, le Conseil d'État a relevé une incohérence entre les paragraphes 1<sup>er</sup> et 4 de cet article. L'article 2 avait trait à l'attribution des permissions pour les services de radio sonore diffusés en multiplex numérique par le Gouvernement en conseil. Les permissions n'étaient accordées qu'après consultation de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ci-après, l'« ALIA »). Or, si en vertu de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, le Gouvernement en conseil devait lui-même requérir l'avis de l'ALIA, il découlait du paragraphe 4 du même article que ledit avis serait transmis par le ministre au Gouvernement en conseil. Considérant que l'incohérence entre ces dispositions était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État a mis en garde que le paragraphe 1<sup>er</sup>, lu en combinaison avec le paragraphe 4, risquerait, s'il était maintenu, d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

\*

L'article 2 du *projet de loi n° 7985 modifiant 1° la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; [...]* entendait remplacer l'article 2*bis*, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 14 février 1955 relatif au barème de la réduction de points du permis de conduire en fonction des comportements fautifs dans son intégralité pour exclure expressément les infractions commises au moyen d'un véhicule pour la conduite duquel aucun permis de conduire n'est requis et préciser certaines infractions déjà prévues. Le nouvel article 2*bis*, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, point 29), prévoyait une réduction de quatre points du permis de conduire en cas d'« usage par le conducteur d'un équipement téléphonique ou de tout autre appareil doté d'un écran allumé en le tenant en main, dès que le véhicule ou le tramway conduit

est en mouvement .» Concernant la mention expresse du tramway dans la disposition précitée, le Conseil d'État, dans son [avis du 23 décembre 2022](#), a observé que le champ d'application de la loi précitée du 14 février 1955 s'étend de toute manière à la conduite du tramway impliquant que la mention du tramway à cet endroit précis de la loi risquerait d'influer sur l'interprétation des dispositions omettant de s'y référer, qui pourraient être lues comme ne s'appliquant pas au conducteur du tramway. Le Conseil d'État a dès lors exigé, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, la suppression de cette précision.

\*

Dans son [avis du 23 décembre 2022](#) concernant l'article 7 du *projet de loi n° 8069 en faveur de l'accueil, de l'orientation, de l'intégration et de l'accompagnement scolaires des élèves nouvellement arrivés et portant : 1° création du Service de l'intégration et de l'accueil scolaires ; [...]*, le Conseil d'État a relevé une incohérence entre l'article 7, paragraphe 2 et l'article 5 de la loi en projet. En effet, en vertu de l'article 5, c'était le Service de l'intégration et de l'accueil scolaires qui devait constituer le dossier de l'élève, tandis que l'article 7, paragraphe 2, chargeait le lycée de cette tâche. Considérant que cette incohérence était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, que les dispositions des articles 5 et 7, paragraphe 2, soient alignées.

\*

L'article 2 du *projet de loi n° 8111 instituant une contribution étatique visant à limiter la hausse de prix d'approvisionnement en chaleur pour certains clients raccordés à un réseau de chauffage urbain* posait le principe de l'aide fournie en prévoyant que les fournisseurs inscrits sur le registre visé à l'article 3 pourront bénéficier d'une compensation de la réduction qu'ils auront appliquée sur leurs tarifs au bénéfice des utilisateurs. L'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi disposait à cette fin que : « (1) L'État accorde, dans les limites de l'article 8 et dans les conditions développées ci-après, une contribution financière à l'approvisionnement en chaleur aux clients finals pour le chauffage des bâtiments comprenant au moins une unité d'habitation raccordés à un réseau de chauffage urbain. » Dans son [avis du 23 décembre 2022](#), le Conseil d'État a observé que la disposition précitée prêtait à penser que la contribution financière serait versée directement aux clients finals, alors que la contribution financière devait en fait dédommager les fournisseurs ayant appliqué la réduction de prix déterminée par le projet de loi. Il a souligné que le régime d'aide prévu par le projet de loi distinguait deux notions différentes, à savoir, d'une part, la contribution financière, aide d'État accordée aux fournisseurs dans les conditions des articles 2 à 5 du projet de loi, et d'autre part, les réductions que les fournisseurs appliquent sur leur facture par anticipation au versement de la contribution financière. Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle pour incohérence interne, source d'insécurité juridique, que l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, soit modifié comme suit : « (1) L'État accorde [...] une contribution financière à l'approvisionnement en chaleur ~~aux~~ des clients finals [...]. » Il a reformulé cette opposition formelle aux articles 4 et 5 du projet de loi dans la mesure où ils prévoyaient la même incohérence.

\*

L'article 18 du *projet de loi n° 7945 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union*, relatif aux signalements effectués auprès des autorités compétentes, disposait en son paragraphe 2 que : « (2) Dans l'exercice de leurs missions respectives, les autorités compétentes peuvent demander, par écrit ou oralement, à l'entité visée par le signalement ou en cas de manquement aux obligations des articles 6 et 7, la communication

de tous les renseignements qu'elles jugent nécessaires, dans la limite du champ d'application de l'article 1<sup>er</sup> et en veillant à la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement. » Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'État a supposé que cette disposition visait à transposer l'article 5, point 12, de la directive (UE) 2019/1937 qui définit le terme « suivi » comme étant « toute mesure prise par le destinataire du signalement, ou toute autorité compétente, pour évaluer l'exactitude des allégations formulées dans le signalement et, le cas échéant, pour remédier à la violation signalée, y compris par des mesures telles qu'une enquête interne, une enquête, des poursuites, une action en recouvrement de fonds, ou la clôture de la procédure ». Il a considéré que même si la directive n'impose pas de forme de communication, la communication orale se révélerait toutefois problématique, dans la mesure où elle ne laisserait pas de trace, et que l'absence de réponse à la demande dont question pourrait de surcroît être suivie d'une sanction administrative. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à l'article 18, paragraphe 2, du projet de loi pour des considérations de sécurité juridique.

\*

L'article 3, paragraphe 2, du *projet de loi n° 6054 sur les associations sans but lucratif et les fondations*, tel qu'il résultait des amendements gouvernementaux du 26 juillet 2021, relatif aux mentions statutaires d'une association sans but lucratif, visait à régler en son point 8° la destination du patrimoine d'une association en cas de dissolution. Il était ainsi prévu que le patrimoine devait en cette hypothèse être réaffecté à une autre association ou à une fondation d'utilité publique ayant son siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact ou à un établissement public. Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'État a considéré que cette disposition se trouvait en contradiction avec l'article 24, paragraphe 2, du projet de loi tel qu'amendé, qui prévoyait qu'à défaut de disposition statutaire, les liquidateurs convoquent l'assemblée générale pour déterminer la destination du patrimoine de l'association, suivant les mêmes restrictions que celles visées à l'article 3, paragraphe 2, point 8°. Le Conseil d'État a par ailleurs encore relevé une différence entre ces deux dispositions dans le contexte de l'affectation du patrimoine. En effet, tandis que l'article 24, paragraphe 2, exigeait que le but de l'association ou de la fondation d'utilité publique destinataire du patrimoine « se rapproche autant que possible du but en vue duquel l'association dissoute a été créée », la disposition prévue à l'article 3, paragraphe 2, point 8° ne contenait pas cette condition. Considérant que ces incohérences étaient sources d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'y est formellement opposé.

\*

L'article 73 du *projet de loi n° 6054 sur les associations sans but lucratif et les fondations*, renuméroté en article 78 par les amendements gouvernementaux du 26 juillet 2021, disposait que « Les fondateurs ou/et administrateurs des entités constituées avant l'entrée en vigueur de la présente loi qui utilisent l'appellation „fondation“ dans leur dénomination, doivent modifier celle-ci dans un délai de douze mois à compter de son entrée en vigueur, sous peine d'encourir une amende de 251 à 12.500 euros. » Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'État a observé que l'article précité ne se rapportait pas explicitement aux entités qui ne sont pas constituées et approuvées sous la forme d'une fondation, contrairement à ce qui était expliqué dans le commentaire afférent à l'article. En effet, l'article, tel que rédigé, visait indistinctement toutes les « entités constituées avant l'entrée en vigueur de la présente loi qui utilisent l'appellation “fondation” dans leur dénomination ». Le Conseil d'État a rendu attentif au fait qu'au regard du libellé proposé, même des fondations valablement constituées et approuvées avant l'entrée en vigueur de la loi en projet devraient modifier leur dénomination, et qu'il s'ensuivait que l'article était en contradiction avec l'article 43 disposant que « [s]eules les fondations dont les statuts ont

été approuvés par arrêté grand-ducal peuvent faire usage de l'appellation „fondation“ ». Considérant que cette contradiction était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 78 du projet de loi amendé.

\*

Le nouvel article 7-1, paragraphe 2, tel que l'article unique, point 5°, du *projet de loi n° 8033 portant modification de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie*, visait à l'insérer dans la loi précitée du 19 février 1973, disposait que : « (2) Le lieu de culture d'une ou plusieurs plantes de cannabis est limité au domicile ou à la résidence habituelle d'une personne majeure faisant partie de la communauté domestique. Les plantes ne doivent pas être visibles à partir de la voie publique. La cultivation à l'extérieur se limite à des surfaces directement adjacentes au domicile ou au lieu de résidence habituelle de la personne majeure faisant partie de la communauté domestique. » Dans son avis du 14 mars 2023, le Conseil d'État n'a pas saisi le sens de la précision prévue à la disposition précitée, suivant laquelle « la cultivation à l'extérieur se limite à des surfaces directement adjacentes au domicile ou au lieu de résidence habituelle de la personne ». Selon les explications fournies par les auteurs du projet de loi, cette délimitation des surfaces de cultivation extérieures visait à exclure les jardins communautaires des lieux de cultivation à titre personnel du cannabis. Le Conseil d'État a opposé à cette réflexion des auteurs que rien n'interdit qu'un jardin communautaire soit « adjacent au domicile ou au lieu de résidence habituelle de la personne », situation dans laquelle la précision apportée ne saurait atteindre le but visé. Il a finalement rendu attentif au fait que la première phrase de la disposition cantonnait la culture du cannabis au seul domicile ou à la résidence habituelle, tandis que la dernière phrase semblait étendre les possibles endroits de cultivation aux surfaces directement y adjacentes. Considérant que ces incohérences étaient source d'insécurité juridique, il a demandé que la disposition proposée soit reformulée, sinon que la dernière phrase du paragraphe 2 précité soit supprimée.

\*

Dans son avis du 14 mars 2023 concernant le *projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales*, le Conseil d'État a constaté que certaines des modifications proposées se heurtaient à des dispositions existantes de la loi sujette à modification. Il en était notamment ainsi : - de la définition de la notion de « dirigeant », insérée dans un nouveau point 14bis de l'article 2 de la loi précitée du 2 septembre 2011 qui ne s'accordait pas avec la notion de « dirigeant » définie à l'article 4 de la loi précitée du 2 septembre 2011, - de celle d'« entreprises liées », non définie dans le texte en projet, prévue dans un nouvel article 4bis, de la loi du 2 septembre 2011, qui se heurtait à celle de « groupe d'entreprises », employée à l'article 4 de la loi sujette à modification et - finalement du concept de « personnes en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise », inséré à l'article 6, paragraphe 4, de la loi du 2 septembre 2011, non compatible avec celle de « détenteur de la majorité des parts sociales », prévue à l'article 6, paragraphe 2, de la loi à modifier. Au regard de ces incohérences, le Conseil d'État s'est à chaque fois formellement opposé aux modifications proposées pour non-respect du principe de sécurité juridique.

\*

Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification : [...]*, modifié par une kyrielle d'amendements gouvernementaux, soumis à l'avis du Conseil d'État le 20 février 2023, le Conseil



d'État a relevé une multitude d'incohérences internes au texte en projet auxquelles il s'est formellement opposé pour des considérations de sécurité juridique. Ces incohérences concernaient notamment : - la composition de la direction de l'Office national de l'enfance ci-après « ONE » précisée à l'article 32, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 ; - la réévaluation, d'une part, du plan d'intervention élaboré par l'ONE et les prestataires, déterminée à l'article 30 du projet de loi et le réexamen périodique, d'autre part, des mesures visées à l'article 46 de la loi en projet, procédures apparemment distinctes dont le Conseil d'État n'a toutefois pas saisi la différence ; - les modalités de saisine du tribunal de la jeunesse par l'État à l'article 54 du projet de loi ; - la procédure de saisine d'office du tribunal de la jeunesse prévue à l'article 56 du texte en projet et plus particulièrement le renvoi, dans ce cadre, à la requête de l'État conformément aux dispositions de l'article 54 ; - l'adhésion du prestataire au dispositif relatif au contrôle de la qualité des services, volontaire en vertu de l'article 90 du projet de loi alors que liée au souhait du prestataire de bénéficiaire du financement proposé par la loi en projet, tandis que obligatoire au regard de l'article 89 prévoyant que tout prestataire qui offre des mesures au sens de la loi doit disposer d'un dispositif de l'assurance de la qualité des services ; - la participation financière de l'État et notamment la détermination de cette participation, négociée avec les prestataires aux termes de l'article 102, paragraphe 2, du projet de loi, tandis que déterminée par voie de règlement grand-ducal en vertu du paragraphe 4 de ce même article de la loi en projet ; et enfin - les modifications relatives à la composition du tribunal de la jeunesse proposées de manière différente aux points 7<sup>o</sup> et 9<sup>o</sup> de l'article 113 du projet de loi modifiant respectivement les articles 11 et 15 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

\*

L'article 6 du *projet de loi n° 8155 relative au vivre-ensemble interculturel et modifiant la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise* avait trait au pacte communal du vivre-ensemble interculturel. Le paragraphe 5 précisait la composition du comité de pilotage dudit pacte. Dans son [avis du 6 juin 2023](#), le Conseil d'État a constaté que le paragraphe 5 omettait de préciser certains éléments pourtant importants tels que la personne ou l'organe en charge de la nomination des membres, la procédure selon laquelle les personnes concernées seraient nommées ou encore la durée du mandat. Au vu de ces imprécisions, sources d'insécurité juridique, le Conseil d'État a émis une opposition formelle à ce paragraphe. Le paragraphe 7 du même article disposait ensuite qu'« [à] la demande des communes, des conseillers au vivre-ensemble interculturel, agents de l'État désignés par le ministre, accompagnent les communes et le comité de pilotage dans la mise en place du pacte communal ainsi que dans la mise en œuvre des activités dans le cadre du pacte communal ». Le Conseil d'État s'est d'abord interrogé sur la différence, d'une part, entre les conseillers au vivre-ensemble interculturel et, d'autre part, le coordinateur pacte communal visé à l'article 6, paragraphe 9, de la loi en projet. L'article 6, paragraphe 9, prévoyait d'ailleurs que dans l'hypothèse où le coordinateur pacte communal serait une personne morale, celle-ci désignerait l'identité des personnes physiques exerçant concrètement le rôle de conseiller au vivre-ensemble interculturel. Le Conseil d'État a compris que la fonction du « conseiller au vivre-ensemble interculturel », prévue au paragraphe 7, différait de celle du « conseiller au vivre-ensemble interculturel » visée au paragraphe 9. Il a en conséquence souligné l'importance d'employer une terminologie différente pour chaque fonction visée. Dans ce même contexte, il a encore observé que l'article 6, paragraphe 10, de la loi en projet exigeait pour le « coordinateur pacte communal » un diplôme de niveau bachelor, sans en préciser d'ailleurs le domaine, tandis que, pour les « conseillers au vivre-ensemble interculturel », aucun niveau d'études n'était explicitement prévu. Il a également signalé que selon une lecture stricte dans l'hypothèse d'une personne morale « coordinateur », les personnes physiques exerçant concrètement le rôle de conseiller au vivre-ensemble interculturel ne seraient pas visés par cette exigence de formation. Au vu de ces

développements, le Conseil d'État a considéré que l'article 6, paragraphe 7, du projet de loi était source d'insécurité juridique et s'y est formellement opposé.

\*

Dans son avis du 6 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7958 relative à l'accès et à la formation des professions d'avocat à la Cour, de notaire et d'huissier de justice et modifiant : [...]*, le Conseil d'État a relevé plusieurs incohérences internes au dispositif proposé auxquelles il s'est formellement opposé pour des considérations de sécurité juridique. Il a ainsi observé à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi en projet où il était prévu que le comité de pilotage apporterait une « assistance » au directeur des études que cette disposition jetait un trouble sur le rôle dudit comité de pilotage qui était décrit dans d'autres dispositions du projet de loi comme étant un organe décisionnel présidé par le directeur des études. Le paragraphe 4 du même article 2 prévoyait par ailleurs que le ministre ayant la Justice dans ses attributions nommerait les membres des différents jurys d'examen prévus par le texte en projet. En vertu de l'article 10, paragraphe 2, du projet de loi, le jury d'examen des cours complémentaires en droit luxembourgeois se composait toutefois de plein droit des enseignants ayant la charge de ces cours. Cette disposition n'était donc pas en accord avec le pouvoir de nomination du ministre. L'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, chargeait ensuite le directeur des études « de décider de la recevabilité ou non des demandes formulées en vertu de l'article 2, paragraphe 3 ». Le Conseil d'État a néanmoins observé que les réclamations des candidats ou stagiaires visant une deuxième correction devaient conformément à l'article 2, paragraphe 3, alinéa 4, du projet de loi être adressées au comité de pilotage et non au directeur des études. Il a dès lors considéré qu'en vue d'assurer la cohérence de ces dispositions, il faudrait conférer au comité de pilotage la compétence pour statuer sur la recevabilité de telles demandes. Concernant enfin la compétence du comité de pilotage de « surveiller l'ensemble des formations » prévue à l'article 3, paragraphe 2, du projet de loi, le Conseil d'État a finalement encore observé, à l'instar du constat qu'il avait fait à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi, que cette mission ne concordait pas avec la mission d'assistance de cet organe énoncée à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, point 14<sup>o</sup>, du *projet de loi n° 8227 portant modification : 1<sup>o</sup> du Code du travail ; 2<sup>o</sup> de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; 3<sup>o</sup> de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection* prévoyait l'insertion d'un nouveau chapitre IV au Code du travail, relatif à l'« Interdiction de l'emploi de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière ». Dans son avis du 13 juin 2023, le Conseil d'État a relevé une incohérence entre les articles L. 574-1 et L. 574-2 du Code du travail, contenus dans le chapitre IV précité. Le nouvel article L. 574-1 disposait en effet que « [l]'emploi de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière est interdit », tandis que le nouvel article L. 574-2 définissait le ressortissant de pays tiers en situation irrégulière comme « le ressortissant de pays tiers travaillant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg qui ne remplit pas ou qui ne remplit plus les conditions relatives à l'autorisation de travail prévues par les dispositions du Chapitre 3 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. » Le Conseil d'État s'est demandé comment l'interdiction d'emploi d'un ressortissant de pays tiers en situation irrégulière, inscrite à l'article L. 574-1, pourrait trouver à s'appliquer si, pour tomber dans le champ d'application de cet article, ledit ressortissant devait, en vertu de la définition proposée au nouvel article L. 574-2, travailler. Comme cette incohérence était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé aux dispositions précitées.

\*

L'article 48 du *projet de loi n° 7938 relative aux aides individuelles au logement*, prévoyait en son paragraphe 2, qu'« [e]n cas de déclaration inexacte ou incomplète en vue de l'octroi, du maintien ou de la modification d'une aide prévue par les chapitres 2, 3 ou 4, ou en cas de refus de communiquer les renseignements ou documents demandés par le ministre endéans un délai de 3 mois, l'aide est refusée ou arrêtée, et, au cas où elle a déjà été accordée et payée, l'aide indûment touchée est à restituer avec effet rétroactif par le bénéficiaire à l'Etat. » Dans son [avis du 20 juin 2023](#), le Conseil d'État a relevé au regard de la formule « l'aide est arrêtée » employée dans la disposition précitée, que le terme « arrêter » était équivoque en ce qu'il ne permettait pas de savoir si l'aide serait seulement suspendue jusqu'à ce que les renseignements demandés par le ministre ayant le Logement dans ses attributions auront été fournis ou si l'aide serait définitivement refusée pour le futur. Il s'est dès lors formellement opposé à cette disposition pour des considérations de sécurité juridique.

\*

L'article 28 du *projet de loi n° 7938 relative aux aides individuelles au logement* prévoyait une prime pour aménagements spéciaux répondant aux besoins de personnes en situation de handicap. Dans son [avis du 20 juin 2023](#), le Conseil d'État a rendu attentif au fait que l'article 28, paragraphe 2, point 1°, en exigeant que « le demandeur » est une personne en situation de handicap qui répond aux conditions de revenu fixées par l'article 30 et par l'article 34, paragraphe 3, imposait des conditions de revenu au seul demandeur, tandis que les articles 30 et 34, auxquels il était renvoyé, se référaient au revenu net du demandeur et des personnes qui vivent avec lui en communauté domestique. Comme l'article 28, paragraphe 2 n'était dès lors pas en phase avec les articles 30 et 34 du projet de loi, le Conseil d'État s'y est formellement opposé pour des considérations de sécurité juridique.

\*

L'article 5 du *projet de loi n° 8202 portant modification 1° de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 2° de la loi du 15 décembre 2017 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale* proposait l'insertion d'un chapitre 4bis, comportant un seul article 30bis, dans la loi précitée du 4 juillet 2008. L'objet de l'article 30bis était l'introduction d'une subvention unique et non récurrente au profit de l'assistant parental. L'article 30bis, paragraphe 2 disposait que « [l]e montant forfaitaire de la subvention est limité à un montant de trois mille euros (3.000 euros), toutes taxes comprises. » Dans son [avis du 20 juin 2023](#), le Conseil d'État a observé que le terme « forfaitaire » était incohérent par rapport aux dispositions par ailleurs proposées à l'article 30bis prévoyant notamment un remboursement sur base de factures et donc de frais réels. Il a estimé que la formulation du paragraphe 2 était par surcroît malaisée dans la mesure où la subvention forfaitaire était limitée à un seuil maximal. Le Conseil d'État s'est finalement encore demandé ce que visaient les termes « toutes taxes comprises ». Au vu de ces incohérences et de cette interrogation, le Conseil d'État a considéré que le paragraphe 2 était source d'insécurité juridique et s'y est formellement opposé. Il a demandé la suppression du terme « forfaitaire » et la précision des termes « toutes taxes comprises ».

\*

Dans son [avis du 20 juin 2023](#) concernant le *projet de loi n° 7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3°*

*modification* : [...], modifié par deux séries d'amendements gouvernementaux soumises au Conseil d'État en dates respectivement des 26 janvier et 16 septembre 2022, le Conseil d'État a relevé une multitude d'incohérences internes au dispositif proposé auxquelles il s'est formellement opposé pour violation du principe de sécurité juridique. Ces incohérences se présentaient comme suit :

L'article L. 321-2, tel qu'il était proposé de l'insérer dans le Code de la consommation, énumérant les personnes et les entités pouvant intenter les actions en interdiction et en cessation exigeait expressément que deux entités listées, à savoir le collège médical et les ordres professionnels, aient un intérêt pour agir, alors que cette condition n'était pas prévue pour les autres personnes et entités mentionnées.

En vertu de l'article L.322-1, paragraphe 7, alinéa 3, dont l'insertion dans le Code de la consommation était proposée, le greffe devait communiquer le jugement en cessation ou en interdiction immédiatement après l'expiration du délai de recours. Cette disposition était toutefois problématique étant donné qu'il n'était pas clair comment le greffe serait informé de l'expiration dudit délai<sup>191</sup>.

Le Conseil d'État a relevé la coexistence confuse de plusieurs acceptions différentes de la notion de « groupe » de consommateurs et cela notamment aux articles L. 511-1, L-521-1 et L.521-2, tel qu'il était proposé de les introduire dans le Code de la consommation. Cette confusion se répercutait par ailleurs sur la notion de « représentant du groupe ». Il se posait notamment la question s'il ne pouvait y avoir qu'un représentant du groupe de consommateurs ou si plusieurs groupes de consommateurs pouvaient coexister et être représentés par plusieurs représentants de groupe.

L'article L. 511-1, dont l'introduction était proposée dans le Code de la consommation, prévoyait aux points 7, 8 et 9 la possibilité qu'un recours collectif national ou transfrontière soit intenté par un consommateur individuel, représentant du groupe des consommateurs. Contrairement à l'article L. 511-4, qu'il était prévu d'insérer dans le même code, il n'était toutefois pas précisé que ce consommateur devait faire partie du groupe des consommateurs lésés.

En vertu de l'article L. 512-1, tel qu'il était proposé de l'insérer dans le Code de la consommation, les demandes dans le cadre du recours collectif devaient être introduites, instruites et jugées selon la procédure commerciale devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg siégeant en matière commerciale, ce qui était contraire à d'autres dispositions de la loi en projet qui se référaient au juge et à la procédure de la mise en état.

En vertu de l'article L. 511-2, paragraphe 1<sup>er</sup>, dont l'introduction dans le Code de la consommation était proposée, qui visait à définir le champ d'application du recours collectif, le recours collectif supposait l'atteinte aux droits individuels de plusieurs consommateurs placés dans une situation similaire, voire identique, ayant subi un dommage causé par le manquement d'un même professionnel. L'article L. 512-2, paragraphe 1<sup>er</sup>, qu'il était prévu d'insérer dans le même code, dont l'objet était de préciser les indications à faire figurer dans l'assignation, ne faisait toutefois pas état du manquement du professionnel mais exigeait que les demandeurs indiquent des « cas individuels exemplaires » pour soutenir leur action.

---

<sup>191</sup> Voir dans le même sens l'opposition formelle pour violation du principe de sécurité juridique que le Conseil d'État a émise dans le même [avis du 20 juin 2023](#) concernant l'article 524-3 paragraphe 5, tel que l'article 3, du projet de loi n° 7650, modifié par les amendements gouvernementaux du 16 septembre 2022, proposait de l'insérer dans le Code de la consommation.

L'article L. 522-6, dont l'insertion dans le Code de la consommation était proposée, précisait les conditions cumulatives requises pour être inscrit à la liste des médiateurs agréés en matière de recours collectif. Il était toutefois inconcevable que les conditions de formation prévues aux lettres d) et e), en vertu desquelles la personne devait: « d. disposer d'une formation spécifique en médiation, d'une expérience en médiation civile et commerciale, et avoir participé à des supervisions; » et « e. disposer d'une formation spécifique en matière de règlement extrajudiciaire d'un litige collectif; », s'ajoutent à la condition prévue à la lettre f), applicable à la personne désignée comme médiateur en matière civile et commerciale dans un autre État membre de l'Union européenne, qui obligeait cette personne de « f. disposer d'une formation en médiation reconnue dans un État membre de l'Union européenne pour être désigné comme médiateur en matière civile et commerciale dans cet État membre ».

L'article L. 522-13, tel qu'il était proposé de l'introduire dans le Code de la consommation, qui visait à conférer des pouvoirs propres au médiateur pour décider des modalités de la médiation, s'opposait au caractère volontaire du processus de médiation, tel que défini à l'article L. 522-12, qu'il était prévu d'insérer dans le même code, qui accordait aux parties le droit de définir les modalités d'organisation du processus de règlement extrajudiciaire dans l'accord de règlement extrajudiciaire du litige.

L'article L. 522-15, paragraphe 2, lettre e), dont l'insertion dans le Code de la consommation était proposée, prévoyait la possibilité de réviser l'accord extrajudiciaire du litige collectif après son homologation par le tribunal alors même que le jugement d'homologation aurait force de chose jugée. Cette disposition posait par ailleurs la question de la base sur laquelle une telle révision pourrait intervenir.

En vertu de l'article L. 522-16, paragraphe 4, tel qu'il était proposé de l'insérer dans le Code de la consommation, l'homologation de l'accord extrajudiciaire par le tribunal était contraignante pour les parties, à savoir le consommateur ou l'entité qualifiée demandeur, le professionnel défendeur et les consommateurs individuels concernés. Cette disposition prêtait à confusion alors qu'il résultait du projet de loi que les consommateurs individuels devaient manifester leur adhésion au groupe pour bénéficier de la réparation déterminée dans ledit accord.

L'article L. 523-1, dont l'insertion dans le Code de la consommation était proposée, avait trait à l'action en cessation ou en interdiction du manquement du professionnel dans le cadre du recours collectif. L'article L. 322-1 du Code de la consommation auquel il était renvoyé à l'article précité, ne prévoyait toutefois que la prise de mesures provisoires. Il se posait en conséquence la question de savoir si des mesures en interdiction ou en cessation définitives pourraient être décidées par le tribunal et cela notamment au regard du fait que l'article L. 524-1, tel qu'il était proposé de l'introduire dans le même code, n'envisageait pas de telles mesures dans le cadre du recours collectif tendant à la réparation du préjudice et que les articles L. 524-8 et L. 524-9, dont l'insertion était prévue au Code de la consommation, avaient trait aux actions en cessation ou en interdiction précédant l'introduction du recours collectif. Il était d'ailleurs tout aussi incohérent et pour le moins inefficace que les mesures provisoires d'interdiction ou de cessation visées à l'article L. 523-1 pouvaient seulement être décidées après la reprise de la procédure judiciaire à la suite du processus de règlement extrajudiciaire du litige collectif.

En vertu de l'article L.523-1 paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, les demandes en interdiction ou cessation du manquement du professionnel, dans le cadre du recours collectif, pouvaient être introduites sans que les consommateurs individuels aient à exprimer expressément leur volonté à être représentés par le demandeur. S'il était concevable qu'un mandat d'agir puisse être présumé en cas de demande introduite par une entité qualifiée ayant pour objet la représentation des consommateurs, tel n'était

toutefois pas le cas dans l'hypothèse où le demandeur serait lui-même un consommateur individuel agissant comme représentant du groupe. Il se posait notamment la question de la preuve de la réalité et du contenu d'un tel mandat.

À l'article L. 524-3, qu'il était proposé d'introduire dans le Code de la consommation, les paragraphes 1<sup>er</sup> et 5 prévoyaient tous les deux des mesures de publicité du jugement sur la responsabilité. Le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoyait que le tribunal ordonne les mesures de publicité tandis qu'en vertu du paragraphe 5 le ministre ayant la protection des consommateurs dans ses attributions devait publier le jugement dans son intégralité sur le site du ministère. L'articulation de ces paragraphes n'était toutefois pas claire.

L'article L. 524-4, paragraphe 2, dont l'introduction dans le Code de la consommation était prévue, prévoyait en sa première phrase que le tribunal devait déterminer les modalités d'adhésion applicables aux consommateurs souhaitant obtenir la réparation de leur préjudice défini dans le jugement de la responsabilité. Le tribunal devait également préciser les modalités applicables en cas d'exclusion dudit groupe. Or, en vertu de la seconde phrase du même article L. 524-4, paragraphe 2, l'adhésion et l'exclusion des consommateurs du groupe de consommateurs devaient se faire conformément aux dispositions des articles L. 524-15 et L. 524-16, tel qu'il était proposé de les introduire dans le Code de la consommation.

L'article L. 524-4, paragraphe 3, troisième phrase, dont l'insertion dans le Code de la consommation était prévue, interdisait au consommateur individuel n'ayant pas exprimé sa volonté d'être exclu du groupe de prendre part dans un autre recours collectif ou accord extrajudiciaire de résolution du litige collectif ou d'exercer un recours à titre individuel, et cela même dans le cas où il n'aurait pas touché d'indemnisation. Or, le défaut de manifestation du consommateur individuel pouvait s'expliquer par le fait qu'il n'eût pas été individuellement informé de l'existence d'un recours collectif, de prendre part dans un autre recours collectif ou accord extrajudiciaire de résolution du litige collectif ou d'exercer un recours à titre individuel. Il était inconcevable qu'un consommateur n'ayant pas été individuellement informé d'un recours collectif, dont il ignorait en conséquence l'existence, pût être considéré comme ayant tacitement renoncé à toute action en réparation.

L'article L. 524-15, paragraphe 4, qu'il était proposé d'introduire dans le Code de la consommation, disposait que le « mandat aux fins d'indemnisation au profit du liquidateur et le mandat aux fins de représentation et d'exécution forcée au profit du demandeur, par l'effet de l'adhésion du consommateur au groupe, vaut pouvoir d'accomplir au nom du consommateur tous actes de procédure et diligences en vue d'obtenir la réparation du préjudice individuel subi par lui et entrant dans le champ du recours collectif introduit par le représentant du groupe, notamment pour l'exercice des voies de recours. » La répartition des missions respectives du liquidateur et du demandeur, représentant du groupe des consommateurs, n'était toutefois pas précisée. Il n'était dès lors pas clair qui aurait quels pouvoirs et qui disposerait de quelle voie de recours.

L'article L. 524-15, paragraphe 2, dont l'introduction était proposée dans le Code de la consommation concernant la mise en œuvre du jugement sur la responsabilité, avait trait à l'adhésion des consommateurs individuels au groupe des consommateurs en vue de leur permettre d'obtenir réparation de leur préjudice. Il était prévu que les consommateurs devaient informer le liquidateur de leur adhésion. L'information du demandeur, représentant du groupe des consommateurs n'était toutefois pas envisagée, contrairement à ce qui était disposé à l'article L.524-16, qu'il était prévu d'insérer dans le même code, relatif à l'exclusion des consommateurs du groupe.

En vertu de l'article L. 524-15, paragraphe 5, dont l'insertion dans le Code de la consommation était proposée, le consommateur pouvait mettre fin à tout moment au mandat du liquidateur ainsi qu'au mandat du demandeur, représentant du groupe. Il se posait toutefois la question comment un consommateur individuel pourrait révoquer le mandat du liquidateur, nommé par le tribunal. Cette question se posait également concernant la révocation du mandat du représentant du groupe par un consommateur individuel et cela notamment au regard du fait que le consommateur, adhérent au groupe des consommateurs, ne conférerait pas de mandat de représentation au demandeur.

L'article L. 524-19, dont l'introduction dans le Code de la consommation était prévue, prévoyait en son paragraphe 3 que le rapport du liquidateur à remettre au juge chargé du contrôle comporte un relevé détaillé des frais et des émoluments. Il se posait la question comment cette disposition s'articulerait par rapport à celle de l'article L. 524-2, qui chargeait un règlement grand-ducal de fixer les émoluments du liquidateur sans mentionner toutefois les frais, les articles L. 524-13 et L. 524-20 mettant quant à eux les émoluments et les frais de recouvrement et d'encaissement à la charge du professionnel.

L'article L. 524-23, seconde phrase, dont l'introduction dans le Code de la consommation était proposée et qui prévoyait que le tribunal fixe [dans le jugement sur les contestations] le délai et les modalités d'indemnisation par le professionnel des consommateurs concernés, se heurtait à l'article L. 524-5, paragraphe 1<sup>er</sup>, qu'il était proposé d'insérer dans le même code, conformément auquel ces éléments étaient à définir dans le jugement sur la responsabilité.

L'article L. 524-24, paragraphe 2, qu'il était proposé d'introduire dans le Code de la consommation, qui avait trait à l'exécution forcée du jugement sur les contestations, disposait que « le représentant du groupe est réputé créancier pour l'exécution forcée du jugement sur les contestations. » Se posait toutefois la question de savoir comment et sur quelle base le demandeur représentant du groupe ne détenant qu'un mandat de représentation des consommateurs pourrait être créancier en lieu et place des consommateurs concernés.

\*

L'article 6, paragraphe 3, alinéa 2, du *projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification* : [...] disposait que : « [...] Si l'avocat désigné par le mineur ne peut être contacté ou refuse de l'assister ou si le mineur ne peut désigner un avocat, l'avocat est désigné par le Bâtonnier parmi la liste d'avocats spécialisés en matière de droits de l'enfant établie par le Bâtonnier. » Dans son [avis du 4 juillet 2023](#), le Conseil d'État a constaté que cette disposition était contraire à celle de l'article 18 du même projet de loi, prévoyant que l'avocat serait choisi soit sur la liste des avocats spécialisés en matière de droits de l'enfant, soit sur celle des avocats spécialisés en droit pénal. En raison de cette incohérence, source d'insécurité juridique, entre la disposition précitée et celle de l'article 18, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 6, paragraphe 3, de la loi en projet.

\*

L'article 7 du *projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification* : [...], avait trait à l'examen de l'aptitude du mineur à témoigner. Il disposait en ses paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 que : « (1) Lorsqu'il existe un doute sur la capacité du mineur victime ou témoin à comprendre le déroulement de la procédure pénale ou les questions qui lui sont posées ou à comprendre l'importance de dire la vérité, l'autorité judiciaire compétente autorise un expert d'examiner et d'apprécier l'aptitude du mineur à témoigner. (2) Lorsque l'examen de l'aptitude à témoigner conclut à la nécessité d'une prise en charge du mineur

victime ou témoin, l'autorité judiciaire compétente transmet une copie du dossier au juge de la jeunesse, qui propose des mesures d'aide, de soutien, et de protection ou un examen médical ou psychologique au mineur, à ses parents ou à ses représentants légaux, conformément à la loi du jj/mm/aaaa portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles. » Dans son [avis du 4 juillet 2023](#), le Conseil d'État s'est demandé si le fait de ne pas pouvoir témoigner dût infailliblement entraîner la prise en charge du mineur. Il lui paraissait d'ailleurs discutable que cette compétence dût revenir au juge de la jeunesse au regard notamment des dispositions du *projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification : [...]*. Il a par ailleurs douté de la pertinence d'un tel examen dans des cas évidents, tel celui des mineurs en très bas âge. Il a en effet rappelé à cet égard qu'étaient mineurs au sens de l'article 2, point 1°, de la loi en projet les personnes âgées de zéro à dix-huit ans. Il lui a d'ailleurs paru exagéré, voire saugrenu de conclure systématiquement dans cette hypothèse à la nécessité d'une prise en charge avec transmission du dossier au juge de la jeunesse avec toutes les conséquences que cela entraîne. En vertu du principe de la libre appréciation des éléments du dossier par le tribunal, il a finalement considéré qu'il devrait appartenir au tribunal pénal de tirer les conclusions qu'il jugera pertinentes des témoignages d'un mineur, l'article sous examen ne semblant, pour le surplus, pas conférer, au regard du vocabulaire employé (« l'autorité judiciaire compétente autorise un expert [...] »), de marge d'appréciation à l'autorité judiciaire. Au regard de toutes ces interrogations et observations, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 7 du projet de loi pour des raisons de sécurité juridique.

\*

L'article 9, paragraphe 2, du *projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification : [...]*, qui avait trait au prélèvement des cellules humaines sur la personne du mineur, prévoyait que seul l'administrateur ad hoc serait présent lors du prélèvement des cellules dans l'hypothèse où les représentants légaux seraient soupçonnés d'avoir commis une infraction à l'égard du mineur ou si la présence des représentants légaux ne serait pas possible pour d'autres raisons détaillées aux points 1° à 3° du même paragraphe. Dans son [avis du 4 juillet 2023](#), le Conseil d'État s'est demandé pourquoi la loi en projet écartait dans ces hypothèses la présence de la personne de confiance. Il a en effet relevé que la disposition précitée se départait sur ce point tant de l'article 2, point 7°, du projet de loi, qui définissait la personne de confiance comme étant « la personne majeure choisie par le mineur victime ou le mineur témoin qui peut accompagner le mineur victime ou le mineur témoin tout au long de la procédure pénale et qui apporte un soutien moral au mineur victime ou témoin », que de l'article 4 du projet de loi, qui consacrait le principe de l'accompagnement du mineur lors de toute audition, déposition ou audience non seulement par ses représentants légaux ou l'un deux, l'article 5 du projet de loi, précisant quant à lui que les missions de la personne de confiance consistaient à « 1° fournir au mineur une assistance morale adaptée à sa situation pendant toute la procédure judiciaire ; 2° accompagner le mineur à toute audition ou déposition ainsi qu'à toute audience ». Au regard de ces incohérences, sources d'insécurité juridique, le Conseil d'État a exigé que la présence de la personne de confiance soit inscrite à l'article 9, paragraphe 2, de la loi en projet.

\*

L'amendement 15 des amendements gouvernementaux du 25 novembre 2022 concernant le *projet de loi n° 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique* portait sur l'article 13 de la loi en projet. L'article 13,



paragraphe 4 se lisait comme suit : « (4) Dans l'exercice de leurs missions, les agents chargés de l'évaluation par le ministre sont autorisés à accéder aux données recueillies dans le cadre du dossier individuel prévu à l'article 12, aux données recueillies dans le cadre du dossier du personnel, à tous les concepts, procédures, communications et instructions écrits à l'adresse des résidents, de leurs représentants légaux ou personnes de contact ou des membres du personnel concernant les prestations et services définis à l'article 3 et le règlement général prévu à l'article 9 ainsi qu'à toutes les communications à l'adresse des résidents, de leurs proches et du personnel, ceci dans la stricte mesure où l'accès est nécessaire à l'exécution de leur mission légale. Ils sont astreints au secret professionnel. » Dans la mesure où l'accès aux communications était limité aux communications en relation avec les prestations et services définis à l'article 3 et au règlement général prévu à l'article 9, le Conseil d'État, dans son [avis du 4 juillet 2023](#), a demandé la suppression du bout de phrase « ainsi qu'à toutes les communications à l'adresse des résidents, de leurs proches et du personnel », sous peine d'opposition formelle pour des considérations de sécurité juridique.

\*

L'amendement 90 des amendements des amendements gouvernementaux du 25 novembre 2022 concernant le *projet de loi n° 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique* proposait l'introduction des deux chapitres 14 et 15 dans la loi en projet. Le chapitre 14 intitulé « Formation psychogériatrique », comportait un seul article 103 également intitulé « Formation psychogériatrique ». Le chapitre 15 était intitulé « Formation « référent en matière de prévention et de lutte contre les infections et de respect des règles d'hygiène et sanitaires » » et ne contenait également qu'un seul article, l'article 104, qui portait lui-aussi le même intitulé que le chapitre 15 auquel il faisait partie. Les contenus des deux articles étaient identiques et les observations que le Conseil d'État a émises dans son [avis du 4 juillet 2023](#) concernant l'article 103 valaient également pour l'article 104. Les paragraphes 8 des articles 103 et 104 prévoyaient les conditions d'agrément pour l'exercice respectivement de la fonction de formateur en psychogériatrie et celle de formateur « référent en hygiène ». Il était prévu que l'agrément serait délivré à des personnes morales par le ministre ayant la Famille dans ses attributions. Les conditions d'agrément étaient déterminées aux points 1° et 2 des paragraphes 8 qui avaient la teneur suivante « 1° les personnes physiques qui, en tant que salariés d'un service agréé pour personnes âgées, offrent la formation visée au paragraphe 1<sup>er</sup> au nom de la personne morale, doivent être des formateurs agréés conformément aux dispositions prévues au paragraphe 7 ; 2° les conditions d'honorabilité doivent être remplies par chacun des membres de l'organisme gestionnaire demandant l'agrément. Ceux-ci produisent à cet effet chacun un bulletin n°3 du casier judiciaire datant de moins de trois mois à partir de son établissement. » Concernant les paragraphes 8, points 2°, le Conseil d'État a considéré, dans la logique où les personnes physiques devaient être des salariés d'un service agréé pour personnes âgées, que l'organisme gestionnaire y visé était celui gérant le service agréé pour personnes âgées visé au point 1°. Il a conclu que les « membres » dont question étaient donc des salariés de l'organisme gestionnaire qui devaient à ce titre de toute façon remplir les conditions d'honorabilité dans le chef de leur contrat de travail s'ils revêtaient la qualité de personnel d'encadrement, impliquant que la condition d'honorabilité exigée était redondante. Il a par ailleurs encore relevé que l'emploi de la notion d'« organisme gestionnaire » au cas où il s'agirait d'une personne morale demandant l'agrément était incohérent. Au vu de ces observations, le Conseil d'État a considéré que les articles 103, paragraphe 8 et 104, paragraphe 8, de la loi en projet étaient sources d'insécurité juridique et s'y est formellement opposé.

\*

L'amendement 92 des amendements gouvernementaux du 25 novembre 2022 concernant le *projet de loi n° 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique* portait sur l'article 104 du projet de loi initial qui était renuméroté en article 106. Le paragraphe 4, alinéa 2, était remplacé comme suit : « Le personnel d'encadrement des structures et services pour personnes âgées en service à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, et ne répondant pas aux conditions visées à l'article 5, paragraphes 3 et 4, à l'article 20, paragraphes 3 et 4, à l'article 36, paragraphes 7 et 8, à l'article 51, paragraphes 3 et 4, à l'article 73, paragraphes 3 et 4 et à l'article 83, paragraphe 2, est autorisé à conserver sa fonction. » Dans son avis du 4 juillet 2023, le Conseil d'État a noté que l'alinéa 2 précité avait vocation à s'appliquer au « personnel d'encadrement » des structures et services pour personnes âgées. Or, l'article 83 auquel l'alinéa 2, auquel il était renvoyé, n'employait pas la notion de « personnel d'encadrement », mais celles d'« agents de communication » et d'« évaluateurs ». Par ailleurs, l'alinéa 2, dans sa teneur amendée, renvoyait au seul paragraphe 2 de l'article 83 relatif aux évaluateurs et non pas au paragraphe 1<sup>er</sup> de cet article, applicable aux agents de communication. Considérant que ces imprécisions, voire lacunes étaient sources d'insécurité juridique, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, de préciser dans le cadre des « services téléalarme » les conditions que le personnel, ne constituant d'après l'article 83 pas du personnel « d'encadrement », devrait remplir pour pouvoir continuer à exercer ses fonctions.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, point 11°, du *projet de loi n° 7949 renforçant les moyens de lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des mineurs portant transposition de la directive 2011/93/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie, et portant modification 1° du Code pénal et, 2° du Code de procédure pénale* visait à remplacer l'article 377 du Code pénal, prévoyant des circonstances aggravantes dans certaines hypothèses. L'article 377, points 1° à 3° dans sa teneur modifiée se lisait comme suit : « Le minimum des peines portées par les articles précédents sera élevé conformément à l'article 266 et le maximum pourra être doublé :

1° dans les cas prévus aux articles 372 et 375, lorsque le viol ou l'atteinte à l'intégrité sexuelle est commis par un ascendant légitime, naturel ou adoptif, par toute personne en ligne collatérale jusqu'au troisième degré ou tout allié jusqu'au troisième degré ou par toute autre personne ayant autorité sur la victime majeure ou à l'aide de celle-ci ;

2° dans les cas prévus aux articles 372 et 375, lorsque le viol ou l'atteinte à l'intégrité sexuelle est commis sur la victime majeure ou à l'aide de celle-ci par une personne avec laquelle l'ascendant légitime, naturel ou adoptif, toute personne en ligne collatérale jusqu'au troisième degré ou tout allié jusqu'au troisième degré vit ou a vécu habituellement ;

3° dans les cas prévus aux articles 372 et 375, lorsque le viol ou l'atteinte à l'intégrité sexuelle est commise sur la victime majeure ou à l'aide de celle-ci par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions; [...]. » Dans son avis du 4 juillet 2023, le Conseil d'État a observé que les circonstances aggravantes visées aux points 1° à 3° de l'article 377 étaient applicables dans le cadre des articles 372 et 375 du Code pénal. Il a observé que la précision aux points 2° et 3° selon laquelle la disposition était appelée à s'appliquer à la « victime majeure » posait problème, dans la mesure où les articles 372 et 375, dans leur nouvelle teneur proposée par la loi en projet, s'appliquaient aussi aux mineurs âgés entre seize et dix-huit ans. Il en a conclu que ces circonstances aggravantes ne s'appliqueraient dès lors pas lorsque les victimes des faits visés aux articles 372 et 375 seraient des mineurs entre seize et dix-huit ans. Il s'est demandé si les auteurs avaient réellement eu l'intention d'exclure les victimes âgées entre seize et dix-huit ans tant de la

protection accordée aux mineurs de moins de seize ans que de celle accordée aux victimes majeures à travers la circonstance aggravante inscrite à la disposition sous examen. En raison de cette incohérence, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition proposée. Il a suggéré aux auteurs de remplacer les termes « victime majeure » par ceux de « victime âgée de plus de seize ans ».

\*

L'article 18, alinéa 2, du *projet de loi n° 8063 portant fixation des conditions de travail et de rémunération du personnel enseignant de l'enseignement musical dans le secteur communal* disposait que « La tâche hebdomadaire de référence du fonctionnaire bénéficiant d'une tâche complète comprend 1320 minutes d'enseignement direct ainsi que 144 heures de travail annuel à assurer dans l'intérêt des élèves et de l'établissement d'enseignement musical. La tâche hebdomadaire d'un enseignant ne pourra en aucun cas dépasser 1440 minutes tout employeur confondu. [...] » Dans son avis du 4 juillet 2023, le Conseil d'État a observé que le libellé proposé permettait plusieurs lectures dont notamment celle consistant à additionner les 144 heures de travail annuelles dans l'intérêt des élèves et de l'établissement d'enseignement musical aux 1320 minutes d'enseignement hebdomadaires, ce qui aurait pour conséquence que la limite maximale des 1440 minutes hebdomadaires serait dépassée. Le Conseil d'État a donc exigé, sous peine d'opposition formelle pour cause d'incohérence interne du texte, la reformulation de l'article 18, alinéa 2, de la loi en projet en prévoyant que la tâche du personnel enseignant soit composée de deux éléments : d'un côté les minutes d'enseignement pouvant passer pour une tâche complète de 1320 minutes à 1440 minutes hebdomadaires tout employeur confondu et, de l'autre côté, un travail annuel de 144 heures à assurer dans l'intérêt des élèves et de l'établissement d'enseignement musical.

\*

Les articles 45 et 46 du *projet de loi n° 7959 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat*, tels qu'ils résultaient des amendements 29 et 30 des amendements parlementaires du 22 juin 2023, prévoyaient la possibilité de porter l'appel contre les décisions du Conseil disciplinaire et administratif devant le Conseil disciplinaire et administratif d'appel. Dans son avis complémentaire du 7 juillet 2023, le Conseil d'État, a toutefois constaté que les formes et les délais d'appels prévus par les deux articles différaient et cela alors même que l'article 46, paragraphe 2, renvoyait expressément à la procédure prévue par l'article 45. Il s'est en conséquence formellement opposé à l'article 46, paragraphe 2, pour des considérations de sécurité juridique.

\*

Le *projet de loi n° 8163 fixant la tâche du personnel éducatif et psycho-social des services et administrations de l'Éducation nationale et modifiant la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental* proposait entre autres d'introduire dans la loi précitée une différenciation en deux catégories d'agents faisant partie du personnel éducatif et psycho-social. Les chapitres 2 et 3 du projet de loi avaient pour objet de préciser les conditions de travail applicables à ces deux catégories d'agents. Dans les considérations générales de son avis du 11 juillet 2023, le Conseil d'État a toutefois constaté que les champs d'application respectifs des chapitres 2 et 3, tels que déterminés par les articles 2 et 9, du projet de loi semblaient se recouper sur certains points et qu'il était dès lors tout à fait concevable qu'un même agent tombe à la fois sous l'application des chapitres 2 et 3, ce qui soulèverait alors la question des règles qui lui seraient applicables, notamment en matière de congés. Comment serait d'ailleurs organisé l'horaire d'un tel agent ? Disposerait-il de deux comptabilisations de prestations de service ? L'une établie en

leçons et l'autre en heures de travail ? Au regard de ces incertitudes, sources d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé aux articles 2 et 9 de la loi en projet en demandant aux auteurs de délimiter avec la précision requise les champs d'application respectifs pour éviter qu'ils se recourent, sinon d'insérer des dispositions spécifiques pour le cas où un même agent relèverait des champs d'application des deux articles.

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

L'article 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, lettre a), du *projet de loi n° 8017 portant modification du Code du travail et de l'article 28-5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État*, visait à modifier l'article L.233-16, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, du Code du travail, relatif au congé de paternité afin de transposer l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE. L'article L.233-16, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, dans sa teneur modifiée, se lisait comme suit : « Le salarié obligé de s'absenter de son travail pour des raisons d'ordre personnel a droit à un congé extraordinaire dans les cas suivants, fixé à : 1. [...] 2. dix jours pour le père ou, le cas échéant, pour la personne reconnue comme second parent équivalent par la législation nationale applicable, en cas de naissance d'un enfant ; [...] ». La modification proposée consistait dans l'insertion du bout de phrase « ou, le cas échéant, pour la personne reconnue comme second parent équivalent par la législation nationale applicable », à la disposition précitée. Les auteurs expliquaient que la modification proposée, qui visait la situation des couples de personnes de même sexe, tendait à permettre à une personne dont la législation nationale autorise l'établissement de la filiation de l'enfant même sans devoir recourir à la procédure d'adoption, de profiter du congé en cas de naissance de l'enfant dès lors que cette personne peut démontrer qu'elle est officiellement reconnue comme second parent ou co-parent. Dans son [avis du 25 octobre 2022](#), le Conseil d'État a rendu attentif au fait que la directive se limite à prévoir que « les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les pères ou, le cas échéant, les personnes reconnues comme seconds parents équivalents par la législation nationale aient le droit de prendre un congé de paternité de dix jours ouvrables, lequel doit être pris à l'occasion de la naissance de l'enfant. » Le Conseil d'État a conclu que le droit au congé ne doit, conformément à la directive, être accordé à d'autres personnes que le père que si ces personnes sont reconnues comme seconds parents par la législation nationale. Le Conseil d'État a observé que la législation nationale luxembourgeoise permet l'établissement de la filiation au sein d'un couple de même sexe seulement par la voie de l'adoption. Il s'est en conséquence demandé quelles autres situations pourraient être visées. Il a supposé qu'étaient visés les enfants nés et déclarés dans un pays étranger reconnaissant la qualité de « second parent » au parent n'ayant pas accouché de l'enfant, le second parent travaillant au Luxembourg. Considérant que la question relative à l'application de la disposition proposée était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'ajout proposé à l'article L.233-16, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, du Code du travail.

\*

Dans son [avis du 25 octobre 2022](#), concernant le *projet de loi n° 7975 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services*, le Conseil d'État a constaté que l'article 29, paragraphe 2, du projet de loi, tel qu'issu des amendements gouvernementaux du 30 juin 2022, faisait un amalgame entre les pouvoirs d'intervention de police administrative et les pouvoirs d'intervention de police judiciaire. Cet article disposait en effet que « (2) Les membres de la Police grand-ducale visés à l'article 10 du Code de procédure pénale et les fonctionnaires de l'[Office de la surveillance de l'accessibilité des produits et des services] visés au paragraphe 1<sup>er</sup> sont autorisés à : 1<sup>o</sup> appliquer les mesures administratives, prévues à l'article 28, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, point 2<sup>o</sup> ; 2<sup>o</sup> appliquer, sur requête de l'[Office de la surveillance de l'accessibilité des produits et des services], les décisions prises en vertu de l'article 28,

paragraphe 1<sup>er</sup> et 2, points 1<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>. » L'article 28 du projet de loi auquel il était renvoyé à l'article 29, paragraphe 2, avait trait aux mesures administratives dans le cadre de la surveillance du marché pour les produits et dans le cadre de la conformité des services. Le Conseil d'État a rappelé que les officiers de police judiciaire, visés par l'article 10 du Code de procédure pénale, n'effectuent leurs missions que dans la perspective du déclenchement de l'action publique et non pas dans le but de faciliter les contrôles administratifs des agents de l'administration compétente. Considérant que cette méconnaissance par le dispositif proposé de la distinction fondamentale entre attributions de police judiciaire et attributions de police administrative prêtait à confusion et était partant source d'insécurité juridique, il s'est formellement opposé à l'article 29, paragraphe 2, en demandant la suppression.

\*

L'article II du *projet de loi n° 8015 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale* visait à étendre les possibilités de l'enquête sous pseudonyme par voie électronique à tous les crimes et aux délits punis par une peine d'emprisonnement qui sont commis par un moyen de communication électronique, prévues à l'article 48-26 du Code de procédure pénale qu'il était proposé de modifier. La modification envisagée aurait ainsi eu pour conséquence un élargissement considérable du champ des infractions pour lesquelles il peut être recouru à l'enquête sous pseudonyme par voie électronique, sans qu'il aurait pour autant fallu tenir compte de la gravité des délits en fonction des maximums des peines. Si le Conseil d'État, dans son [avis du 7 février 2023](#), a pu se déclarer d'accord avec le principe d'une telle extension, alors qu'en vertu des prises de position des différentes autorités judiciaires une extension de la possibilité de procéder à une enquête sous pseudonyme par voie électronique est devenue une nécessité compte tenu de l'évolution de la criminalité et du recours de plus en plus fréquent des auteurs de ces faits aux possibilités offertes par les nouvelles technologies, le législateur français ayant par ailleurs introduit une disposition similaire dans le code de procédure pénale français, il a toutefois mis en garde contre l'extension telle qu'envisagée, au regard de l'incohérence de cette mesure avec d'autres mesures déjà inscrites au Code de procédure pénale. Il a plus particulièrement mis en garde que l'infiltration, prévue par l'article 48-17 du Code de procédure pénale qui, est en quelque sorte l'équivalent, dans le monde réel, de la mesure inscrite à l'article 48-26 sujet modification, est conditionnée par l'existence d'un fait « emportant une peine criminelle ou une peine correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement ». Le Conseil d'État a en conséquence considéré que la disposition proposée était incohérente par rapport à l'article 48-17 du Code de procédure pénale et s'y est formellement opposé. Il a toutefois relevé que cette opposition formelle pourrait être levée en alignant la disposition sous examen sur l'article 48-17 du Code de procédure pénale.

\*

La *proposition de loi n° 8047 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu aux fins de relancer l'investissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique* visait à introduire en faveur des investisseurs privés, contribuables personnes physiques, la possibilité de bénéficier d'un abattement fiscal, dénommé « abattement à l'investissement dans la relance de l'entrepreneuriat durable et numérique. » Les auteurs distinguaient entre deux régimes : Le premier, inséré dans un nouvel article 129f de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, ci-après « LIR », concernait les « petites entreprises » tandis que le second, prévu dans un nouvel article 129g de la LIR, se rapportait aux « moyennes entreprises ». Le nouvel article 129f, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 6, définissait la petite entreprise comme suit : « 6. « petite entreprise » : une entreprise qui, à la date de clôture du bilan, ne dépasse pas les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants : a. total du bilan :

4,4 millions d'euros ; b. montant net du chiffre d'affaires: 8,8 millions d'euros ; c. nombre des membres du personnel employé à plein temps et en moyenne au cours de l'exercice: 50. » Tandis que la moyenne entreprise était définie de la façon suivante par le nouvel article 129g, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 6° : « « moyenne entreprise »: une entreprise qui, à la date de clôture du bilan, ne dépasse pas les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants: a. total du bilan: 20 millions d'euros ; b. montant net du chiffre d'affaires: 40 millions d'euros ; c. nombre des membres du personnel employé à plein temps et en moyenne au cours de l'exercice: 250 ». Dans son [avis du 28 février 2023](#), le Conseil d'État a donné à considérer que les définitions choisies ne déterminaient que des seuils maximaux au-delà desquels une société ne saurait plus être qualifiée de « petite » ou de « moyenne » entreprise. Il a rendu attentif au fait que cette manière de procéder aurait comme conséquence un chevauchement des seuils proposés, entraînant qu'une société qualifiée de petite entreprise au sens de la définition choisie pourrait également être qualifiée de moyenne entreprise. Considérant dès lors que les critères de distinction proposés ne satisfaisaient pas au principe de sécurité juridique, il s'y est formellement opposé.

\*

L'article 2 du *projet de loi n° 8108 portant modification de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé* visait à insérer un article 1<sup>er bis</sup> dans la loi précitée aux fins de définir un certain nombre de notions. Le nouvel article 1<sup>er bis</sup>, point 6° plus particulièrement définissait le terme « patient » comme étant le : « terme générique qui vise toute personne qui cherche à bénéficier ou bénéficie ou qui reçoit des soins de santé de la part d'un professionnel de santé visé par la présente loi, et tel que visé par l'article 2, point b), de la loi modifiée du 24 juillet 2014 relative aux droits et obligations du patient ». Dans son [avis du 16 mai 2023](#), le Conseil d'État a toutefois rendu attentif à l'article 2, lettre b), de la loi précitée du 24 juillet 2014, auquel il était fait référence, employant une définition différente de celle qui était proposée. En effet, l'article 2, lettre b), de la loi précitée du 24 juillet 2014 se limite à définir le patient comme « toute personne physique qui cherche à bénéficier ou bénéficie de soins de santé ». Au vu de cette incohérence, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, que le point 6° définisse le patient comme étant : « la personne visée à l'article 2, lettre b), de la loi modifiée du 24 juillet 2014 relative aux droits et obligations du patient ».

\*

Dans son [avis du 1<sup>er</sup> juin 2023](#) concernant le *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : [...]*, modifié par une profusion d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 10 février 2023, le Conseil d'État a relevé plusieurs incohérences du dispositif par rapport au *projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification : [...]*, ainsi qu'à d'autres lois en vigueur. Il s'est formellement opposé à ces incohérences qu'il a considérées être sources insécurité juridique notamment au regard des problèmes d'articulation des textes qui étaient susceptibles de se poser. Tel était notamment le cas : - de la définition du « mineur » <sup>192</sup>proposée à l'article 3, point 1<sup>o</sup><sup>193</sup>, de la loi en projet, contraire à celle prévue à l'article 388 du Code civil<sup>194</sup> ; - de l'incohérence entre, d'une part, l'article 17, paragraphe 1<sup>er</sup>, du

---

<sup>192</sup> Voir dans le même sens l'opposition formelle que le Conseil d'État a formulée dans son [avis du 4 juillet 2023](#) concernant l'article 2 du projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification [...].

<sup>193</sup> Article 3, point 1<sup>o</sup>, du projet de loi n° 7991, tel qu'amendé par les amendements gouvernement du 10 février 2023, : « « mineur » : toute personne âgée entre treize et dix-huit ans au moment de la commission des faits soupçonnée ou poursuivie pour avoir commis une infraction pénale ; ».

<sup>194</sup> Article 388 du Code civil : « Le mineur est l'individu de l'un et de l'autre sexe qui n'a pas encore l'âge de dix-huit ans accomplis. »

projet de loi et, d'autre part, la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et le Code de procédure pénale. L'article 17, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi visait en effet la Police grand-ducale dans son ensemble, dans le contexte des opérations de police judiciaires proposées, au lieu de viser, en accord avec la loi précitée du 18 juillet 2018 et le Code de procédure pénale, les seuls officiers de police judiciaire. Les incohérences portaient finalement encore sur les autorités qui étaient compétentes en vertu de l'article 28 du projet de loi pour décider le placement du mineur et les autorités auxquelles le projet de loi n° 7994 précité donnait compétence en cette matière. L'article 28 du projet de loi conférait en effet cette compétence au juge d'instruction tandis que le projet de loi n° 7994 l'accordait à l'Office nationale de l'enfance.

\*

Dans son avis du 6 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et [...]*, modifié par une série d'amendements gouvernementaux, soumis à l'avis du Conseil d'État, le 21 juin 2022, le Conseil d'État s'est interrogé sur les attributions de l'infirmier militaire gradué, de l'infirmier militaire et de l'infirmier militaire anesthésiste, qui consistaient en vertu de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi « à administrer les actes nécessaires pour maintenir ou augmenter les chances de survie du patient » dans le cadre des missions de l'Armée au Grand-Duché de Luxembourg et à l'étranger, au regard de l'application parallèle des dispositions au moins partiellement contradictoires découlant du règlement grand-ducal modifié du 21 janvier 1998 portant sur l'exercice de la profession d'infirmier, pris sur la base des dispositions de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé. En vertu du commentaire des articles, l'article 44 visait en effet à « renforcer la situation juridique de l'infirmier militaire » amené à accomplir un certain nombre d'actes dépassant les actes définis dans le règlement grand-ducal modifié du 21 janvier 1998. Les auteurs entendaient ainsi mettre en place un régime spécial pour l'infirmier militaire tout en maintenant l'application du régime général découlant du règlement grand-ducal précité du 21 janvier 1998. Considérant que cette manière de procéder était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'y est formellement opposé.

\*

Dans son avis du 6 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et [...]*, modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État, le 21 juin 2022, le Conseil d'État a constaté que l'article 63, point 6°, tel qu'amendé, prévoyait la remise par le candidat au service volontaire de l'Armée d'un extrait du casier judiciaire datant de deux mois en vue de son admission à l'instruction de base. Le Conseil d'État a attiré l'attention des auteurs sur le fait que le bulletin n° 2 n'est pas délivré aux administrés. En effet, en vertu de l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire, le bulletin n° 2 du casier judiciaire est délivré sur demande aux administrations de l'État dans le cadre de leurs missions légales avec l'accord écrit ou électronique de la personne concernée. Comme le règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016 fixant la liste des administrations et personnes morales de droit public pouvant demander un bulletin N° 2 ou N° 3 du casier judiciaire avec l'accord écrit ou électronique de la personne concernée comporte la liste des administrations et autorités pouvant demander un bulletin n° 2 du casier judiciaire, le Conseil d'État a relevé qu'il suffisait en l'occurrence d'appliquer l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 29 mars 2013 et de compléter l'article 1<sup>er</sup>, point 7°, du règlement grand-ducal précité du 23 juillet 2016, par l'autorité concernée. Considérant que l'incohérence de la disposition précitée par rapport à la procédure établie par loi précitée du 29 mars 2023 était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, l'omission de l'article 63, point 6°, de la loi en projet.

\*

L'article 93 du *projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et [...]*, modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 21 juin 2022, prévoyait en faveur du soldat volontaire une prise en compte de la période de volontariat dépassant trois années pour l'application des délais d'attente aux deux premiers avancements en traitement. Les auteurs précisaient toutefois, dans une deuxième phrase, qu'« [e]n cas de prise en compte du temps passé dans des opérations de maintien de paix et gestion de crise, la première phrase du présent alinéa ne s'applique pas ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 6 juin 2023](#), s'est interrogé sur le sens de l'exclusion envisagée à l'article précité. Il s'est notamment demandé si les auteurs avaient entendu éviter, par cette exclusion, une application cumulative de la faveur envisagée à l'article 93 de la loi en projet avec celle prévue à l'article 5 de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise, prévoyant que « [l]e congé spécial pour la participation à une opération pour le maintien de la paix est considéré comme période d'activité de service intégrale, notamment pour les avancements en échelon ou en grade, pour le droit au congé annuel, pour les promotions et pour le droit d'admission à l'examen de promotion ». Considérant que l'incertitude quant à l'application de l'exclusion proposée à l'article 93 du projet de loi était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État a demandé aux auteurs d'ajouter les précisions nécessaires au dispositif en projet.

\*

Dans son [avis du 6 juin 2023](#) concernant le *projet de loi n° 7958 relative à l'accès et à la formation des professions d'avocat à la Cour, de notaire et d'huissier de justice et modifiant : [...]*, le Conseil d'État a relevé que la prérogative du directeur des études de « décider de l'admission ou du refus des inscriptions [aux] stages professionnels relevant du champ d'application de la [...] loi » inscrite à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, du dispositif proposé, était en contradiction avec la compétence du Conseil de l'ordre de tenir le tableau des avocats, réglée à l'article 8, paragraphe 2, de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat. Il a en conséquence émis une opposition formelle à l'encontre de cette incohérence qu'il a réitérée à l'article 12, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi.

\*

L'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi du *projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant [...]* visait à déterminer les personnes bénéficiant d'une exemption au titre de l'impôt foncier. Dans son [avis du 13 juin 2023](#), le Conseil d'État a considéré que s'agissant d'un impôt réel, il n'était pas correct d'écrire que les personnes énumérées sont exemptées au titre de l'impôt foncier mais qu'il faudrait prévoir que les fonds appartenant à ces personnes sont exemptés de l'application dudit impôt. Considérant que cette incohérence était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 6, paragraphe 2, de la loi en projet.

\*

Dans les considérations générales de son [avis du 20 juin 2023](#) concernant le *projet de loi n° 7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux*



*actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification : [...],* modifié par deux séries d'amendements gouvernementaux en dates respectivement des 26 janvier et 16 septembre 2022, le Conseil d'État s'est interrogé sur l'articulation des dispositions en projet portant sur la procédure extrajudiciaire avec celles du droit commun de la médiation prévues dans la deuxième partie du Nouveau Code de procédure civile, livre III, titre II, et cela tant au regard des dispositions concernant la médiation conventionnelle (chapitre II), qu'au regard de celles relatives à la médiation judiciaire (chapitre III). Au vu de ces incertitudes, il a émis une opposition formelle au dispositif proposé en demandant que cette articulation soit précisée dans le dispositif en projet.

\*

Dans son avis du 4 juillet 2023, concernant l'article 2, point 3°, du *projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification : [...]*, qui définissait le « mineur victime » comme étant « tout mineur qui a subi un dommage découlant d'un crime, d'un délit ou d'une contravention », le Conseil d'État a observé que la définition proposée différait de celle du Code de procédure pénale et plus particulièrement de l'article 3-7 de ce code, en vertu duquel « [l]a victime est présumée être un mineur, en cas d'incertitude sur son âge et lorsqu'il existe des raisons de croire qu'elle est un mineur. » Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à la définition proposée pour incohérence, source d'insécurité juridique.

\*

L'article 3 du *projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification : [...]* avait trait à l'obligation de dénoncer des faits susceptibles de constituer un crime ou un délit contre un mineur. Outre de relever que cet article n'avait pas sa place dans la loi en projet au regard de l'objet poursuivi par le dispositif proposé et d'en demander par conséquent la suppression, le Conseil d'État, dans son avis du 4 juillet 2023, a encore observé que le libellé de l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, en vertu duquel « (1) [t]oute personne qui acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit à l'encontre d'un mineur en donne avis au procureur d'Etat et transmet, sans délai, à ce magistrat tous les renseignements, pièces, documents, informations et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant », différait de celui de l'article 36 du *projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification : [...]* qui prévoyait une communication à la Cellule de recueil des informations préoccupantes et non pas au procureur d'État tel que prévu à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 7992. Il s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition pour des considérations de sécurité juridique.

\*

L'amendement 21 des amendements gouvernementaux du 21 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7938 relative aux aides individuelles au logement* visait à insérer une annexe IX intitulée « Plafond d'éligibilité pour l'acquisition d'un logement ayant bénéficié d'aides à la construction d'ensembles » dans la loi en projet. Cette annexe prévoyait en son alinéa 1<sup>er</sup>, la détermination du revenu mensuel de la communauté domestique conformément à l'article 34 du dispositif en projet. En analysant les méthodes de calcul prévues à l'article 34, paragraphes 2 à 4, le Conseil d'État, dans son avis complémentaire du 4 juillet 2023, a toutefois noté que celles-ci avaient pour objet de déterminer le revenu à prendre en considération pour le calcul des aides individuelles au logement

visées par la loi en projet sans qu'aucune des méthodes de calcul ne correspondît à celle retenue par l'article 56 du *projet de loi n° 7937*<sup>195</sup> *déterminant le revenu mensuel de la communauté domestique à prendre en considération dans le cadre de l'acquisition d'un logement destiné à la vente abordable ou à coût modéré*. Au vu de cette incohérence, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'annexe IX, tel qu'il était proposé de l'insérer dans le projet de loi n° 7938.

\*

L'amendement 2 des amendements parlementaires du 27 octobre 2022 relatifs au *projet de loi n° 7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* concernait l'article 1<sup>er</sup> dudit projet de loi dont l'objet était la modification de l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004. La commission parlementaire expliquait vouloir suivre par cet amendement la proposition que le Conseil d'État avait faite dans son premier avis du 22 février 2022 consistant dans l'alignement de la définition de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général sur celle prévue à l'article 26 de la loi précitée du 19 juillet 2004 relative à la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement particulier. Dans son [avis complémentaire du 28 juillet 2023](#), le Conseil d'État a toutefois constaté que la disposition proposée ne correspondait pas exactement à la définition prévue à l'article 26 précité. La définition proposée visait en effet « les modifications qui ont pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis » tandis que l'article 26 de la loi précitée du 19 juillet 2004 renvoie aux « modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'aménagement particulier sur un ou plusieurs points précis ». Le Conseil d'État, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, a estimé qu'il y avait lieu de reprendre le libellé exact de l'article 26 précité en visant les « points précis », la référence aux adaptations « sur un ou plusieurs fonds précis » étant en contradiction avec la nature essentiellement « ponctuelle » d'une telle modification.

#### *d) Texte lacunaire*

Dans son [avis complémentaire du 11 octobre 2022](#) concernant les amendements gouvernementaux du 6 juillet 2022 relatifs au *projet de règlement grand-ducal portant : 1° organisation des comités d'élèves et 2° abrogation du règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> août 2001 portant organisation des comités d'élèves*, le Conseil d'État, au regard de l'imprécision et du caractère lacunaire des dispositions prévues à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 1<sup>er</sup> et 3, du projet de règlement grand-ducal, relatives au mode de détermination des représentants et à la répartition des mandats au sein des comités d'élèves, issues de l'amendement 2, points 1° et 4°, a mis en garde que ces dispositions, sources d'insécurité juridique, risquaient d'encourir la sanction d'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution. Il a réitéré cette observation à l'article 7, alinéa 3, du projet de règlement grand-ducal qui prévoyait, à la suite des modifications introduites par l'amendement 8, qu'« à défaut d'atteindre le nombre minimal de candidats[...], les candidats proposent aux délégués de classe en exercice d'être cooptés avec leurs accords ». Au regard du caractère lacunaire de la procédure de cooptation envisagée, laissant ouvertes de nombreuses questions, le Conseil d'État a encore une fois jugé que la disposition précitée était contraire au principe de sécurité juridique et risquait d'encourir la sanction d'inapplicabilité de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État s'est finalement encore heurté à la notion de « jours scolaires », employée à l'article 12 du projet de règlement grand-ducal, l'adjectif « scolaires » ayant été inséré par l'amendement 14°, point 1°. Ne saisissant pas le sens à accorder à ces termes, le Conseil d'État a à nouveau estimé que la disposition ne remplissait pas les exigences de sécurité juridique et a conclu qu'elle risquait en conséquence d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

---

<sup>195</sup> Voir annexe I du projet de loi n° 7937.

\*

L'article 14, paragraphes 2 et 3, du *projet de loi n° 8012 portant création de l'Institut national des langues Luxembourg [...]* disposait que : « (2) L'accès aux tests et examens nationaux et internationaux organisés par l'Institut est ouvert à toute personne intéressée, inscrite ou non à l'Institut. (3) L'accès aux examens et aux modules spécifiques, préparant aux examens organisés par l'Institut, est ouvert à toute personne autorisée à participer à l'examen en question selon les conditions définies par l'organisme étranger compétent, visé à l'article 7. » Dans son avis du 11 octobre 2022, le Conseil d'État s'est interrogé, à défaut de précision dans le texte, sur la différence entre les examens visés par les deux paragraphes. Estimant que cette imprécision était source d'insécurité juridique, il s'est formellement opposé au texte proposé.

\*

En vertu de l'article 3, paragraphe 4, du *projet de loi n° 8012 portant création de l'Institut national des langues Luxembourg [...]* : « La qualité de l'enseignement offert par l'Institut fait l'objet d'une évaluation interne régulière et d'une évaluation externe, tous les dix ans, ou sur demande du ministre suivant un cahier des charges approuvé par le ministre. » Dans son avis du 11 octobre 2022, le Conseil d'État a observé que la disposition précitée ne précisait pas les hypothèses dans lesquelles un cahier des charges devait être approuvé par le ministre. Il s'est également demandé si l'évaluation d'office tous les dix ans devait se faire en dehors des évaluations demandées par le ministre ou si l'évaluation initiée par le ministre faisait courir un nouveau délai de dix ans. Estimant que ces imprécisions étaient sources d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à cette disposition.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, du *projet de règlement grand-ducal déterminant 1) les modalités de détermination de l'opérateur du réseau et les modalités d'octroi de l'autorisation d'émettre en multiplex numérique ; 2) déterminant les modalités d'attribution des permissions pour les services de radio sonore diffusés en multiplex numérique ainsi que les règles générales gouvernant ces permissions et les cahiers des charges qui leur sont assortis ; et 3) portant modification du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2014 établissant la liste des fréquences de radiodiffusion luxembourgeoise visée à l'article 4 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques* avait trait à la désignation des opérateurs de réseaux autorisés à émettre des services de radio sonore diffusés en multiplex numérique. Il était prévu que l'autorisation d'émettre serait attribuée à la suite d'un appel de candidatures. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, précisait le contenu du dossier à joindre à la candidature. En vertu du deuxième tiret de l'énumération des pièces à joindre à la candidature, déterminée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, le dossier devait préciser « les paramètres techniques relatifs à l'émetteur ou aux émetteurs et à la radiodiffusion du multiplex numérique, y compris des estimations de la couverture territoriale et les indications sur la qualité de service ». Dans son avis du 25 octobre 2022, le Conseil d'État s'est heurté à l'imprécision de la notion de « qualité de service », visée à la disposition précitée. Il a suggéré d'intégrer au texte du règlement en projet la définition donnée par le commentaire de la disposition expliquant que la notion de « qualité de service » vise « les précisions quant aux niveaux de service garantis, les assurances relatives à la continuité des activités, à la qualité audio que le candidat entend livrer, le fonctionnement et le maintien du réseau de diffusion et des équipements y liés ou bien les modalités prévues d'être mises en œuvre pour une gestion rapide et efficace d'éventuels dysfonctionnements ou pannes. » Il a en effet mis en garde que sans l'ajout de cette précision, la disposition en question serait source d'insécurité juridique et risquerait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le paragraphe 5 du même article prévoyait ensuite que le ministre octroie

l'autorisation sur base d'une « procédure de sélection comparative ». Comme une telle procédure n'était toutefois pas définie dans le règlement en projet et qu'il n'était d'ailleurs pas précisé si la procédure de sélection comparative serait équivalente à celle prévue par la loi du 17 décembre 2021 sur les réseaux et les services de communications électroniques<sup>196</sup>, le Conseil d'État a estimé que cette disposition était encore source d'insécurité juridique et qu'elle risquerait par conséquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Il a dès lors exigé que ce point soit précisé. Le Conseil d'État a finalement demandé que les critères sur base desquels les candidatures seront ou pourront être comparées, soient précisés au niveau de la loi, la matière relevant en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, qui garantit la liberté de commerce, de celles que la Constitution réserve à la loi.

\*

L'article 14 du *projet de loi n° 8005 sur les services de transports spécifiques [...] avait pour objet l'institution d'une commission dont la mission résidait dans le réexamen, sur demande du requérant, de la décision lui refusant l'accès au service de transport spécifique. En vertu de l'article 14, alinéa 4, la commission de réexamen devait rendre un avis au ministre dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande du requérant. Dans son [avis du 15 novembre 2022](#), le Conseil d'État s'est interrogé sur la portée de l'avis de la commission. Il s'est notamment demandé si, à la suite de cet avis, le ministre serait appelé à prendre une nouvelle décision. Le commentaire afférent à l'article 14 du projet de loi expliquait à ce sujet que la commission de réexamen agirait « en deuxième instance d'évaluation d'une demande d'accès à l'un des transports spécifiques » et qu'elle constituerait dès lors un « organe de recours face à une demande qui n'aura pas été avisée en faveur du requérant ». Le Conseil d'État a observé que la disposition proposée ne traduisait pas cette visée. En effet, une commission agissant en tant que deuxième instance ne rend pas un avis mais confirme soit infirme la décision prise en première instance. Estimant par voie de conséquence que la disposition, telle qu'elle était formulée, ne permettrait pas au requérant de connaître l'enjeu de la procédure, le Conseil d'État a considéré qu'elle était source d'insécurité juridique. Il s'y est dès lors formellement opposé.*

\*

L'article 21 du *projet de loi n° 8005 sur les services de transports spécifiques* prévoyait que « [l]e ministre donne responsabilité à l'Administration des transports publics, dans le cadre de ses missions définies à l'article 6 de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics, d'exécuter tout ou partie des obligations qui lui incombent en vertu de la présente loi. » Dans son [avis du 15 novembre 2022](#), le Conseil d'État s'est interrogé sur le sens de cette disposition et plus précisément sur la « responsabilité » qui serait ainsi transférée à l'administration. Il s'est demandé si les auteurs n'avaient pas plutôt visé un transfert de compétence en observant que dans ce cas ni l'étendue d'un tel transfert de compétence ni l'acte par lequel le ministre céderait sa compétence n'étaient précisés, le texte omettant en outre d'indiquer si le transfert de compétence serait temporaire ou définitif et comment il serait porté à la connaissance des administrés. Au regard de ces observations, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 21 du projet de loi pour violation du principe de sécurité juridique.

\*

L'amendement 15 des amendements parlementaires du 29 septembre 2022 concernant le *projet de loi n° 7323B sur le statut des magistrats et portant modification : [...] tendait à remplacer les articles 14 et 15 du projet de loi, relatifs à la formation continue des magistrats, par un nouvel*

---

<sup>196</sup> Mém. A, n° 927 du 22 décembre 2021.

article 15 dont la teneur était la suivante : « Art. 15. (1) La formation continue est obligatoire pour le magistrat. (2) Le magistrat participe aux actions de formation continue sur autorisation préalable du chef de corps dont il relève. (3) Le Conseil national de justice est informé des participations aux actions de formation continue. » Dans son troisième avis complémentaire du 15 novembre 2022, le Conseil d'État s'est interrogé sur la signification du terme « obligatoire » dans la mesure où le magistrat devait obtenir l'autorisation préalable de son chef de corps. Les conséquences du non-respect par un magistrat de l'obligation de suivre la formation n'étaient d'ailleurs pas précisées. Le Conseil d'État s'est demandé dans ce contexte, à défaut de précision, si la non-participation à la formation continue serait passible de sanctions disciplinaires. Il a par ailleurs constaté que les contours exacts de l'obligation n'étaient pas non plus déterminés. Il n'était notamment pas indiqué quels types de formation, ni combien d'heures de formation seraient obligatoires. Pour finir, il s'est encore demandé si la participation à la formation continue obligatoire était une condition pour pouvoir être nommé à une autre fonction de magistrat, voire pour pouvoir monter en grade. Au vu de ces interrogations, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition proposée pour insécurité juridique.

\*

*La proposition de loi n° 8049 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire, déposée le 18 juillet 2022 par les députés Messieurs Gilles Roth, Gilles Baum, Yves Cruchten et Madame Josée Lorsché, tendait à mettre partiellement en œuvre l'article 82<sup>197</sup> de la Constitution, relatif à la mise en cause de la responsabilité pénale d'un membre du Gouvernement, en attendant l'entrée en vigueur des dispositions relatives à cette procédure figurant à la proposition de révision de la Constitution n° 7700 six mois après le second vote constitutionnel, pour lequel aucune date n'était encore connue au moment de l'émission de l'avis du Conseil d'État du 29 novembre 2022. L'article 4 de la proposition de loi disposait que : « Les mesures d'enquête s'appliquant à un membre du Gouvernement, ainsi que l'ouverture éventuelle d'une instruction en ce qui le concerne, sont subordonnées à l'obtention par le Procureur d'État territorialement compétent d'une autorisation de la Chambre des Députés. À cette fin, le Procureur d'État adresse au Président de la Chambre des Députés une demande d'autorisation, accompagnée des éléments et pièces qui justifient la demande. La Chambre des Députés statue en séance non publique sur la demande du Procureur d'État. » Le Conseil d'État a considéré dans son avis que cette disposition n'était pas sans ambiguïtés. Il s'est notamment interrogé sur la notion d'enquête y visée. S'agissait-il d'une enquête préliminaire destinée à vérifier l'existence d'éventuelles infractions, notamment dans l'hypothèse où un membre du Gouvernement ferait l'objet d'une dénonciation au procureur d'État, et dont il s'agirait d'établir le sérieux dans un premier stade ? La disposition signifiait-elle que l'autorisation devait être demandée avant l'ouverture d'une enquête préliminaire ou bien l'autorisation de mener une enquête devait-elle déjà être présentée à un stade antérieur dès qu'un membre du Gouvernement pourrait seulement être concerné par une telle enquête ? Le Conseil d'État s'est ensuite interrogé sur les situations où la Chambre des députés ne répondrait pas à la demande formulée par le procureur d'État ou y donnerait une réponse négative, et cela même lorsque le dossier contiendrait des éléments à charge suffisants. À cet égard, il a rendu attentif au fait que la Chambre des députés, en tant qu'organe politique, pourrait poursuivre des intérêts s'opposant à ceux de la personne concernée. Le Conseil d'État a également évoqué la situation*

---

<sup>197</sup> Article 82 de la Constitution : La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. – Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées.

procédurale des personnes tierces intervenant dans un tel dossier, que ce soit en tant qu'éventuel coauteur ou complice ou en tant que « partie civile », en se demandant notamment si un éventuel refus de la Chambre des députés s'imposerait également pour les actes d'enquête visant d'autres personnes que le membre du Gouvernement concerné, empêchant la procédure de continuer à l'encontre de ces personnes. Il a rendu attentif au fait que cette solution risquerait d'ailleurs de nuire aux droits de la défense de ces personnes, qui se verraient privées de la possibilité de faire procéder à des actes de procédure à leur décharge. Il a encore noté que la disposition imposait au procureur d'État de requérir l'autorisation de la Chambre des députés pour toute mesure d'enquête préliminaire, frein difficilement acceptable au travail judiciaire, tandis que dans le cadre d'une instruction judiciaire seule une autorisation de la Chambre des députés au moment de l'ouverture de cette procédure était envisagée. À cet égard, dans la situation où une enquête préliminaire serait suivie de l'ouverture d'une instruction judiciaire, le Conseil d'État s'est d'ailleurs demandé, si une nouvelle autorisation de la Chambre des députés serait nécessaire ou bien si une autorisation initiale suffirait pour couvrir l'ensemble de la procédure. Les termes « ouverture éventuelle » lui semblaient à leur tour abscons, dans la mesure où il n'était pas clair si une fois l'autorisation obtenue, le procureur d'État conserverait le droit de renoncer à l'accomplissement de la mesure. Enfin, en rappelant que le juge d'instruction est toujours saisi *in rem*, le Conseil d'État a soulevé l'hypothèse, non envisagée par le texte proposé, où le juge d'instruction, en application de son pouvoir souverain, déciderait d'inculper un membre du Gouvernement ne figurant pas au réquisitoire initial du procureur d'État, voire n'apparaissait pas encore au dossier à ce moment. Il s'est demandé s'il ne faudrait pas prévoir une procédure spécifique garantissant les prérogatives de la Chambre des députés dans ce cas de figure. En considération de toutes ces questions, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition prévue à l'article 4 de la proposition de loi, pour contrariété au principe de sécurité juridique.

\*

L'article 4 du *projet de loi n° 8111 instituant une contribution étatique visant à limiter la hausse de prix d'approvisionnement en chaleur pour certains clients raccordés à un réseau de chauffage urbain* disposait que : « Les fournisseurs inscrits au registre appliquent la contribution étatique sous forme de réduction sur le prix variable contractuel en euro par kilowattheure de chaleur consommée au moment de l'établissement de la facture et reflètent de manière clairement visible sur leurs factures le prix variable contractuel ainsi que la contribution étatique accordée en vertu de l'article 2, paragraphe 3 en euro par kilowattheure de chaleur consommée et accompagnent leurs factures d'une communication, rédigée et mise à disposition par le ministre, informant sur la contribution financière étatique. » L'article 9 du projet de loi fixait l'entrée en vigueur de la loi en projet rétroactivement au 1<sup>er</sup> octobre 2022. Dans son [avis du 23 décembre 2022](#), le Conseil d'État a observé qu'en raison de l'application rétroactive du régime d'aide au 1<sup>er</sup> octobre 2022, et afin d'éviter un traitement inégal non justifié et non proportionné au but poursuivi, les fournisseurs devraient pouvoir effectuer pour la période courant à partir du mois d'octobre 2022 au mois de l'entrée en vigueur de la loi en projet une régularisation des factures déjà transmises. Il a considéré qu'à défaut d'une disposition spécifique relative à la régularisation de ces factures, il existerait une différence de traitement injustifiée entre les clients finals auxquels les fournisseurs auront déjà appliqué par anticipation de l'adoption du présent projet de loi la réduction sur leur facture et les clients finals auxquels les fournisseurs auront facturé la chaleur consommée sans appliquer la réduction, dans la mesure où seuls les premiers seraient en mesure de justifier dans un état des frais les réductions appliquées. Il a par conséquent estimé qu'en l'absence de telles règles spécifiques couvrant la période du 1<sup>er</sup> octobre 2022 au mois de l'entrée en vigueur de la loi en projet, la disposition proposée était source d'insécurité juridique. Il s'y est par conséquent formellement opposé.

\*

L'article 5, paragraphe 2, du *projet de loi n° 8111 instituant une contribution étatique visant à limiter la hausse de prix d'approvisionnement en chaleur pour certains clients raccordés à un réseau de chauffage urbain* disposait que : « (2) Chaque fournisseur inscrit au registre transmet, au plus tard le dernier jour du mois, une demande d'acompte reprenant l'état des frais visé au paragraphe 1<sup>er</sup> pour l'ensemble des montants déduits sur les factures au titre de la contribution financière visée à l'article 2 au ministre. Le ministre procède au paiement de l'acompte si cet état des frais remplit les conditions prévues à l'article 2. Chaque fournisseur inscrit au registre dresse un décompte final sur l'ensemble des contributions financières de l'État sous forme de réduction appliquées dans ses factures et les acomptes perçus, qu'il transmet au ministre au plus tard le 30 juin 2024. » L'article 9 du projet de loi fixait par ailleurs l'entrée en vigueur de la loi en projet rétroactivement au 1<sup>er</sup> octobre 2022. Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'État a relevé que le paragraphe 2 précité ne prenait pas en considération l'application rétroactive du régime d'aide aux réductions qui auraient déjà été appliquées depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2022 en signalant qu'il en résulterait, en l'état du dispositif lui soumis pour avis, une différence de traitement entre les fournisseurs ayant facturé la ristourne avant l'entrée en vigueur de la loi en projet et ceux ayant facturé sans ristourne, dans la mesure où ces derniers ne pourraient en principe plus bénéficier du paiement d'acompte. Il a fait valoir que l'absence d'une disposition spécifique à cet égard était source d'insécurité juridique et par ailleurs contraire à l'article 103 de la Constitution, en ce qu'elle conférerait au ministre un pouvoir de décision discrétionnaire. Pour ces raisons, il a insisté sur la nécessité de permettre l'envoi d'un état des frais spécifique pour la période courant du 1<sup>er</sup> octobre 2022 au mois suivant l'entrée en vigueur de la loi en projet. Il s'est en conséquence formellement opposé à l'article 5, paragraphe 2, du projet de loi.

\*

L'article 4 du *projet de loi n° 7977 1° relative au droit à l'enseignement et à l'obligation scolaire ; [...]* disposait que : « Toute personne majeure ayant sa résidence habituelle au Luxembourg qui a quitté le système éducatif sans diplôme bénéficie jusque l'âge de vingt-cinq ans révolus, à sa demande, d'un droit au retour à l'enseignement sous la forme d'une durée complémentaire de formation qui a pour objet de lui permettre l'obtention soit d'un diplôme, soit d'un certificat qualifiant. » Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'État a soulevé plusieurs questions concernant l'application de la disposition précitée. Il s'est notamment demandé si la durée complémentaire devrait être achevée avant les vingt-cinq ans et si toutes les voies de formation et tous les diplômes et certificats existants étaient visés. Au regard de l'absence de précisions à cet égard dans le dispositif en projet, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 4 du projet de loi pour des considérations de sécurité juridique.

\*

L'article 14 du *projet de loi n° 7977 1° relative au droit à l'enseignement et à l'obligation scolaire ; [...]* avait trait à l'inscription des élèves dans les établissements d'enseignement public luxembourgeois. Il était libellé comme suit : « Art. 14. Le ministre informe les personnes titulaires de l'autorité parentale que le mineur dont ils ont la garde est soumis à l'obligation scolaire et l'inscrit d'office dans un établissement d'enseignement public relevant de l'État luxembourgeois si les personnes titulaires de l'autorité parentale ne l'ont pas préalablement informé d'une scolarisation conformément à l'article 15, paragraphe 2 » L'article 15, paragraphe 2, de la même loi en projet, auquel il était renvoyé à l'article 14, disposait que : « Tout changement des modalités par lesquelles il est satisfait à l'obligation scolaire doit être communiqué par les personnes titulaires de l'autorité parentale au ministre dans les huit jours. ». Ces dispositions visaient à remplacer celles

de l'article 13 de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire, dont l'abrogation était proposée, aux termes desquelles : « Art. 13. L'administration communale informe les parents du début de l'obligation scolaire de leur enfant et l'inscrit d'office dans une école primaire dans le ressort scolaire de leur domicile. Les parents inscrivent leur enfant à un lycée à partir du moment où il remplit les conditions d'admission », qui, à l'inverse du régime d'inscription unique proposé par la loi en projet, instaurait des régimes d'inscriptions différents pour l'enseignement fondamental et l'enseignement secondaire. Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'État a soulevé plusieurs questions relatives à l'application du nouveau régime d'inscription scolaire tel que proposé. Il s'est d'abord interrogé, à défaut de précisions dans le dispositif en projet, sur les délais endéans lesquels le ministre informerait les parents et inscrirait leur enfant dans un établissement d'enseignement public luxembourgeois notamment au regard de la possibilité accordée aux parents d'opter pour une autre scolarisation en vertu de l'article 15, paragraphe 2, du projet de loi, l'inscription d'office par le ministre ne devant, selon le dispositif proposé, seulement avoir lieu dans l'hypothèse où les parents omettraient d'inscrire leur enfant dans un établissement scolaire de leur choix. D'un autre côté, le projet de loi ne précisait pas le délai endéans lequel les parents devraient inscrire leur enfant dans un établissement scolaire de leur choix. Le régime de l'inscription d'office semblait d'ailleurs également s'appliquer à l'enseignement secondaire, contrairement au régime établi à l'article 13 de la loi précitée du 6 février 2009 laissant le choix de l'établissement scolaire de l'enseignement secondaire aux parents à condition, bien évidemment, que l'élève remplisse les conditions d'admission de l'établissement choisi. Le Conseil d'État n'a pas saisi la raison d'être de cette inscription d'office dans le cadre de l'enseignement secondaire dans la mesure où la législation permet à tout mineur de s'inscrire librement dans l'établissement de son choix, guidé par les procédures d'orientation et de consultation en place. Au vu de toutes ces interrogations liées au manque de précision de la disposition proposée, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 14 de la loi en projet. Au regard du défaut de précision quant à l'agencement des dispositions de l'article 14 avec celles de l'article 15 du projet de loi, relatives à l'inscription par les parents de leur enfant dans un établissement scolaire de leur choix, le Conseil d'État a encore émis une opposition formelle à l'encontre de l'article 15 du projet de loi pour atteinte au principe de sécurité juridique.

\*

Dans son avis du 23 décembre 2022, concernant l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7945 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union*, le Conseil d'État s'est heurté à la formule « lorsque le droit national le prévoit », qui était une reprise littérale du dispositif de l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive (UE) 2019/1937, en rappelant aux auteurs que la transposition correcte d'une directive requiert l'indication précise de la législation nationale en question<sup>198</sup>. Il a également considéré que les termes « après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci » étaient à transposer plus clairement au niveau national au regard de l'éventuel besoin de couvrir la procédure de signalement interne par une convention collective », visée au même paragraphe. Au regard de ces imprécisions, qu'il a considérées être sources d'insécurité juridique, il a émis une opposition formelle au texte proposé.

\*

---

<sup>198</sup> Dans son avis du 23 décembre 2022 concernant le même projet de loi n° 7945, le Conseil d'État s'est formellement opposé pour transposition incorrecte de l'article 16 de la directive (UE) 2019/1937 à l'article 16, paragraphe 2, du projet de loi qui pareillement à l'article 6 du projet de loi se référait au « droit national », terme employé à l'article 16 de la directive (UE) 2019/1937, sans préciser les dispositions nationales en cause.



L'article 8 du *projet de loi n° 8050 ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un onzième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique* entendait déterminer une procédure à suivre en cas de modification substantielle d'un projet subventionné. Aux termes de l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, une telle modification devait être signalée « au préalable » et pouvait entraîner « le maintien, la réduction ou l'augmentation » du montant de la subvention, l'annulation ou le remboursement de celle-ci. Le paragraphe 2 se rapportait à l'augmentation du montant de la subvention à la suite de « sujétions imprévisibles ayant entraîné cette augmentation du coût ». Dans son [avis du 28 février 2023](#), le Conseil d'État a constaté que les notions employées par les auteurs n'étaient pas claires et méritaient d'être précisées. Il s'est notamment demandé à partir de quelle ampleur une modification serait à considérer comme substantielle et à quel moment précis se référerait le terme « au préalable » : Au début des travaux de réalisation du projet ou bien à l'occasion de la modification substantielle projetée ? Au regard de ces imprécisions, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 8 du projet de loi pour des raisons d'insécurité juridique. Il a proposé la formulation suivante : « Toute modification qui est susceptible de rendre nécessaire une réévaluation du projet au regard des critères d'attribution des subventions prévues par la présente loi, doit être notifiée au ministre avant le début des travaux. »

\*

L'article 1<sup>er</sup>, point 7<sup>o</sup>, du *projet de loi n° 8051 portant : 1° modification du Code de procédure pénale ; 2° modification de la loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres de l'Union européenne* visait à compléter l'article 133, paragraphe 5, du Code de procédure pénale par un alinéa 2 disposant que « : [L'appel] peut également être formé par une déclaration d'appel qui est à faire parvenir au guichet du greffe du tribunal dont relèvent le juge d'instruction et la chambre du conseil, par courrier électronique. Le guichet du greffe accuse sans délai réception de la déclaration d'appel par courrier électronique. Les adresses électroniques du greffe par le biais desquelles appel peut valablement être interjeté par courrier électronique sont publiées par les autorités judiciaires sur leur site internet. » Dans son [avis du 28 février 2023](#), le Conseil d'État a observé que la disposition précitée omettait de préciser jusqu'à quelle heure le recours pourrait encore être valablement introduit par voie électronique. Il a relevé que la technologie sous-jacente à l'envoi d'un courriel permet un constat de la date et de l'heure de cet envoi et dès lors de l'introduction du recours en temps utile. Par conséquent, il a pu concevoir que l'introduction d'un recours par voie électronique se fasse en dehors des heures de bureau et jusqu'à minuit du *dies ad quem*. Compte tenu notamment de la lecture difficile pour le justiciable de la disposition proposée au regard des possibilités offertes par les technologies modernes introduisant un élément d'incertitude dans le texte étant donné qu'elles rendent matériellement possible une communication d'un recours en dehors des heures de bureau du greffe, le Conseil d'État a toutefois considéré qu'il s'imposait, sous peine d'opposition formelle pour des considérations de sécurité juridique, de compléter cette disposition ainsi que celles visées par les points 8<sup>o</sup>, lettre b), et 10<sup>o</sup>, du même article, auxquelles il s'est également formellement opposé pour la même raison, par un ajout rédigé comme suit : « L'appel interjeté par voie électronique le jour d'expiration du délai de recours peut parvenir au greffe jusqu'à minuit de ce jour. »

\*

L'article 1<sup>er</sup> du *projet de loi n° 8138 portant mise en œuvre des points 1 et 2 de l'accord salarial dans la Fonction publique du 9 décembre 2022 et portant modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État* disposait que :

« Pendant la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2023, les valeurs respectives du point indiciaire, telles que prévues à l'article 2, paragraphe 4, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, sont augmentées de cinq pour cent pour les cent premiers points indiciaires touchés par mois.

Cette augmentation est calculée proportionnellement au degré de la tâche. »

Dans son avis du 28 février 2023, le Conseil d'État a soulevé la question de l'application du régime temporaire proposé au service à temps partiel pour raisons de santé. Il a en effet constaté que la règle définie à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, ne prévoyait pas d'exception en faveur des agents concernés qui bénéficient tant d'un traitement au regard de leur tâche partielle, tâche qui a été adaptée par la Commission des pensions en fonction des facultés résiduelles du fonctionnaire, que d'une indemnité compensatoire. L'indemnité compensatoire représente la différence entre le traitement résultant de l'exercice du service à temps partiel et le traitement antérieur touché pour le mois précédant l'admission au service à temps partiel. Le traitement et l'indemnité sont exprimés en points indiciaires. Le Conseil d'État a noté dans ce contexte que d'après les dispositions de l'article 34, alinéa 5, de la loi précitée du 25 mars 2015, « [l']indemnité compensatoire donne lieu aux déductions pour charges fiscales et sociales prévues en matière de rémunérations d'activité et est adaptée à l'évolution des valeurs du nombre indice et du point indiciaire applicables en fonction du régime spécial de pension dont relève le fonctionnaire ». Il a par conséquent estimé qu'il serait nécessaire de procéder à un calcul faisant abstraction de la règle de proportionnalité prévue à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet de loi. Considérant que le texte proposé était source d'ambiguïté et, partant, d'insécurité juridique, il s'y est formellement opposé en demandant qu'il soit complété par la précision que la règle de proportionnalité ne s'applique pas dans le cadre du service à temps partiel pour raisons de santé.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, alinéa 3, du *projet de loi n° 7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare*, dans sa version résultant de l'amendement gouvernemental du 16 novembre 2021, disposait que « [l]a Police est responsable pour la vérification des antécédents. À cet effet, elle émet un avis motivé basé sur une évaluation de la fiabilité du requérant, qu'elle transmet au ministre ayant la Police dans ses attributions. L'analyse de la fiabilité du requérant consiste dans une évaluation globale de la situation individuelle. Lorsque le requérant est âgé de moins de vingt-trois ans au moment de l'introduction de la demande, la Police est autorisée à consulter le registre spécial prévu par l'article 15 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. » Dans son avis du 28 février 2023, le Conseil d'État a souligné que le contrôle des antécédents constitue une mesure intrusive dans la vie privée des citoyens, dans la mesure où il s'agit d'accéder à des données à caractère personnel soumises à un régime protecteur particulier. Il a considéré qu'il s'imposait en conséquence de préciser avec toute la rigueur nécessaire l'autorité en charge de ces opérations, le terme « responsable » étant ambigu en ce qu'il laissait planer un doute sur l'autorité en charge d'effectuer cette vérification. Il s'est par ailleurs encore demandé si était visée l'exécution au sens strict ou la surveillance de l'exécution. Considérant que le flou qui entourait cette disposition était source d'insécurité juridique, il a demandé, sous peine d'opposition formelle, sa reformulation en prévoyant que c'est la Police grand-ducale qui « est chargée de [...] », et en précisant par ailleurs que la Police grand-ducale est seule en charge de l'opération en question.

\*

L'article 2 de la *proposition de loi n° 7729 relative à une politique d'investissement socialement et écologiquement responsable du Fonds de compensation commun au régime général de pension* proposait l'insertion d'un nouvel article 263bis dans le Code de la sécurité sociale, dont le paragraphe 3 visait à associer les organisations non-gouvernementales à la définition de la politique socialement et écologiquement responsable du Fonds de compensation commun, en préservant l'indépendance desdites organisations non-gouvernementales. Le comité d'éthique devait ainsi prendre en compte « l'avis des organisations non-gouvernementales actives dans le domaine de la coopération internationale au développement, de la protection de l'environnement, de la défense des droits humains, du droit du travail international ou de tout autre domaine d'activité pertinent ». Dans son [avis du 14 mars 2023](#), le Conseil d'État s'est interrogé sur la portée de l'obligation imposée au comité d'éthique de « prendre en compte » l'avis des organisations non-gouvernementales. Même si le paragraphe 3 prévoyait également « que les modalités de l'échange avec les organisations non-gouvernementales sont fixées par le règlement d'ordre intérieur », le Conseil d'État a considéré qu'il y avait un risque, au vu de l'imprécision du dispositif, de voir le Fonds de compensation commun confronté à une multitude de revendications contradictoires et difficilement conciliables en relation avec la formulation de sa politique d'investissement. Le Conseil d'État a par conséquent émis une opposition formelle à cette disposition pour des considérations de sécurité juridique.

\*

L'article 3 de la *proposition de loi n° 7729 relative à une politique d'investissement socialement et écologiquement responsable du Fonds de compensation commun au régime général de pension*, proposait l'ajout à d'un alinéa 6 nouveau l'article 266 du Code de la Sécurité sociale aux fins de préciser que : « Le Fonds de compensation veille à ne pas effectuer des placements dans des actifs associés à des personnes morales qui portent atteinte aux conventions et normes internationales dont le Luxembourg est partie prenante. À cet effet, une liste d'exclusion nominale énumérant les personnes morales respectives est établie et régulièrement mise à jour par le conseil d'administration sur proposition du comité d'éthique. Les modalités d'exécution sont définies par règlement grand-ducal. » Dans son [avis du 14 mars 2023](#), le Conseil d'État, a constaté que la disposition ne déterminait pas comment et selon quels critères cette liste serait établie et qu'elle manquait également d'énoncer avec la précision voulue les conventions et les normes internationales visées. Considérant que ces imprécisions étaient sources d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition prévue au nouvel alinéa 6.

\*

L'amendement 35 des amendements gouvernements du 13 février 2023 concernant *le projet de loi n° 7885 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union* visait à modifier l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi en projet afin de permettre au ministre de suspendre les droits de vote détenus par un investisseur étranger ayant procédé à un investissement direct étranger sans l'avoir notifié ou sans avoir reçu l'autorisation nécessaire. Dans sa version modifiée, l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, disposait ainsi que « (1) Si un investissement direct étranger a été réalisé sans qu'une notification n'ait été effectuée en vertu de l'article 3 ou sans autorisation obtenue dans le cadre de la décision de filtrage en vertu de l'article 8, le ministre peut suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la régularisation de la situation et le ministre peut enjoindre à l'investisseur étranger de modifier l'opération ou de faire rétablir à ses frais la

situation antérieure. » Dans son avis complémentaire du 14 mars 2023, le Conseil d'État s'est interrogé sur la signification du bout de phrase « conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois » en relation avec la suspension de l'exercice des droits de vote. Il s'est demandé si les termes « conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois » devraient être compris comme visant les seuls droits de vote attachés aux titres dépassant le seuil de 25 pour cent, prévu à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, du projet de loi, définissant la notion de « contrôle » au sens de la loi en projet. En vertu de cette définition, le terme « contrôle » caractérisait « 2<sup>o</sup> le fait, directement ou indirectement, de franchir le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois ». Le Conseil d'État a en conséquence considéré que cette imprécision était source d'insécurité juridique et s'est formellement opposé à la modification proposée. Il a observé que si les auteurs de l'amendement avaient eu l'intention de ne viser que les droits de vote des titres appartenant, directement ou indirectement à l'investisseur étranger et excédant ce seuil de 25 pour cent, il conviendrait alors d'intégrer cette limite expressément à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la future loi. Il a proposé de libeller la disposition comme suit : « [...] le ministre peut suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote de l'entité de droit luxembourgeois. »

\*

L'article 6, point 4<sup>o</sup>, du *projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales* proposait l'insertion d'une nouvelle lettre g) à l'article 6, paragraphe 4, de la loi précitée, qui était libellée comme suit : « (4) Par dérogation au paragraphe (3), constituent d'office un manquement qui affecte l'honorabilité professionnelle du dirigeant ou des personnes en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise: [...] « g) tout défaut répété de se conformer aux obligations spécifiques incombant aux professionnels visés suivant les chapitres 2 et 3 de la loi [ modifiée ] du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme; ». Dans son avis du 14 mars 2023, le Conseil d'État s'est interrogé sur l'articulation de cette disposition par rapport à celle de l'article 8-4, paragraphe 2, de la loi précitée du 12 novembre 2004 selon laquelle « dans les cas visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, l'AED<sup>199</sup> coopère étroitement avec le ministre ayant l'Économie dans ses attributions. Sur avis motivé du directeur de l'AED, le ministre de l'Économie décidera du retrait définitif ou temporaire de l'autorisation d'établissement, et ce jusqu'à nouvel avis du directeur de l'AED, dès que le non-respect des dispositions visées au paragraphe (1) affecte l'honorabilité professionnelle du dirigeant. » Il a en conséquence demandé, sous peine d'opposition formelle pour incohérence des textes, source d'insécurité juridique, que la disposition proposée soit mise en concordance avec celle de l'article 8-4, paragraphe 2, de la loi précitée du 12 novembre 2004. L'article 6, point 6<sup>o</sup>, de la loi en projet proposait ensuite encore l'insertion d'une nouvelle lettre i) à l'article 6, paragraphe 4, de la loi sujette à modification, en vertu de laquelle constituait d'office un manquement affectant l'honorabilité professionnelle du dirigeant ou des personnes en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise « i) toute dissimulation relative à la situation financière de l'entreprise à un nouveau dirigeant devant endosser l'autorisation d'établissement. » Le Conseil d'État a considéré que la notion de « dissimulation » n'était pas claire en ce qu'elle omettait de préciser à quel moment et sous quelle forme une dissimulation de la situation financière de l'entreprise serait constatée. Il s'est enfin encore demandé pourquoi la nouvelle lettre i) ne visait que le « nouveau dirigeant devant endosser l'autorisation d'établissement » à l'exclusion des éventuels futurs détenteurs de la majorité des parts ou personnes en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise. Considérant que ces imprécisions étaient sources d'insécurité

---

<sup>199</sup> Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

juridique, le Conseil d'État a émis une opposition formelle au nouvel article 6, paragraphe 4, lettre i), tel qu'il était proposé de l'insérer dans la loi précitée du 2 septembre 2011.

\*

L'amendement 2 des amendements gouvernementaux du 25 janvier 2023 concernant le *projet de loi n° 8016 portant modification : 1° du Code du travail ; [...] en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil* visait à insérer un article 6bis dans le projet de loi aux fins d'apporter des modifications à l'article L. 621-3 du Code du travail. Dans son avis complémentaire du 31 mars 2023, le Conseil d'État a constaté que l'article 621-3, points 2° à 4°, dans sa teneur modifiée, ne définissait pas la notion de « congés extraordinaires avec participation financière de l'État » à laquelle il était recouru. Considérant que cette imprécision était source d'insécurité juridique, il s'est formellement opposé à l'article L.621-4, points 2° à 4° dans sa teneur amendée. Afin de lui permettre de lever cette opposition formelle, il a suggéré de remplacer la notion critiquée par les termes : « congés extraordinaires visés à l'article L. 233-16, alinéa 1<sup>er</sup>, points 2, 7, 9 et 10 ».

\*

Aux termes de l'article 9 paragraphe 6, de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière, sujette à modification par le projet de loi n° 8009 *portant modification : 1° de la loi modifiée du 29 avril 1983 relative à l'exercice de la profession de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire ; 2° de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ; 3° du Code de la sécurité sociale*, « [c]haque établissement hospitalier ne peut disposer que d'un seul service hospitalier de la même nature et sur un site unique. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un établissement multi-sites, un service hospitalier autorisé peut comprendre une unité de soins située sur un autre site hospitalier du même établissement hospitalier. Dans ce cas, l'unité est considérée comme une « antenne de service » ». L'article 1<sup>er</sup>, point 3°, du projet de loi précité, proposait de préciser à l'article 9, paragraphe 6 précité, que dans le cadre des « sites supplémentaires » réservés à des services particuliers, « chaque centre hospitalier peut disposer au maximum de deux antennes de service relevant d'un même service hospitalier en tant que « site supplémentaire » dédié aux soins de santé ambulatoire ». Le commentaire des articles expliquait concernant cette disposition que la « réforme prévoit de ne pas limiter les sites dédiés [à lire « supplémentaires »] en termes de nombre, mais plutôt en termes d'antennes de service à autoriser. En effet, du fait d'une offre de soins nécessitant des ressources différentes, et en vue d'une délocalisation de cette offre, une telle limitation sur base d'un nombre absolu de sites supplémentaires ne pourrait satisfaire les besoins d'une planification. Par contre, et en ligne avec le *leitmotif* de la réforme du système de santé de 2010, le « pas tout partout » il s'agit de limiter en nombre les antennes de services au maximum de deux en vue d'assurer et de maintenir une gestion et une coordination des unités de soins par le gestionnaire. » Les auteurs semblaient donc vouloir limiter, pour les « sites supplémentaires », le nombre d'antennes à deux antennes par service établi sur un « site supplémentaire ». Considérant que la disposition proposée était incompréhensible en l'absence des explications précitées, le Conseil d'État, dans son avis du 25 avril 2023, s'y est formellement opposé pour des considérations de sécurité juridique.

\*

En vertu de l'article 5 de la *proposition de loi n° 8073 relative aux propositions motivées aux fins de légiférer*, la vérification de la recevabilité d'une proposition aux fins de légiférer relevait de la

compétence de la Conférence des présidents. Dans son avis du 25 avril 2023, le Conseil d'État a constaté que le texte proposé ne précisait pas le moment où la Conférence des présidents serait appelée à vérifier la qualité d'électeur. Il se posait notamment la question de savoir si la vérification aurait lieu au moment de la signature de la proposition motivée aux fins de légiférer par les cent vingt-cinq électeurs, au moment du dépôt de la proposition à la Chambre des députés ou au moment où la Conférence des présidents statuerait. Estimant que l'absence de cette précision était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition proposée. Il a considéré que le signataire devrait remplir la condition d'électeur prévue par l'article 79 de la Constitution révisée au moment où il exprimerait son adhésion à l'initiative. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 7 de la proposition de loi.

\*

L'article 7 du *projet de loi n° 8123 portant réorganisation de l'Administration de la nature et des forêts* renvoyait à un règlement grand-ducal pour fixer « [I]es conditions de la tenue [vestimentaire] et de l'armement des agents de l'administration ». Concernant l'armement, le Conseil d'État, dans son avis du 16 mai 2023, s'est demandé si les armes seraient appelées à servir à faire respecter l'ordre public au sens de l'article 97 de la Constitution ou si elles seraient utilisées pour la chasse et la mise à mort d'animaux blessés. Au regard de cette imprécision, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État a exigé, sous peine d'opposition formelle, que la finalité de l'armement soit inscrite à la disposition précitée.

\*

L'article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, du *projet de règlement grand-ducal déterminant les principes et les procédures d'élaboration et d'approbation des documents d'aménagement des forêts publiques* disposait que les « [f]rais résultant de la coopération du personnel de l'administration aux travaux d'aménagement, aux travaux d'inventaire d'aménagement, aux travaux de cartographie des stations, ainsi que les frais résultant de l'assistance technique prestée par une personne agréée visée à l'article 6 sont à charge de l'État. » En vertu de l'alinéa 2, du même article les « autres frais » étaient à charge des propriétaires. Dans la mesure où les autres frais n'étaient toutefois pas spécifiés dans le dispositif en projet, le Conseil d'État, dans son avis du 16 mai 2023, a mis en garde que la disposition proposée à l'article 10, alinéa 2, du projet de règlement grand-ducal était source d'insécurité juridique et risquait partant d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

\*

Le point 5.2. de l'annexe I relative à la profession d'infirmier que le *projet de loi n° 8108 portant modification de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé* visait à intégrer à la loi précitée du 26 mars 1992 avait trait aux soins et actes techniques professionnels réalisés par l'infirmier sur prescription médicale. Il prévoyait en son paragraphe 1<sup>er</sup> que : « [h]ormis la situation d'urgence, dûment consignée comme telle dans le dossier du patient, l'administration de certaines médications et la réalisation de certains soins ou actes techniques par l'infirmier nécessitent une prescription médicale écrite. » Au regard de l'imprécision des termes « certaines médications » à la disposition précitée, le Conseil d'État, dans son avis du 16 mai 2023, a considéré que la disposition était source d'insécurité juridique. Il a dès lors exigé, sous peine d'opposition formelle, que cette notion soit précisée.

\*

Le point 5.2. de l'annexe VII relative à la profession d'aide-soignant que le *projet de loi n° 8108 portant modification de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé* entendait introduire dans la loi précitée du 26 mars 1992, avait trait aux soins et actes techniques professionnels réalisés par l'aide-soignant sur prescription médicale ou lors de l'assistance à d'autres professionnels de santé. Le point 5.2 disposait en son paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> que : « Si requis, l'aide-soignant peut exercer des attributions légalement réservées à d'autres professionnels de la santé, sans toutefois se substituer à eux. » Dans son [avis du 16 mai 2023](#), le Conseil d'État a considéré que la disposition précitée était source d'insécurité juridique en ce qu'il n'était pas indiqué quand l'intervention de l'aide-soignant serait requise et quelles seraient les attributions de l'aide-soignant. Il s'est encore demandé comment il pourrait être justifié qu'un aide-soignant puisse, en l'absence des qualifications nécessaires, exercer des attributions réservées à d'autres professionnels de santé dûment qualifiés. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé au point 5.2., paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'annexe VII.

\*

Dans son [avis du 1<sup>er</sup> juin 2023](#) concernant le *projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification : [...]*, modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 20 février 2023, le Conseil d'État a soulevé une multitude de questions, auxquelles le texte proposé omettait de répondre, qui l'ont obligé d'émettre de multiples oppositions formelles au dispositif proposé. Ces lacunes et imprécisions concernaient notamment : - la désignation du professionnel spécialisé, sa spécialisation et l'outil standardisé dont il était question à l'article 12 du projet de loi traitant des mesures d'intervention précoce ; - les mesures d'accueil en famille d'accueil déterminées aux articles 20 à 24 de la loi en projet, et notamment la composition de la famille d'accueil, la notion d'accueillant dont plus particulièrement la question si les parents devaient tous les deux avoir la qualité d'accueillants, les liens de parenté excluant l'accueil en famille d'accueil ainsi que les différentes formes de familles d'accueil ; - l'élaboration d'un projet d'intervention par l'Office national de l'enfance, ci-après l'« ONE » et les prestataires ainsi que la participation des bénéficiaires à cette élaboration, réglée aux articles 25 à 30, et notamment : la question relative à la répartition et à l'articulation des contributions de l'ONE par rapport à celles des prestataires dans la rédaction de ce projet, la question de savoir si la participation des bénéficiaires à la mise en place du projet d'intervention impliquait leur participation à la rédaction dudit projet, tel que le laissait entendre le commentaire afférent à cette disposition, les questions soulevées par la signature du projet par les bénéficiaires au regard de l'incapacité de signer des bénéficiaires mineurs et du désaccord éventuel de signer des bénéficiaires titulaires de l'autorité parentale, et finalement la procédure lacunaire et incohérente de mise à jour du projet d'intervention déterminée à l'article 30 du projet de loi ; - le rôle qui serait désormais attribué au Parquet général dans le cadre de placements internationaux de mineurs au Luxembourg au vu des compétences que l'article 34 du projet de loi entendait conférer dans ce cadre à l'ONE aux fins de l'application de l'article 82 du règlement (UE) n° 2019/1111 du Conseil du 25 juin 2019 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants (refonte) ; - la mise en place au sein de l'ONE d'une cellule des informations préoccupantes, ci-après « CRIP » à l'article 36 du projet de loi, et plus particulièrement les missions de la CRIP, sa composition ainsi que son fonctionnement ; - le rôle et les missions des prestataires ainsi que la procédure de prise en charge adressée par les prestataires à l'ONE, déterminés à l'article 37 du projet de loi ; - l'articulation de l'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du projet de loi prévoyant que le « tribunal de la jeunesse peut ordonner sur requête des mesures judiciaires à l'égard d'un mineur lorsque [...] son développement social est gravement compromis », ce qui était présumé être le cas en cas de commission par le mineur d'une infraction pénale d'une certaine gravité, avec les dispositions du projet de loi n° 7991 portant introduction

d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : [...], et plus particulièrement les questions de savoir : si le mineur devait être condamné au préalable par le tribunal pénal pour mineurs, quelles seraient les conséquences en cas de contrariété entre les mesures décidées par les deux tribunaux, comment l'information du tribunal pénal pour mineurs serait transmise au tribunal de la jeunesse et qui saisirait le tribunal de la jeunesse ; - la procédure d'auto-saisine du tribunal de la jeunesse en cas de danger physique ou moral sur base d'une information préoccupante réglée de manière incohérente et lacunaire à l'article 56 du dispositif proposé ; - le versement des allocations familiales par la Caisse pour l'avenir des enfants à l'ONE chargée de les continuer aux personnes titulaires de l'autorité parentale dans l'hypothèse où l'accueil socio-éducatif stationnaire, l'accueil socio-éducatif à l'étranger ou l'accueil en famille d'accueil du bénéficiaire ne dépasserait pas les quinze jours au cours d'un mois calendrier, prévu à l'article 103, paragraphe 5, de la loi en projet et l'articulation de cette disposition par rapport à l'article 273, paragraphe 4, du Code de la sécurité sociale prévoyant qu'« [e]n cas de placement d'un enfant par décision judiciaire, l'allocation familiale est versée à la personne physique ou morale investie de la garde de l'enfant et auprès de laquelle l'enfant a son domicile légal et sa résidence effective et continue », laissant par ailleurs ouverte la question des suites à réserver aux allocations familiales versées à l'ONE en cas de dépassement du délai de quinze jours proposé à l'article 103, paragraphe 5, du projet de loi ; et enfin - la portée de la disposition transitoire visée à l'article 150, paragraphe 3, du projet de loi relative aux décisions judiciaires prononcées sous l'empire de la « loi ancienne », non susceptibles d'être « remises en cause par application de la loi nouvelle, sans préjudice du droit de l'ONE et des prestataires d'accomplir leurs missions par application de la loi nouvelle et sans préjudice du droit des parties de demander au tribunal de la jeunesse la révision des décisions judiciaires prises sous l'empire de la loi modifiée du 10 août 1992 par application de la loi nouvelle », soulevant notamment la question de savoir si l'ONE pourrait se départir d'une telle décision judiciaire, voire l'adapter en application de la loi en projet au mépris du principe de la séparation des pouvoirs, implicitement consacré par la Constitution<sup>200</sup>.

\*

Dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : [...]*, modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 10 février 2023, le Conseil d'État a soulevé une multitude de questions liées aux imprécisions inhérentes au dispositif en projet qui l'ont obligé d'émettre de multiples oppositions formelles à la loi en projet. Les imprécisions concernaient notamment : - la procédure pénale qui serait à appliquer tant dans les dossiers impliquant un mineur de moins de treize ans, échappant à l'application de la loi en projet en vertu de l'article 2, paragraphe 4, du projet ainsi que dans les dossiers mettant en cause à la fois un mineur de moins de treize ans et un mineur âgé de plus de treize ou un majeur ; - l'omission dans la loi en projet de la procédure de désignation de l'adulte approprié appelé à remplacer les représentants légaux du mineur. L'article 5, paragraphe 3, du projet de loi omettait notamment de préciser par qui et à la demande de qui cette personne serait désignée ; - les imprécisions et incohérences relevées à l'article 6, paragraphe 6, du projet de loi concernant la procédure prévue dans l'hypothèse où le mineur n'aurait pas choisi son avocat ; - les lacunes de la procédure d'évaluation de l'âge du mineur déterminée à l'article 10 du projet de loi et notamment les questions de savoir si le ministère public prendrait dans tous les cas, quel que soit le stade de la procédure, l'initiative de charger un expert de l'évaluation de l'âge du mineur, qui serait cet expert et comment il accéderait aux « informations et documents disponibles » dont question au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 10<sup>201</sup> ; - la mission du Service central d'assistance social, ci-après « SCAS », décrite à

---

<sup>200</sup> Cour constitutionnelle, 1<sup>er</sup> octobre 2010, n° 57, Mém. A n° 180 du 11 octobre 2010, p. 3004.

<sup>201</sup> Voir en ce sens également l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son avis du 4 juillet 2023 concernant l'article 1<sup>er</sup> du *projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la*



l'article 16, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet de loi, qui soulevait notamment les questions concernant la nature des mesures d'assistance que les agents du SCAS pourraient demander, quelle serait l'autorité judiciaire compétente pour décider les mesures, sous quelle forme se ferait la demande et qui en serait l'auteur, et enfin comment s'articulerait cette mission par rapport à celle de l'Office national de l'enfance, ci-après l' « ONE » dans l'hypothèse où le mineur serait déjà suivi par l'ONE qui aurait mis en place des mesures avant la commission de l'infraction par le mineur; - l'information du mineur des mesures de diversion, c. à d. de mesures non judiciaires, alternatives à des sanctions pénales décidées à son encontre par le ministère public, prévue à l'article 21, paragraphe 3, du projet de loi amendé. Les représentants légaux du mineur, les institutions et personnes auprès desquelles le mineur serait éventuellement placé et dans le chef desquelles aurait eu lieu un transfert de garde et de responsabilité civile, n'avaient pas été visés par cette information, ce qui suscitait en particulier la question de l'interaction des obligations et droits des représentants légaux, et desdites institutions et personnes, dans le cadre de telles mesures de diversion; - la communication à l'ONE des « informations utiles et nécessaires » relatives au mineur dans l'hypothèse où des mesures de diversion auraient été décidées à son encontre, prévue à l'article 21, paragraphe 4, alinéa 2, du projet de loi amendé. Le Conseil d'État s'est notamment interrogé sur la substance desdites informations et sur l'agencement des missions confiées de part et d'autre au SCAS et à l'ONE dans ce contexte, - les demandes en restitution d'objet saisis et placés sous mains de justice et plus spécialement les questions procédurales qui risquaient de se poser dans ce cadre au regard du libellé de l'article 25 du projet de loi amendé; - l'absence d'indication des compétences *rationae materiae* des juridictions énumérées dans le cadre des recours en matière de décernement d'un mandat de dépôt et d'arrêt, prévu à l'article 30 du projet de loi, de mainlevée totale ou partielle du contrôle judiciaire, prévue à l'article 31, et de demande de mise en liberté, prévue à 32 de la loi en projet; l'indication de la juridiction compétente pour connaître d'un pourvoi en cassation ayant d'ailleurs à chaque fois été omise; - les peines alternatives à la privation de liberté pouvant être prononcées par le tribunal pénal pour mineurs, énumérées à l'article 48, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi et en particulier la substance ainsi que la durée, le financement et les modalités d'exécution de certaines des mesures prévues, - la communication à l'ONE par les « autorités compétentes » en cas de besoin de protection, d'une copie du jugement ou des « informations ayant un lien avec la protection de la jeunesse » après le prononcé d'une peine non privative de liberté, prévue à l'article 48, paragraphe 3, du dispositif. Le dispositif omettait en effet de préciser tant les autorités judiciaires que les informations communiquées ainsi que la personne qui serait en charge de déterminer le besoin de protection du mineur; - la demande en révision, réglée à l'article 56 du projet de loi en cas de condamnation du mineur; - les modalités d'exécution des peines non privatives de liberté et des mesures de diversion déterminées à l'article 58 du texte en projet; - et enfin la mise en œuvre des dispositions transitoires déterminées à l'article 71 de la loi en projet concernant le sort des décisions prises sous l'empire de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, appelée à être abrogée par la loi en projet.

\*

Dans son avis du 6 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et [...], modifié par une série d'amendements gouvernementaux*, soumis à l'avis du Conseil d'État, le 21 juin 2022, le Conseil d'État a relevé un grand nombre d'imprécisions, qu'il a considérées être source d'insécurité juridique, auxquelles il s'est en conséquence formellement

---

*procédure pénale et portant modification [...] où il a renvoyé aux observations relatives aux difficultés que peut poser la détermination de l'âge du mineur qu'il a soulevées dans son avis concernant l'article 10 du projet de loi n° 7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : [...], tel qu'amendé*, en demandant, sous peine d'opposition formelle pour des considérations de sécurité juridique, qu'il soit fait référence aux dispositions relatives à la détermination de l'âge des mineurs prévues dans ledit projet de loi n° 7991.

opposé. Ces imprécisions se présentaient comme suit : - L'article 19, paragraphes 5 et 6, du projet de loi, concernant la nomination du personnel militaire, visait à reproduire les dispositions de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, dont notamment les articles 3, paragraphe 4 et 6, paragraphe 1<sup>er</sup>. Cette reproduction était toutefois imparfaite en ce qu'il ne résultait pas clairement du dispositif proposé quelle autorité serait chargée des dites nominations. - Il n'était également pas clair quelle était la portée que l'article 24 du projet de loi entendait attribuer au pouvoir de nomination du Grand-Duc. Cet article disposait que : « Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables au Grand-Duc héritier ainsi qu'aux descendants au premier degré du Grand-Duc respectivement du Grand-Duc héritier. Toutefois ceux-ci ne peuvent être nommés au grade militaire de lieutenant qu'à l'âge de dix-huit ans révolus. Ils sont nommés aux différents grades militaires par le Grand-Duc. » En effet, si conformément au libellé proposé le grade militaire de « lieutenant » devait constituer le point d'entrée du niveau d'ancienneté « officier », le Conseil d'État s'est toutefois interrogé si le Grand-Duc pourrait procéder d'entrée de jeu à des nominations à un grade militaire plus élevé que celui de « lieutenant » sans passer par ce grade. - L'article 41, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, tel qu'amendé, du projet de loi omettait ensuite de déterminer les modalités de calcul de la solde perçue pendant la durée de formation académique prise en charge par l'État devant être remboursée par le soldat quittant prématurément le service militaire après l'obtention du diplôme en question. - En vertu de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, tel qu'amendé, du projet de loi, les infirmiers militaires étaient autorisés à effectuer les actes nécessaires pour maintenir ou augmenter les chances de survie sur le personnel des forces armées, « sans préjudice au devoir déontologique de porter des premiers secours à des victimes civiles en situations d'urgences ». Le Conseil d'État s'est interrogé sur la portée de la précision prévue *in fine* de la disposition précitée, et cela tant au regard des règles déontologiques applicables à la profession d'infirmier prévues par le règlement grand-ducal modifié du 7 octobre 2010 établissant le code de déontologie de certaines professions de santé de même qu'au regard de l'article 410-1 du Code pénal relatif à la non-assistance à personne en danger ainsi qu'aux normes internationales comme le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)<sup>202</sup>. Même s'il a considéré que la précision prévue à la fin de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, était superflue au regard des règles précitées qui sont de toute façon applicables, il s'est néanmoins interrogé sur la portée de ladite précision et plus particulièrement si les personnels militaires concernés ne pourraient pas, dans le cadre de l'administration des premiers secours aux victimes civiles, poser « les actes nécessaires pour maintenir ou augmenter les chances de survie » qu'ils étaient autorisés à effectuer sur le personnel des forces armées. - Le Conseil d'État s'est par ailleurs encore interrogé sur le régime que l'article 96 du projet de loi entendait appliquer au personnel commissionné et cela tant au regard de la rémunération de la personne commissionnée qu'aux droits et obligations qui lui seraient applicables. Cette incertitude résultait entre autres du terme « adjonction » employé à l'article 96, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, qui définissait la commission militaire comme « l'adjonction d'un fonctionnaire, employé ou salarié de l'État ainsi que d'un expert du secteur privé dans le cadre de son service au personnel militaire de l'Armée afin d'exécuter des missions déterminées à caractère militaire, scientifique ou technique pour une période déterminée, ci-après « le personnel commissionné » ». Ces interrogations du Conseil d'État concernaient également la condition de nationalité luxembourgeoise du personnel commissionné, dans la mesure où, en vertu du commentaire afférent à l'article 96 du projet de loi, les dispositions légales et réglementaires applicables au personnel civil devaient s'appliquer à l'égard du personnel commissionné, dont plus particulièrement le « droit commun du règlement grand-ducal du 12 mai 2010 déterminant les emplois dans les administrations de l'État et les établissements publics comportant une

---

<sup>202</sup> Approuvé par loi du 12 avril 1989 portant approbation du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) et de ses Annexes du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) signés à Genève, le 8 juin 1977 (Mém. A - n° 28 du 12 mai 1989).

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'État ou des autres personnes morales de droit public ». Or, tel que l'a observé le Conseil d'État, le personnel commissionné n'occuperait pas des emplois dans l'administration au sens du règlement grand-ducal précité du 12 mai 2010, mais serait « adjoint » au personnel militaire de l'Armée. - Le Conseil d'État s'est enfin encore interrogé sur la portée de l'article 10, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, tel que l'article 100, point 1<sup>o</sup>, du projet de loi l'entendait remplacer dans la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise, en vertu duquel « Néanmoins, lorsqu'un ancien participant à une opération entre au service permanent de l'État, le temps passé dans les opérations pour le maintien de la paix et de gestion de crise est considéré comme période passée au service de l'Etat à tâche complète et donne droit notamment à [...] », étant donné que les individus ayant participé à une mission de prévention de crise n'étaient pas visés par cette disposition et que la formulation proposée ne cadrerait pas avec celle du paragraphe 1<sup>er</sup> du même article qui se rapportait aux seules opérations de maintien de la paix<sup>203</sup>.

\*

Dans son avis du 6 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7958 relative à l'accès et à la formation des professions d'avocat à la Cour, de notaire et d'huissier de justice et modifiant : [...]*, le Conseil d'État a relevé une série d'imprécisions de nature à compromettre la sécurité juridique du texte en projet, auxquelles le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé. Ces imprécisions concernaient : - L'omission à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet de loi de cerner les compétences et pouvoirs respectifs du ministre ayant la Justice dans ses attributions et du directeur des études en matière d'examens, de contrôle de connaissances, de formations et de stages. - Le régime proposé à l'article 2, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi relatif à l'irrecevabilité des copies d'examen remises tardivement ou comprenant des annotations permettant l'identification de leurs auteurs. Les conséquences d'une telle irrecevabilité sur le cursus des candidats manquaient notamment d'être précisées. - Le régime applicable en cas de fraudes constatées lors d'un contrôle de connaissances ou d'un examen et en cas de tout autre manquement aux règles applicables dans le cadre de l'organisation des formations ou d'un examen, esquissé de manière lacunaire à l'article 2, paragraphe 2, alinéa 3, du projet de loi. - Le point de départ du délai de cinq jours au cours duquel le candidat pourrait adresser au directeur des études une demande en vue de consulter sa copie d'examen n'était pas indiqué à l'article 2, paragraphe 3, du texte en projet. Le dispositif se référait certes à la « proclamation des résultats » mais sans spécifier comment cette proclamation aurait lieu, la conséquence en étant que le point de départ dudit délai ne découlait pas de manière évidente du dispositif proposé. - L'article 2, paragraphe 3, alinéa 4, du projet de loi qui permettait au « stagiaire qui n'accepte pas le résultat de la deuxième correction, de soumettre sa contestation motivée au comité de pilotage endéans les cinq jours ouvrables de l'information qui lui est donnée de la deuxième correction ». Le dispositif restait notamment muet sur les modalités de notification du résultat de la seconde correction et les exigences de motivation de la contestation. Dans ce même contexte, le Conseil d'État a encore relevé la nébulosité du libellé prévu à l'article 2, paragraphe 3, alinéa 5, du projet de loi en vertu duquel « [l]e comité de pilotage se prononce dans un délai d'un mois à partir de la réception de la contestation », soulevant notamment la question de l'objet de la décision du comité du pilotage. S'agissait-il de valider la deuxième correction, objet de la « contestation », ou les deux corrections ? Le comité de pilotage pourrait-il décider de faire corriger la copie une troisième fois ? voire même modifier la note ? - Le fonctionnement du jury de

---

<sup>203</sup> Article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise : « (1) La participation à une opération pour le maintien de la paix ne confère pas le droit à un engagement ultérieur au service de l'Etat. »

l'examen d'entrée aux cours complémentaires en droit luxembourgeois à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n'était pas déterminé<sup>204</sup>. Les critères à prendre en compte par le jury lors de ses délibérations faisaient également défaut, de même que l'articulation des dispositions de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi par rapport à celles de l'article 5, paragraphe 3, du projet de loi. En effet, l'article 5, paragraphe 3, renvoyait à un système de notation du candidat, en vertu duquel le candidat, pour réussir, devait avoir obtenu la moitié des points, tandis que l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, prévoyait que le jury « délibérerait » sur les résultats sans renvoyer au régime établi à l'article 5, paragraphe 3, précité. - L'article 9 du dispositif avait trait au contrôle des connaissances dans le cadre des cours complémentaires en droit luxembourgeois. Le paragraphe 4 de cet article se rapportait à la session de rattrapage des matières dans lesquelles les candidats auraient eu une note insuffisante lors des épreuves ordinaires. Le dispositif manquait toutefois d'indiquer comment la date effective de l'examen de rattrapage serait arrêtée et comment les candidats ayant échoué, inscrits d'office à la session de rattrapage, seraient informés de leur échec et de la date de la session de rattrapage. - L'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, disposait que « [Le stage judiciaire] prend automatiquement fin après l'écoulement de la durée minimale [de deux ans] [...] si le stagiaire a accompli et réussi toutes les obligations prévues pendant le stage à l'article 14 endéans ce délai et s'il présente un certificat établi par son patron de stage qui certifie qu'il a travaillé effectivement, avec assiduité et sous sa conduite en tant qu'avocat pendant 24 mois dans son étude. » Le texte en projet omettait toutefois de spécifier comment et par qui serait constatée la « fin automatique » du stage et à qui le certificat établi par le patron de stage devrait être « présenté ». - L'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du texte en projet obligeait l'avocat stagiaire de suivre des cours obligatoires et d'assister à des conférences déterminées par règlement grand-ducal. Les alinéas 2 à 5, qui avaient trait à la mise en œuvre de cette obligation, omettaient toutefois de répondre à un certain nombre de questions relatives tout d'abord à l'appréciation par le directeur des études du caractère justifié des absences autres que celles pour cause de maladie, en l'absence de critères indiqués dans le dispositif. La matière relevait par surcroît, en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution (article 35 de la Constitution révisée), des matières réservées à la loi, dans lesquelles il est exclu qu'une autorité administrative se voie conférer un pouvoir discrétionnaire absolu. Il n'était ensuite pas clair comment le nombre d'absences justifiées auxquelles aurait droit l'avocat stagiaire serait calculé, dans la mesure où la durée totale des cours ou des conférences, critère en vertu duquel ce calcul devait être effectué (20% de la durée totale du cours ou de la conférence), n'était pas précisée. - La mise en œuvre de la sanction de non-admission au contrôle des connaissances du cours en cause en cas de non-respect des obligations relatives à l'obligation de suivre des cours et d'assister à des conférences, prévue à l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 5, posait également un problème. Quid en effet, en cas de remise tardive d'un certificat médical ? Serait-elle sanctionnée de la même manière qu'une absence non justifiée ? Une demande d'absence justifiée pour des raisons autres que la maladie de l'avocat stagiaire devrait-elle être acceptée à l'avance par le directeur des études, et dans l'affirmative quelles seraient les motivations admissibles<sup>205</sup> ? Le Conseil d'État s'est enfin encore interrogé sur la signification de la sanction figurant à l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 5, appliquée en cas de non-respect par l'avocat stagiaire de son obligation d'assister à des conférences qui consistait dans la « non-prise en compte » de la conférence en question. Que fallait-il en effet entendre par « non-prise en compte » dans le contexte visé ?

\*

---

<sup>204</sup> Voir dans un sens similaire l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 6 juin 2023](#) à l'endroit de l'article 21, paragraphe 2, du projet de loi n° 7958 relatif au stage notarial ainsi qu'à l'article 29 du même projet de loi relatif au stage pour l'admission à la fonction d'huissier de justice.

<sup>205</sup> Dans son [avis du 6 juin 2023](#), le Conseil d'État a réitéré cette opposition formelle à l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéas 2 à 5, du projet de loi n° 7958 relatif au stage notarial ainsi qu'à l'article 27 du même projet de loi relatif au stage pour l'admission à la fonction d'huissier de justice.

L'amendement 24 des amendements gouvernementaux du 6 avril 2023 relatifs au *projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales* proposait d'introduire à l'article 38, devenu l'article 40, paragraphe 3, de la loi en projet, les conditions régissant l'agrément des services de gestion. L'article 40, paragraphe 3, point 3°, disposait ainsi que « [p]our être agréé, le service de gestion doit : [...] 3° présenter les garanties nécessaires en ce qui concerne l'honorabilité de ses dirigeants ». Dans son [avis complémentaire du 13 juin 2023](#), le Conseil d'État a observé que le dispositif proposé ne déterminait pas de manière précise dans quelles conditions l'honorabilité ferait défaut ni par quel moyen l'honorabilité pourrait être prouvée. Dans un souci de sécurité juridique, il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, de prévoir que l'honorabilité s'apprécie sur base des « antécédents judiciaires ». Quant à l'opportunité d'employer la notion d'« antécédents judiciaires », il a renvoyé à son [avis complémentaire du 19 décembre 2020](#) relatif au projet de loi sur les armes et munitions<sup>206</sup> ainsi qu'à son [avis du 26 octobre 2021](#) sur le projet de loi portant modification du Code de procédure pénale et du Nouveau Code de procédure civile<sup>207</sup>. Le Conseil d'État a réitéré cette opposition formelle à l'amendement 43 qui portait sur l'article 69 du projet de loi, renuméroté en article 71 ainsi qu'à l'amendement 44, relatif à l'article 70, renuméroté en article 72 du projet de loi.

\*

L'article 4, point 5°, du *projet de loi n° 8143 modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement* proposait l'insertion d'un point 9° à l'article 5 de la loi précitée prévoyant les modalités de restitution intégrale ou partielle des aides et subventions. Le point 9° était libellé comme suit : « 9. Les aides et subventions visées à l'article 4 et accordées par l'État au titre de la présente loi doivent être restituées intégralement ou partiellement à la demande du ministre dans les cas suivants : a) lorsque les déclarations ou informations fournies par le bénéficiaire se révèlent être inexactes ou incomplètes; b) lorsque l'aide ou la subvention accordée par l'État n'a pas été utilisée par le bénéficiaire au financement du projet visé à l'article 4 de la présente loi; c) lorsque les dispositions prévues par la présente loi ou les conditions imposées à la base de l'octroi de l'aide ou la subvention n'ont pas été respectées par le bénéficiaire. » Dans son [avis du 13 juin 2023](#), le Conseil d'État a rappelé qu'« une non-conformité ne peut, par principe, pas être constatée partiellement, dès lors que l'aide correspond ou non au cadre légal qui la régit. [...] Ce n'est que dans le cas où le montant de l'aide effectivement versée ne correspond pas, au regard d'informations fournies ou connues ultérieurement, au montant qui

---

<sup>206</sup> [Avis complémentaire du Conseil d'État du 19 décembre 2020](#) relatif au projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives (doc. parl. n° 7425<sup>8</sup>).

<sup>207</sup> [Avis du Conseil d'État du 26 octobre 2021](#) relatif au projet de loi n° 7691 1° du Code de procédure pénale 2° du Nouveau Code de procédure civile 3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes 4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat 5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs 6° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire 7° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif 8° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante 9° de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions 10° de la loi modifiée du 2 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse 11° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice 12° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant 13° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales 14° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance 15° de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice (doc. parl. n° 7691<sup>5</sup>).

aurait dû être versé, qu'un remboursement partiel pourrait s'imposer »<sup>208</sup>. Le Conseil d'État s'est demandé si les auteurs avaient entendu viser cette seule problématique de la rectification du montant de l'aide à la suite d'une vérification des informations reçues par le ministre. Il a demandé, sous peine d'opposition formelle, que le texte en projet soit clarifié, et ceci afin d'éviter toute insécurité juridique.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, point 17<sup>o</sup>, du *projet de loi n° 8227 portant modification : 1° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; 3° de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection* proposait de modifier article L. 622-4 du Code du travail, en y remplaçant entre autres le paragraphe 4. Le nouveau paragraphe 4 avait la teneur suivante : « (4) L'employeur légalement établi sur le territoire luxembourgeois et autorisé à exercer l'activité relative au poste vacant suivant les dispositions légales et réglementaires en vigueur, ayant préalablement déclaré un poste vacant, peut, sous peine de forclusion, avant la clôture de l'offre d'emploi, demander au directeur de l'Agence pour le développement de l'emploi, un certificat lui attestant le droit de recruter, pour ce poste, la personne de son choix, sans préjudice des dispositions de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. » Dans son avis du 13 juin 2023, le Conseil d'État s'est interrogé sur la notion de la « clôture de l'offre d'emploi », non autrement définie dans le dispositif proposé. S'agissait-il de la date d'expiration de l'offre, voire de la date de la suppression de l'offre dans le système informatique de l'Agence pour le développement de l'emploi ? Ou cette formule renvoyait-elle à la date de la conclusion du contrat avec le futur salarié, voire à une autre date ou événement ? Au regard de cette incertitude, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle pour violation du principe d'insécurité juridique, la précision des termes en question dans le dispositif de la future loi. Il était également proposé de remplacer le paragraphe 6 de l'article L.622-4 du Code du travail en le libellant comme suit : « (6) À partir de la date de l'émission de l'accusé de réception de la demande de certificat, l'Agence pour le développement de l'emploi examine pendant une période initiale maximale de sept jours ouvrables si l'offre d'emploi peut être pourvue par une personne visée à l'article L. 622-5. Si à l'issue de cette période initiale, l'Agence pour le développement de l'emploi conclut à ce qu'aucune personne visée à l'article L. 622-5 remplissant le profil requis pour le poste déclaré ne peut être proposée à l'employeur, le directeur de l'Agence pour le développement de l'emploi délivre le certificat dans un délai de cinq jours ouvrables. » Le paragraphe 6 nouveau se référait à une « date de l'émission de l'accusé de réception de la demande de certificat » sans que ni le projet de loi, ni le Code du travail sujet à modification prévissent l'émission d'un tel accusé de réception ni, surtout, le délai endéans lequel cet accusé de réception devait être émis, accusé de réception qui avait pour effet de déclencher la période de sept jours ouvrables pendant laquelle l'Agence pour le développement de l'emploi examinerait si l'offre d'emploi pourrait être pourvue par une personne visée à l'article L. 622-5 du Code du travail. En considérant que ces imprécisions étaient encore contraires au principe de sécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé au nouveau paragraphe 6, tel qu'il était proposé de le remplacer à l'article L.622-4 du Code du travail.

\*

Dans son avis du 20 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant*

---

<sup>208</sup> Avis du Conseil d'État du 28 juin 2022 relatif au projet de loi n° 8019 visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine (doc. parl. n° 8019<sup>1</sup>, p. 4).

à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3<sup>o</sup> modification : [...], modifié par deux séries d'amendements gouvernementaux soumises au Conseil d'État respectivement en dates des 26 janvier et 16 septembre 2022, le Conseil d'État a relevé une multitude d'imprécisions voire lacunes dans le dispositif proposé auxquelles il s'est formellement opposé pour violation du principe de sécurité juridique. Ces imprécisions se présentaient comme suit :

À l'article L. 321-2, lettre c), tel qu'il était proposé de l'insérer dans le Code de la consommation, la procédure relative à une action en cessation ou en interdiction par « c. toute association agréée au sens de l'article L. 321-3, y compris celles qui représentent des membres de plusieurs États membres », manquait d'être précisée.

À l'article L. 322-2, il n'était pas indiqué qui pourrait tenter une action en matière de publicité trompeuse ou de publicité comparative illicite. Il n'était par ailleurs pas clair si l'article L. 321-2 relatif aux actions en cessation ou en interdiction, qu'il était proposé d'insérer dans le même code, serait applicable dans le cadre de tels agissements.

L'article 512-2, dont l'insertion dans le Code de la consommation était proposée, énonçait les mentions devant figurer dans l'assignation dans le cadre d'un recours collectif. L'assignation devait ainsi, entre autres, indiquer sous peine de nullité « la preuve qu'il est satisfait aux conditions de recevabilité visées à l'article L. 521-1 ». Il se posait toutefois la question quelle était concrètement la mention à indiquer à cet égard dans l'assignation.

L'article 521-1, tel qu'il était proposé de l'insérer dans le Code de la consommation, dont l'objet était la détermination des conditions de recevabilité du recours collectif, disposait en son paragraphe 5 que « [l]e demandeur fournit au tribunal des informations suffisantes sur les consommateurs concernés par le recours collectif » sans préciser quelles informations étaient visées.

À l'article L. 521-2, dont l'introduction dans le Code de la consommation était proposée, qui avait trait au jugement sur la recevabilité du recours collectif, il n'était pas indiqué qui étaient les parties dont question à la dernière phrase du paragraphe 5, qui se rapportait aux « parties souhaitant entamer un processus extrajudiciaire du litige collectif ». La situation d'un éventuel désaccord dans ce cadre en cas de pluralité de demandeurs n'était d'ailleurs pas réglée.

L'article L. 522-2, qu'il était prévu d'introduire dans le Code de la consommation, prévoyait que les parties choisiraient d'un commun accord un médiateur agréé organisant la réunion d'information et qu'à défaut d'un tel accord ledit médiateur serait choisi par le juge de la mise en état *[sic]*, sans imposer toutefois un délai à respecter pour la désignation du médiateur agréé.

L'article L. 522-3, dont l'insertion dans le Code de la consommation était proposée, relatif à l'organisation de la réunion d'information obligatoire sur le processus de règlement extrajudiciaire du litige collectif, omettait de préciser le contenu et les modalités d'organisation et de participation de cette réunion ainsi que les conséquences en cas de défaillance, ce qui constituait par ailleurs encore une entrave au principe du recours juridictionnel effectif.

À l'article L. 522-14, tel qu'il était proposé de l'introduire dans le Code de la consommation, qui posait le principe du caractère volontaire du processus de règlement extrajudiciaire du litige collectif, la première phrase disposait que « [t]oute partie ou consommateur individuel concerné a le droit de se retirer du processus à tout moment sans justification, jusqu'à la signature de l'accord

extrajudiciaire du litige prévu à l'article L. 522-15 », sans préciser que dans une telle situation la procédure judiciaire reprendrait automatiquement son cours à la date de la notification du retrait.

L'article L. 522-16 omettait de préciser que le tribunal donne force exécutoire au jugement d'homologation de l'accord extrajudiciaire du litige collectif. La procédure d'homologation faisait d'ailleurs également défaut dans le dispositif en projet.

L'article L. 524-2, aux fins de préciser les missions respectives du liquidateur et du juge chargé du contrôle de la mise en œuvre du jugement de la responsabilité, disposait en son paragraphe 2 que « (2) Le liquidateur accomplit sous le contrôle du juge désigné au paragraphe 1<sup>er</sup> toutes les démarches et missions nécessaires au bon déroulement de la mise en œuvre du jugement sur la responsabilité. » Il se posait toutefois la question de savoir quelles seraient les démarches et missions respectives du liquidateur et juge chargé du contrôle de la mise en œuvre du jugement de la responsabilité.

L'article L. 524-18, paragraphe 1<sup>er</sup>, qu'il était proposé d'introduire dans le Code de la consommation, disposait que le juge chargé du contrôle de la mise en œuvre du jugement sur la responsabilité « tranche les difficultés qui s'élèvent à l'occasion de la mise en œuvre du jugement sur la responsabilité, à l'exception des contestations individuelles sur l'indemnisation des consommateurs ». Que fallait-il comprendre par cette disposition ? Au paragraphe 2 du même article il n'était d'ailleurs pas indiqué par qui et sous quelle forme les difficultés dont question seraient soumises au juge chargé du contrôle de la mise en œuvre du jugement sur la responsabilité.

L. 524-22, dont l'insertion dans le Code de la consommation était proposée, avait trait à l'ordonnance de clôture de l'instance après l'indemnisation de tous les consommateurs du groupe selon les modalités déterminées dans le jugement sur la responsabilité. En vertu du paragraphe 2 de cet article, l'ordonnance était susceptible d'appel. Il se posait toutefois la question du délai dans lequel ledit appel devrait être interjeté. Selon le commentaire de la disposition, le délai était de quinze jours à compter de la signification de l'ordonnance « [p]ar parallélisme avec la mise en état, en application des alinéas 3 et 4 de l'article 217 du NCPC ». L'article L. 512-1 de la loi en projet prévoyait toutefois l'application de la procédure commerciale devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, supposant l'application d'un délai d'appel de quarante jours. Au vu de cette incohérence, le Conseil d'État a observé que si les auteurs avaient eu l'intention de fixer un délai d'appel plus court que le délai de droit commun de quarante jours, il aurait fallu le préciser expressément dans la loi en projet.

\*

L'amendement 18 des amendements parlementaires du 14 mars 2023 concernant le *projet de loi n° 6539 relative à la préservation des entreprises et portant modernisation du droit de la faillite et modifiant* : [...] portait sur l'article 16 du projet de loi prévoyant la tenue au greffe d'un dossier de la réorganisation judiciaire où figureraient tous les éléments relatifs à la procédure et au fond de l'affaire. En vertu de l'article 16, alinéa 4, tel qu'amendé, le juge délégué pouvait, par une ordonnance motivée, déterminer les données intéressant le secret des affaires et qui n'étaient en conséquence pas accessibles aux créanciers et personnes justifiant d'un intérêt pour prendre connaissance des pièces figurant au dossier. Dans son deuxième avis complémentaire du 20 juin 2023, concernant les amendements parlementaires précités, le Conseil d'État a constaté que les auteurs n'avaient ni précisé la personne à la requête de laquelle le juge délégué serait saisi, ni la procédure à appliquer, la procédure de recours ayant par surcroît également été omise. En l'absence de ces précisions, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 16, alinéa 4, tel qu'amendé, pour des considérations de sécurité juridique.



\*

Conformément à l'article 5, points 1° et 2°, du *projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification* : [...], les missions de la personne de confiance étaient celles de « 1° fournir au mineur une assistance morale adaptée à sa situation pendant toute la procédure judiciaire » et « 2° [d']accompagner le mineur à toute audition ou déposition ainsi qu'à toute audience ». Dans son avis du 4 juillet 2023, le Conseil d'État a observé que si les auteurs avaient déterminé les missions de la personne de confiance, ils avaient toutefois omis de prendre en compte les hypothèses où le choix de la personne de confiance ne trouverait pas l'approbation des représentants légaux du mineur voire ne serait pas dans l'intérêt du mineur, la situation où la personne de confiance refuserait d'assumer cette fonction n'étant également pas réglée. Le Conseil d'État a en conséquence demandé que le projet de loi soit complété à cet égard, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique.

\*

L'article 17 du *projet de loi n° 8163 fixant la tâche du personnel éducatif et psycho-social des services et administrations de l'Éducation nationale et modifiant la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental* proposait la réintroduction dans le « Chapitre 6 – Les autres intervenants » de la loi précitée du 6 février 2009 d'un article 26 qui avait été abrogé par la loi du 2 août 2017 portant introduction du cours commun « vie et société ». L'article 26, alinéa 1<sup>er</sup>, dans sa nouvelle teneur, prévoyait la possibilité pour l'État d'engager des assistants pour élèves à besoins éducatifs spécifiques, ci-après « A-EBSI » sans toutefois préciser le statut sous lequel les A-EBS seraient engagés, ni selon quelles dispositions se déroulerait le stage des assistants au cas où ils seraient engagés en tant que fonctionnaires, voire la période d'initiation s'ils devaient être engagés en tant qu'employés de l'État. Au vu de ces imprécisions, sources d'insécurité juridique, le Conseil d'État, dans son avis du 11 juillet 2023, s'est formellement opposé à cette disposition.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, point 28°, lettre b), du *projet de loi n° 8186 portant modification - de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »)* ; [...] visait à modifier le § 232 de la loi précitée en y insérant un nouvel alinéa 1a, libellé comme suit : « (1a) Un bulletin émis sur base du § 217 peut être attaqué à condition que l'écart entre les revenus ou la fortune soumis à l'impôt fixé sur base du § 217 et les revenus ou la fortune réels excède 10%. » La disposition précitée manquait toutefois de préciser sur quoi porterait le calcul de dix pour cent permettant de déterminer l'écart de revenu suffisant pour que le bulletin soit attaquant. Dans son avis du 11 juillet 2023, le Conseil d'État, considérant que cette imprécision était contraire au principe de sécurité juridique en ce qu'elle risquerait d'exposer le contribuable à l'arbitraire administratif, s'est formellement opposé au texte proposé.

\*

L'article 1<sup>er</sup>, point 4°, du *projet de loi n° 8175 introduisant un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs d'électricité* définissait la notion d'entreprise associée en fonction de la définition prévue à l'article 1712-18 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales dans le cadre des règles relatives à la consolidation des comptes. Le point 4°, deuxième phrase visait à préciser que l'entreprise exerçant une « influence notable » sur une autre serait également à considérer comme une entreprise associée. Contrairement

à l'article 1712-18 de la loi précitée du 10 août 1915, il n'était toutefois pas précisé ce qui caractériserait cette « influence notable ». Dans son avis du 13 juillet 2023, le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle pour des raisons de sécurité juridique, la suppression de la deuxième phrase de l'article 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup>, en signalant que le renvoi à l'article 1712-18 de la loi précitée du 10 août 1915 était suffisant.

\*

L'article 7, paragraphe 3, tel que l'article 3 du *projet de loi n° 8142 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles*, proposait de le remplacer dans la loi précitée, disposait que: « (3) Un changement d'affectation d'une construction existante visé au paragraphe 2, point 1<sup>o</sup> peut être autorisé si la nouvelle affectation est conforme à une des affectations prévues à l'article 6.

Par affectation d'une construction, on entend l'emploi déterminé de la construction, sachant qu'une construction peut avoir plusieurs affectations. »

Dans son avis du 18 juillet 2023, le Conseil d'État a considéré que le bout de phrase à l'article 7, paragraphe 3, alinéa 2 précité, aux termes duquel « sachant qu'une construction peut avoir plusieurs affectations », était source d'insécurité juridique, en ce que la disposition ne précisait pas quelles seraient les conséquences de cet état de fait. Il a en conséquence demandé, sous peine d'opposition formelle, l'omission de l'alinéa 2.

\*

L'amendement 3 des amendements parlementaires du 27 octobre 2022 relatifs au *projet de loi n° 7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* portait sur les articles 9bis à 9nonies relatifs aux servitudes administratives de viabilisation de fonds et de construction de logements que l'article 2 du projet de loi (ancien article 3 du projet de loi) visait à insérer dans la loi précitée du 19 juillet 2004. L'article 9ter visait à introduire dans ladite loi une « servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation ». L'article 9ter, paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, dans sa teneur amendée disposait que « (3) La servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation définit la date butoir jusqu'à laquelle les travaux de viabilisation, conformément au projet d'exécution élaboré en vertu de l'article 35, doivent être entamés de manière significative pour que le plan d'aménagement général continue à produire ses effets sur les fonds concernés. Cette date ne peut pas générer un créneau temporaire de viabilisation qui dépasse six années à compter de la décision du conseil communal intervenue dans les conditions de l'article 10. » Le paragraphe 3, alinéa 3, prévoyait une dérogation au délai maximal de six ans fixé à l'alinéa 1<sup>er</sup> précité. Une telle possibilité de dérogation figurait déjà dans le texte de l'article 9ter du projet de loi initial. Si la disposition prévue au paragraphe 3, alinéa 3, de l'article 9ter n'était pas modifiée dans sa substance, elle omettait toutefois de fixer une durée maximale en cas de dérogation et à prévoir de nouveaux critères à remplir afin qu'il puisse être fait droit à la dérogation. La disposition se bornait en effet à autoriser des créneaux « plus importants ». Dans son avis complémentaire du 28 juillet 2023, le Conseil d'État a souligné l'incohérence de l'approche des auteurs des amendements qui consistait, d'un côté, à mettre en place un régime strict relatif à la mise en œuvre de la servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation, en admettant toutefois, d'un autre côté, à l'article 9ter, paragraphe 3, alinéa 3, qu'il puisse être dérogé audit régime sans prévoir toutefois les critères à satisfaire à cette fin. Considérant qu'une telle possibilité de dérogation générale, en l'absence de nouveaux critères, était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 9ter, paragraphe 3, alinéa 3, dans sa teneur amendée, tel qu'il était proposé de l'introduire dans la loi précitée du 19 juillet 2004. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 9quater, paragraphe 2, tel qu'amendé, dont l'insertion était également proposée dans la loi précitée du 19 juillet 2004.

\*

L'amendement 3 des amendements parlementaires du 27 octobre 2022 relatifs au *projet de loi n° 7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* portait sur les articles 9bis à 9nonies relatifs aux servitudes administratives de viabilisation de fonds et de construction de logements que l'article 2 du projet de loi (ancien article 3 du projet de loi) visait à insérer dans la loi précitée du 19 juillet 2004. L'article 9quinquies, paragraphe 1<sup>er</sup>, disposait dans sa version amendée, que : « (1) Lorsque le bourgmestre constate que les travaux de viabilisation ou de construction de logements n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement de la date butoir, il en notifie par voie de lettre recommandée avec accusé de réception les propriétaires concernés et, le cas échéant, le bénéficiaire de l'autorisation de construire et ce au plus tard quinze jours après l'écoulement d'une date butoir prévue aux articles 9ter et 9quater. [...] » Dans son avis complémentaire du 28 juillet 2023, le Conseil d'État a d'abord observé que les paragraphes 4 des articles 9ter et 9quater, auxquels il était renvoyé à l'article 9quinquies, paragraphe 1<sup>er</sup>, précité, ne mentionnaient pas expressément le constat visé par cette disposition, mais qu'ils renvoyaient de manière générale au défaut d'avoir entamé les travaux [...] de manière significative. Il a dès lors estimé qu'il s'imposait de préciser, à l'endroit des dispositions des articles 9ter et 9quater, que le défaut d'avoir entamé les travaux est constaté par le bourgmestre en vertu de l'article 9quinquies, paragraphe 1<sup>er</sup>. Il a ensuite constaté que l'article 9quinquies, paragraphe 1<sup>er</sup>, tel qu'amendé ne réglait pas les conséquences de l'inobservation par le bourgmestre du délai de quinze jours tel que prévu. Considérant que ces lacunes étaient sources d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 9quinquies, paragraphe 1<sup>er</sup>, tel qu'amendé pour des considérations de sécurité juridique.

\*

L'amendement 3 des amendements parlementaires du 27 octobre 2022 concernant le *projet de loi n° 7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* portait sur les articles 9bis à 9nonies relatifs aux servitudes administratives de viabilisation de fonds et de construction de logements que l'article 2 du projet de loi (ancien article 3 du projet de loi) visait à insérer dans la loi précitée du 19 juillet 2004. L'article 9septies, paragraphe 1<sup>er</sup>, dans sa version amendée avait la teneur suivante : « (1) Les créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements sont suspendus de plein droit pour une durée maximale de quatre années à partir de la décision ministérielle, qui ordonne l'élaboration d'un projet de remembrement, conformément à l'article 44, et ceci jusqu'à la signature de l'acte de remembrement conformément à l'article 48.

Endéans le délai d'un mois prévu à l'article 45, alinéa 2, le collège des bourgmestre et échevins produit une version adaptée de la partie graphique renseignant que les prédits créneaux sont suspendus et la transmet au ministre à titre d'information. Au plus tard quinze jours après la signature de l'acte de remembrement conformément à l'article 48, le collège des bourgmestre et échevins produit une version adaptée de la partie graphique renseignant les dates butoirs adaptées des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements et la transmet au ministre à titre d'information. »

Dans son avis complémentaire du 28 juillet 2023, le Conseil d'État a observé que l'article 9septies, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, reproduit ci-avant, constituait un ajout par rapport au texte initial visant notamment à répondre à l'opposition formelle que le Conseil d'État avait émise à l'égard de l'article 9septies, paragraphes 1<sup>er</sup> à 3 dans son avis du 22 février 2022. Dans cet avis, le Conseil

d'État s'était notamment interrogé par quel moyen et dans quel délai une commune concernée ou d'autres personnes intéressées seraient informées de la décision du ministre d'entamer une procédure de remembrement. Dans le commentaire afférent à cet amendement, les auteurs des amendements avaient expliqué qu'à travers la publication prévue à l'article 45, alinéa 2, introduit dans la loi précitée du 19 juillet 2004 par le nouvel article 8 du projet de loi, la commune et les personnes intéressées seraient à suffisance informées de la décision du ministre d'entamer une procédure de remembrement et qu'il ne convenait dès lors pas de modifier la disposition à cet égard. L'article 45, alinéa 2, dans sa version amendée disposait que : « Endéans un délai d'un mois à partir de sa réception, le projet est déposé par le collège des bourgmestre et échevins pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet. » Le Conseil d'État, dans son avis complémentaire, a d'abord rappelé que le plan d'aménagement général est l'acte qui fait foi à l'égard de tiers. Au regard du dispositif amendé, il a considéré que les tiers ne seraient pas informés de la suspension des délais étant donné que la version adaptée du plan d'aménagement général serait transmise au seul ministre. Les auteurs des amendements précisait à ce sujet que, « [u]ne fois que le ministre est en possession d'une telle version adaptée du plan d'aménagement général, il publiera ces informations sur le Géoportail national du Grand-Duché de Luxembourg afin de les rendre accessibles pour toutes les personnes intéressées ». Le Conseil d'État outre de relever que la disposition, tel qu'amendée, ne reprenait pas cette information, a observé que l'explication de la Commission prêtait à penser que la publication sur le site du Géoportail dépendrait du bon vouloir du ministre, la publication sur le Géoportail ne constituant en tous cas pas une publication appropriée. Il a ensuite relevé, qu'au-delà de la nature anachronique de l'affichage à la maison communale prévue à l'article 45, alinéa 2, le plan d'aménagement général en vigueur, ne comporterait pas les mentions précitées, et que seul le ministre obtiendrait, « à titre d'information », une version adaptée de la partie graphique du plan d'aménagement général, la disposition omettant par surcroît de préciser le délai dans lequel cette information devrait parvenir au ministre. Il a finalement encore constaté que la disposition ne contenait pas de précision quant à la procédure précise d'adaptation du plan d'aménagement général. Au regard de ces observations, le Conseil d'État a conclu que la procédure mise en place demeurerait imprécise à de nombreux égards. Il s'est en conséquence formellement opposé à l'article 9septies, paragraphe 1<sup>er</sup>, tel qu'amendé, pour des considérations de sécurité juridique.

\*

L'amendement 6 des amendements parlementaires du 27 octobre 2022 concernant le *projet de loi n° 7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* portait sur l'article 5 du projet de loi, visant à modifier l'article 35 de la loi précitée du 19 juillet 2004 relatif au projet d'exécution du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». Les auteurs de l'amendement proposaient de remplacer à l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, les termes « l'initiateur du projet élabore un projet d'exécution » par les termes « un projet d'exécution est élaboré pour l'ensemble ou une partie des fonds concernés ». L'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, tel qu'amendé, se lisait en conséquence comme suit : « (1) En vue de la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », un projet d'exécution est élaboré pour l'ensemble ou une partie des fonds concernés. Dans son avis complémentaire du 28 juillet 2023, le Conseil d'État a constaté que à la suite de cet amendement, l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, omettait de préciser sur qui reposerait l'obligation d'élaborer un projet d'exécution. Considérant que cette lacune était source d'insécurité juridique, il s'est formellement opposé à l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, tel qu'amendé.

\*

*Il est encore renvoyé :*

- *à l'opposition formelle relevée au point F) Principes généraux du droit, 6) Principe de proportionnalité, que le Conseil d'État a émise dans son avis du 14 mars 2023 concernant l'article 24 du projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ;*
- *aux oppositions formelles relevées au point B) Matières réservées à la loi formelle, 5) Liberté de commerce, liberté du travail agricole et exercice des professions libérales (articles 11, paragraphe 6, de la Constitution devenu l'article 35 de la Constitution révisée), que le Conseil d'État a émises dans son avis complémentaire du 27 juin 2023 concernant l'amendement 4 des amendements parlementaires du 19 mai 2023 concernant le projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales qui visait à remplacer l'article 6 de la loi précitée du 2 septembre 2011.*

#### ***e) Principe de non-rétroactivité des actes normatifs***

L'amendement 5 des amendements gouvernementaux du 10 octobre 2022 concernant le *projet de loi n° 8075 portant modification de la loi du 15 juillet 2022 visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine*, prévoyait l'introduction d'un nouvel article 6 dans la loi en projet dont le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, visait à instaurer une règle de minimis, empêchant à compter d'octobre 2022, sous peine d'irrecevabilité, l'introduction des demandes ne portant pas sur un montant d'au moins 100 euros. Selon les auteurs, cette mesure visait à « limiter la charge administrative ». Dans son avis du 25 octobre 2022, le Conseil d'État a renvoyé à l'arrêt du 21 janvier 2021 dans lequel la Cour constitutionnelle a retenu que : « si, en règle générale, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'une disposition législative ou réglementaire s'applique rétroactivement, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée »<sup>209</sup>. Dans la mesure où la disposition prévue au nouvel article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, était appelée à avoir un effet rétroactif au moment de la promulgation de la loi, non justifié par la poursuite d'un but d'intérêt général, heurtant de surcroît le principe de confiance légitime des bénéficiaires potentiels de l'aide, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi en projet pour violation du principe de sécurité juridique.

\*

En vertu de l'article 3 du *projet de loi n° 8066 portant modification de : 1° la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ; 2° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale*, la loi en projet était appelée à entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Dans son avis du 13 décembre 2022, le Conseil d'État a rappelé la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle le principe de sécurité juridique s'oppose en général à ce qu'une disposition législative ou réglementaire s'applique rétroactivement, mais qu'il en est toutefois autrement, à titre exceptionnel, « lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée<sup>210</sup> ». Comme en l'occurrence l'article 3 du projet de loi aurait toutefois eu pour effet l'introduction avec effet rétroactif de mesures

<sup>209</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 00152 du 22 janvier 2021, Journal officiel, Mém. A, n° 72, du 28 janvier 2021.

<sup>210</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 00152 du 22 janvier 2021, Mém. A, n° 72 du 28 janvier 2021.

défavorables à l'égard des personnes concernées, le Conseil d'État a en conséquence demandé, sous peine d'opposition formelle, l'omission de l'article 3 du projet de loi<sup>211</sup>.

\*

L'amendement 54 des amendements gouvernementaux du 6 avril 2023 relatifs au *projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales* proposait l'introduction d'un nouvel article 121 dans le projet de loi en vertu duquel la future loi devait produire ses effets de manière rétroactive, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023. Dans son avis complémentaire du 13 juin 2023, le Conseil d'État a rappelé que la rétroactivité ne présente aucun inconvénient tant qu'il s'agit d'introduire avec effet antérieur des mesures qui touchent favorablement des situations juridiques valablement acquises et consolidées, à condition de ne pas heurter les droits de tiers. Du moment, toutefois, où il est porté atteinte à ces situations ou droits, la rétroactivité constitue une entorse au principe de sécurité juridique et au principe de confiance légitime<sup>212</sup>. Comme la loi en projet comportait toutefois des dispositions, dont notamment celles dépassant le cadre de la Politique Agricole Commune de l'Union européenne, dont l'application rétroactive aurait défavorablement touché des situations juridiques valablement acquises et consolidées, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la prise d'effets rétroactive des dispositions en question. Il a souligné que ces dispositions ne sauraient s'appliquer que de manière prospective, sous peine de violer les principes sécurité juridique et de confiance légitime.

\*

L'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 7938 relative aux aides individuelles au logement* prévoyait que « la subvention d'intérêt n'est pas due en tout ou en partie et doit être remboursée à l'État, avec effet rétroactif, à partir du moment où une ou plusieurs conditions d'octroi ou de maintien de l'aide ne sont plus remplies ou se sont modifiées au cours de la période prévue à l'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup>. » Dans son avis du 20 juin 2023, le Conseil d'État s'est demandé, pourquoi la subvention d'intérêt ne serait pas due si les conditions d'octroi ou de maintien, tout en étant modifiées, seraient toujours remplies. Il a fait valoir que la disposition proposée ne saurait, avec effet rétroactif et de manière anticipative, imposer le remboursement d'aides accordées dans le cas où les conditions seraient modifiées. Il s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition pour des considérations de sécurité juridique.

## 5) Principe de non-rétroactivité de la loi pénale

L'article 11, paragraphe 2, du *projet de règlement grand-ducal concernant la mise en place d'un système de surveillance et de lutte contre la rhinotrachéite infectieuse bovine*, disposait que « Les établissements 10 et 12 doivent se soumettre à un bilan sérologique tel que défini à l'annexe III et ceci jusqu'à la date prévue à l'annexe III. » L'inobservation de cette disposition était pénalement sanctionnée par l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de règlement grand-ducal. Dans la mesure où l'annexe III déterminait comme date limite pour la réalisation du bilan sérologique la « date de mise en application du présent règlement », date coïncidant avec la date d'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet, le Conseil d'État, dans son avis du 14 mars 2023, a rendu attentif au fait que cette disposition impliquerait que les établissements connaissent et se mettent en accord avec les nouvelles dispositions déjà avant l'entrée en vigueur du texte proposé, ce qui contreviendrait au principe de non-rétroactivité de la loi pénale étant donné que l'inobservation de

---

<sup>211</sup> Voir dans le même sens l'observation que le Conseil d'État a émise dans son avis du 26 mai 2023 concernant l'article 6 du projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 19 août 2020 portant introduction d'une aide financière pour l'installation de bornes de charge privées pour véhicules électriques.

<sup>212</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 152 du 22 janvier 2021 (Mém. A, n° 72 du 28 janvier 2021).

l'obligation était pénalement sanctionnée. Il a en conséquence mis en garde que la date proposée à l'annexe III risquait d'encourir la sanction d'inapplicabilité de l'article 95 de la Constitution.

## 6) Principe de proportionnalité

L'article 8 du *projet de loi n° 8005 sur les services de transports spécifiques* prévoyait le retrait pur et simple de l'accès au service de transport spécifique sur demande « en cas de non-respect des conditions de fonctionnement du service qui concernent l'organisation du service et la sécurité du transport spécifique ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 15 novembre 2022](#), s'est demandé pourquoi les auteurs du projet de loi n'avaient pas introduit une gradation des mesures à appliquer en fonction de la gravité des faits constatés. Il a rendu attentif au fait qu'un retrait définitif de l'accès au service de transport qui s'appliquerait indépendamment de la gravité du comportement du bénéficiaire porterait atteinte au principe de proportionnalité, reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle<sup>213</sup>. Il a par conséquent demandé aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour violation du principe de proportionnalité, d'établir une telle gradation des mesures, en prévoyant, par exemple, la possibilité d'un refus d'accès ponctuel ou encore temporaire.

\*

L'article unique du *projet de loi n° 8076 portant suspension temporaire des déguerpissements en matière de baux d'habitation*, disposait que : « L'exécution des déguerpissements ordonnés en matière de bail à usage d'habitation en application de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est suspendue jusqu'au 31 mars 2023 inclus. » Les auteurs du projet de loi expliquaient que la loi en projet visait à empêcher les procédures d'expulsion forcée à l'égard de personnes ne pouvant plus faire face aux obligations de paiement du loyer et des charges pour des raisons indépendantes de leur volonté et liées aux « pressions inflationnistes » et à « l'environnement économique actuel ». Dans son [avis du 13 décembre 2022](#), le Conseil d'État a critiqué le dispositif proposé en ce qu'il tentait de mettre en place un régime de suspension automatique des déguerpissements ordonnés par la Justice, jouant en toutes hypothèses et sans contrôle des conditions d'octroi de la suspension liées notamment à l'origine de l'impossibilité pour le locataire de bonne foi de trouver à se reloger. Considérant que ce faisant, la loi en projet créerait une rupture disproportionnée de l'équilibre des intérêts en jeu, et qu'elle serait en conséquence contraire au principe de proportionnalité, il s'est formellement opposé au dispositif proposé. Afin de ne pas contrecarrer l'objectif poursuivi par les auteurs de la loi en projet, le Conseil d'État a suggéré de remplacer la suspension automatique telle que proposée par les auteurs par la mise en place d'un mécanisme judiciaire permettant aux locataires de bonne foi, dont le bail d'habitation aurait été résilié et qui seraient arrivés à la fin des sursis à leur disposition, de saisir le juge de paix siégeant en matière de bail à loyer, par voie de requête, d'une demande visant à se voir accorder une suspension temporaire des déguerpissements jusqu'à la date préconisée par les auteurs du projet de loi. Il a par ailleurs précisé que la requête devrait être accompagnée des pièces de nature à justifier que le locataire se trouve dans l'impossibilité de trouver à se reloger pour des raisons tenant à sa situation économique difficile, mais indépendantes de sa volonté, afin d'exclure tout abus. Il a en conséquence proposé de libeller l'article unique comme suit :

### « Article unique.

Un locataire condamné à déguerpir du logement et qui n'a pas trouvé à se reloger pendant les délais prévus à l'article 16 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, sans faute ou négligence de sa part, peut, par simple requête à déposer au

---

<sup>213</sup> Arrêts de la Cour constitutionnelle n° 152/21 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021), n° 146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A – n° 232 du 23 mars 2021) et n° 165/21 du 12 mai 2021 (Mém. A – n° 372 du 17 mai 2021).

greffe de la justice de paix, demander au juge de paix siégeant en matière de bail à loyer de suspendre toute exécution d'une décision de déguerpissement rendue à son encontre jusqu'au 31 mars 2023 au plus tard. Cette suspension est toutefois exclue si le déguerpissement a été ordonné pour des faits de dégradation des lieux loués ou si elle est incompatible avec le besoin personnel du bailleur.

Les parties seront convoquées pour la première audience utile.

La décision sur la demande sera constatée par simple note au plumitif. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours.

Pendant la durée de la procédure, il sera provisoirement sursis à l'exécution de la décision de déguerpissement. »

Le Conseil d'État a finalement encore observé qu'eu égard à l'urgence de ces procédures, la loi pourrait obliger le juge de rendre sa décision dans un bref délai, et que cette décision, qui ne trancherait pas une question de fond, ne serait pas susceptible d'un recours, ni de la part du locataire, ni de celle du bailleur.

\*

L'article unique du *projet de loi n° 8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale* proposait l'insertion d'un nouvel article 43ter dans la loi précitée du 18 juillet 2018 aux fins de créer une base légale pour l'usage de caméras-piétons (bodycams) par la Police grand-ducale. Dans les considérations générales de son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'État a rendu attentif au fait que les enregistrements audiovisuels tels que prévus constituaient, d'une part, une ingérence importante dans l'exercice du droit à la vie privée, protégée par l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution et, d'autre part, des traitements de données à caractère personnel qui, dans la mesure où ils s'effectueraient dans le cadre de l'exercice de missions de police judiciaire et administrative, relevaient plus particulièrement de la 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale qui transpose la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil. Le nouvel article 43bis, paragraphe 4, avait traité de l'information des personnes faisant l'objet d'un enregistrement par caméra-piéton. Il était libellé comme suit : « (4) Les caméras sont portées de façon apparente par la Police. Le déclenchement de l'enregistrement audiovisuel fait l'objet d'une information des personnes qui en font l'objet. Le déclenchement de l'enregistrement fait l'objet d'un signal sonore. Un signal visuel spécifique indique si la caméra se trouve en mode d'enregistrement. En raison de circonstances particulières, il peut être dérogé à l'information des personnes par les moyens visés aux alinéas 2, 3 et 4. La caméra collecte temporairement des données sur sa mémoire intermédiaire. 1 Tout déclenchement implique l'enregistrement des 30 secondes précédentes. » Le texte proposé s'inspirait largement de l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure français. Le Conseil d'État, dans son avis, s'est plus particulièrement heurté à la possibilité, prévue par le nouvel article 43bis, paragraphe 4, de déroger en raison de circonstances particulières à l'information des personnes faisant l'objet d'un enregistrement audiovisuel. Considérant que cette disposition, non autrement encadrée, se heurtait au principe constitutionnel de proportionnalité qui est applicable en matière de protection de la vie privée, le Conseil d'État s'y est formellement opposé. Il a par ailleurs renvoyé à une décision du Conseil constitutionnel français<sup>214</sup> du 20 mai 2021 qui a retenu

---

<sup>214</sup> Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021.



que les « circonstances particulières recouvrent les seuls cas où cette l'information est rendue impossible pour des raisons purement matérielles et indépendantes des motifs de l'intervention. » En s'inspirant de cette décision, le Conseil d'État a proposé de rédiger le paragraphe 4 du nouvel article 43*bis* comme suit : « Sauf si des raisons purement matérielles et indépendantes des motifs de l'intervention l'interdisent, le déclenchement de l'enregistrement audiovisuel fait l'objet d'une information des personnes qui en font l'objet. »

\*

L'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales*, disposait que « Art. 6. (1) Sont soumises à autorisation préalable du ministre : 1° l'augmentation du cheptel d'une exploitation agricole, lorsque la moyenne du nombre d'unités de travail annuel se rapportant à la production animale de l'exploitation des années 2020, 2021 et 2022 est supérieure à deux ». Le paragraphe 2 du même article interdisait quant à lui une telle augmentation ou une telle création lorsque les unités de travail annuel sont supérieures à cinq. Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'État a donné à considérer que le principe de proportionnalité, principe général du droit de l'Union, requiert que les moyens mis en œuvre par une disposition nationale soient aptes à réaliser l'objectif visé et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Les mesures proposées se présentaient en effet comme une mise en œuvre d'une obligation de réduction des émissions d'ammoniac découlant du droit de l'Union européenne. Il a à cet égard renvoyé à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui a retenu que les mesures prévues par les législations et réglementations nationales ne doivent pas excéder les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante de celles-ci et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux objectifs visés et plus particulièrement, dans le contexte visé, que l'examen de la proportionnalité doit se faire en tenant compte des objectifs de la politique agricole commune (PAC), ce qui impose une mise en balance entre ces objectifs et celui poursuivi par la réglementation en cause<sup>215</sup>. Le Conseil d'État a également rendu attentif au fait que le régime d'autorisation, voire d'interdiction, tel que proposé, relevait en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, qui protège la liberté du commerce et l'exercice du travail agricole, des matières que la Constitution réserve à la loi formelle. Il a à cet égard rappelé que si l'article 11, paragraphe 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution permet à la loi d'établir des restrictions à la liberté de commerce, la Cour Constitutionnelle a retenu dans un arrêt du 23 décembre 2022 « que pour être conformes à la Constitution, celles-ci doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but<sup>216</sup> ». Le Conseil d'État a observé que cette position de la Cour constitutionnelle cadre avec la clause transversale de l'article 37 de la Constitution révisée, en vertu de laquelle « [t]oute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et 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. » Le Conseil d'État a rappelé que ladite clause transversale est inspirée de l'article 52, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'Homme<sup>217</sup>. En l'occurrence, les auteurs expliquaient les restrictions proposées par le souci d'« éviter un accroissement outre-mesure du cheptel animal » dans le but de réduire les émissions d'ammoniac

---

<sup>215</sup> CJUE, arrêts du 7 avril 2022, Avio Lucos, C-176/20, points 42 et 47 et du 29 avril 2015, Geoffrey Léger, aff. C-528/13, point 58.

<sup>216</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle du 23 décembre 2022, n° 176 (Mém. A n° 19 du 13 janvier 2023).

<sup>217</sup> Avis du Conseil d'État du 6 juin 2012 sur la proposition de révision n° 6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n° 6030<sup>6</sup>, p. 33).

en soulignant qu'« accessoirement cette approche est présumée avoir aussi un effet positif quant à la réduction des émissions des gaz à effet de serre ». Le système d'autorisation ou d'interdiction que la disposition entendait introduire avait pour élément déterminant les « unités de travail annuel », ci-après les « UTA », traduisant une charge de travail théorique (« Arbeitsaufwand ») par rapport à une certaine catégorie d'animaux qui, selon les auteurs, « ne tient pas compte du mode d'élevage ou de culture ». Le Conseil d'État s'est interrogé au regard du but poursuivi par les restrictions si les UTA, censées indiquer la taille de l'exploitation agricole et le travail nécessaire pour l'entretenir, reflèteraient fidèlement les émissions d'ammoniac de cette exploitation et notamment si les UTA, unités de mesure employées jusqu'alors dans une optique d'aides financières, constitueraient une valeur de référence appropriée pour fonder un système d'autorisation, voire d'interdiction, trouvant sa justification dans la réduction d'ammoniac. Sinon le Conseil d'État a estimé qu'il existait une inadéquation entre le but principal que la mesure entendait atteindre, à savoir la réduction des émissions d'ammoniac, et le moyen employé à cet effet, qui s'appuie sur l'unité de mesure « UTA ». Le Conseil d'État s'est encore demandé s'il n'y aurait pas de moyens moins incisifs permettant d'atteindre le même objectif en rappelant que l'existence de moyens moins graves constitue un critère mis en avant par la Cour constitutionnelle dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de la mesure. À ce sujet, il a fait valoir qu'aucune explication quant au choix de ladite unité de mesure n'était fournie par les auteurs au commentaire de l'article proposé. Ainsi, dans la mesure où les explications des auteurs quant au choix des unités de mesure, en l'occurrence les UTA, et au motif que les mesures envisagées manquaient à apporter les éléments nécessaires à l'appréciation de l'adéquation et de la proportionnalité des mesures quant au but envisagé, le Conseil d'État a, en l'absence de plus amples renseignements, réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel, dans l'attente de telles explications. Enfin, dans la mesure où le calcul des UTA reposait fondamentalement sur les valeurs figurant au tableau prévu à l'annexe VIII du règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016 portant exécution des titres I et II de la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, le Conseil d'État a, en rappelant que le régime projeté interviendrait dans une matière réservée à la loi formelle par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, souligné qu'afin de suffire aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution les éléments essentiels des restrictions envisagées devaient, sous peine d'opposition formelle, figurer dans la loi en projet<sup>218</sup>.

*Une référence à la réserve de dispense du second vote constitutionnel et à l'opposition formelle relevées ci-avant est faite au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi formelle (articles 32, paragraphe, de la Constitution devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée), e) Liberté de commerce, liberté du travail agricole et exercices des professions libérales (articles 11, paragraphe 6, de la Constitution devenu l'article 35 de la Constitution révisée).*

\*

L'article 24 du *projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales* avait pour objet la modification de l'article 28 de la loi précitée du 2 septembre 2011 concernant l'autorisation d'établissement. L'article 24, point 1<sup>o</sup>, du projet de loi visait à modifier l'article 28, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2, de la loi précitée du 2 septembre 2011, qui disposait dans sa teneur modifiée qu'une autorisation d'établissement est délivrée « en

---

<sup>218</sup> Voir en ce sens également la réserve quant à la dispense du second vote constitutionnel que le Conseil d'État a émise dans les considérations générales de son [avis du 25 avril 2023](#) concernant le projet de loi n° 8009 portant modification : 1<sup>o</sup> de la loi modifiée du 29 avril 1983 relative à l'exercice de la profession de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire ; 2<sup>o</sup> de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ; 3<sup>o</sup> du Code de la sécurité sociale.

cas de nouvelle demande d'une entreprise après changement de dirigeant, si l'entreprise est à jour concernant le paiement de ses charges sociales et fiscales dégageant de toutes responsabilités de ces dettes le précédent détenteur de l'autorisation d'établissement ». Dans son [avis du 14 mars 2023](#), le Conseil d'État a observé que cette disposition posait un problème à plusieurs égards. Il a d'abord considéré que le bout de phrase, « dégageant de toutes responsabilités de ces dettes » était d'une imprécision telle qu'il n'était pas satisfait au principe de sécurité juridique. Il se posait notamment la question de savoir quand et sous quelles conditions un précédent détenteur de l'autorisation d'établissement pourrait se dégager de toutes responsabilités des dettes en question. Il n'était d'ailleurs pas clair quelles étaient les responsabilités dont question. Il a ensuite rendu attentif au fait que la condition posée par les auteurs risquait de ne pas être proportionnée par rapport au but recherché. Il s'est notamment demandé si une entreprise viable ayant perdu son dirigeant pour des raisons qui ne lui sont pas imputables, devait arrêter son activité dans l'hypothèse où elle ne serait pas en règle par rapport au paiement de ses charges sociales et fiscales ou lorsque le précédent détenteur ne se serait pas dégagé « de toutes responsabilités de ces dettes ». Considérant qu'en vertu de l'article 29 de la loi à modifier le ministre peut donner une autorisation provisoire pour une durée maximale de six mois en cas de départ du dirigeant, il a suggéré de préciser que l'article 28, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup> ne pourra s'appliquer qu'après la fin de validité d'une autorisation provisoire accordée en vertu de l'article 29. Il a en outre fait valoir que le refus d'une autorisation risquerait d'être disproportionné au cas où les « dettes » visées par les auteurs seraient minimales. Afin d'éviter une telle situation, il a suggéré de prévoir un seuil en-dessous duquel le critère ne serait pas applicable. Le Conseil d'État s'est finalement interrogé sur la nécessité de la disposition proposée devant la toile de fond des articles 4 et 6 de la loi précitée du 2 septembre 2011 déterminant les conditions à respecter par tout dirigeant. Au regard de l'ensemble de ces considérations, dans un souci de sécurité juridique et de respect du principe de proportionnalité, le Conseil d'État s'est formellement opposé au nouvel article 28, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, de la loi précitée du 2 septembre 2011 tel que proposé à l'article 24, point 1<sup>o</sup>, du projet de loi.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point F) Principes généraux du droit, 4) Principe de sécurité juridique, d) Texte lacunaire.*

\*

L'article 27, point 1<sup>o</sup>, du *projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales*, visait à modifier l'article 29, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée, aux fins de lui conférer la teneur suivante : « En cas de départ du dirigeant, le « ministre » doit en être informé dans le délai d'un mois. Une autorisation provisoire, valable pour une durée maximale de six mois, peut être accordée à toute entreprise qui dispose déjà d'une autorisation d'établissement depuis au moins six mois, afin de permettre l'engagement d'un nouveau dirigeant remplissant les exigences visées à l'article 4. » Plus concrètement, la possibilité d'accorder une autorisation provisoire après le départ d'un dirigeant devait désormais être limitée « à toute entreprise qui dispose déjà d'une autorisation d'établissement depuis au moins six mois ». Dans son [avis du 14 mars 2023](#), le Conseil d'État a évoqué la situation dans laquelle un dirigeant quitte l'entreprise prématurément avant ce délai de six mois pour des raisons qui ne lui sont pas imputables, situation qui ne serait plus couverte en raison de la modification proposée. Estimant qu'une telle mesure serait manifestement disproportionnée dans cette hypothèse, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la modification envisagée. Il a demandé de prévoir soit une mesure appropriée et moins incisive, soit des exceptions à cette règle.

\*

L'article 42 du *projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales* proposait l'insertion d'un nouvel article 39bis dans la loi précitée, disposant que « (1) Le parquet informe le ministre en cas de constatation d'infractions réprimées par la présente loi. (2) Le ministre peut prononcer une suspension de l'autorisation d'établissement pour une durée maximale de trois semaines pour toute violation de la législation applicable à l'activité concernée. » Dans son [avis du 14 mars 2023](#), le Conseil d'État s'est demandé s'il y avait un lien entre la suspension d'une durée maximale de trois semaines prévue au paragraphe 2 et la procédure en cours auprès du Parquet, visée au paragraphe 1<sup>er</sup>, ou en d'autres termes, si la suspension de l'autorisation d'établissement était à considérer comme étant une mesure conservatoire nécessaire au bon déroulement de la procédure auprès du parquet, ou bien une sanction sans lien avec cette procédure pénale. Comme la durée maximale de suspension était de seulement trois semaines tandis que la procédure en cours auprès du Parquet peut être largement plus longue, le Conseil d'État a opté pour la seconde solution, à savoir que la suspension n'avait pas la nature d'une mesure conservatoire et était dès lors à considérer comme une sanction administrative décidée par le ministre. Il s'est ensuite demandé si une durée de suspension maximale de trois semaines serait suffisante et adéquate dans tous les cas visés par les auteurs et s'il ne faudrait pas établir un lien entre la durée de la procédure auprès du Parquet et la suspension de l'autorisation d'établissement. Les auteurs ne fournissaient d'ailleurs aucune explication au commentaire des articles permettant au Conseil d'État de comprendre leur raisonnement à la base de la disposition prévue au nouvel article 39bis, paragraphe 2. En réservant sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel, le Conseil d'État a en conséquence demandé aux auteurs de lui fournir des arguments justifiant la proportionnalité de la mesure de suspension au regard de la finalité visée. Le Conseil d'État a par ailleurs encore considéré que la disposition du nouvel article 39bis, paragraphe 2, n'était pas conforme à l'article 14 de la Constitution et cela à deux égards. D'abord, dans la mesure où il n'était pas clair si une infraction serait réellement à la base de la sanction, le Conseil d'État a rappelé que le principe de la légalité de la peine implique la nécessité de définir dans la loi les infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés. Il a dans ce contexte considéré qu'il est inconcevable que le ministre puisse prononcer une sanction avant le jugement définitif de l'affaire. Il a ensuite souligné que le principe de la spécification de l'incrimination, corollaire du principe de la légalité des peines inscrit à l'article 14 de la Constitution, exige en tout état de cause que les comportements incriminés soient formulés avec un degré de précision suffisant pour permettre à la personne concernée de cerner les actes qui l'exposeront à des sanctions. Étant donné que le dispositif proposé visait de manière lapidaire « toute violation de la législation applicable à l'activité concernée », le Conseil d'État a considéré qu'il n'était pas satisfait à cette exigence. Au regard de ces considérations, le Conseil d'État a encore émis deux oppositions formelles fondées sur la violation de l'article 14 de la Constitution à la disposition du nouvel article 39bis paragraphe 2, dont l'insertion était proposée dans la loi précitée du 2 septembre 2011.

*Une référence aux oppositions formelles relevées ci-avant est faite au point A) Droits et libertés fondamentaux, 3) Légalité des peines (article 14 de la Constitution devenu l'article 19 de la Constitution révisée et article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), a) Spécification des incriminations et légalité des peines.*

\*

L'article 10 du *projet de loi n° 8115 instituant un régime d'aide en faveur de la primo-crédation d'entreprise* prévoyait la restitution du montant de l'aide indûment touché dans l'hypothèse où

après l'octroi de l'aide il serait constaté une incompatibilité entre l'aide accordée et la loi en projet. Dans son [avis du 31 mars 2023](#), le Conseil d'État a toutefois considéré que la mesure de remboursement proposée était manifestement disproportionnée, en ce qu'il était prévu qu'elle pourrait être décidée plus d'un an et demi après le versement de la dernière mensualité et sans application de critères permettant, entre autres, une gradation du remboursement et une prise en considération de la situation économique de l'entreprise. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition pour violation du principe de proportionnalité<sup>219</sup>. Il a demandé aux auteurs soit d'entourer la mesure de critères permettant son application proportionnée, sinon de supprimer les mesures de restitution proposées à l'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet de loi.

\*

L'article 2 du *projet de règlement 1<sup>o</sup> modifiant : a) le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ; [...] 2<sup>o</sup> abrogeant l'arrêté grand-ducal du 16 novembre 1939 concernant la création de gardes civiques dans les communes*, visait à compléter l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2017 par un nouvel alinéa qui prévoyait l'allocation d'une prime d'astreinte de 12 points indiciaires aux agents municipaux et agents municipaux dirigeants. Cette prime forfaitaire devait se substituer au régime de la prime d'astreinte variable des agents municipaux, régime dans lequel la prime est calculée en fonction des heures de service effectivement prestées pendant certaines périodes journalières ainsi que les samedis, dimanches et jours fériés légaux. Les auteurs justifiaient l'allocation de la prime en question par « [l]'extension des compétences des agents municipaux, qui comportera leur intervention à des plages horaires plus variées que dans le passé ainsi que de façon plus importante également des jours de repos ». Dans son [avis du 25 avril 2023](#), le Conseil d'État a relevé d'emblée que l'« intervention à des plages horaires plus variées » ne saurait à elle seule être considérée comme une astreinte particulière étant donné qu'il ne peut en être déduit que l'agent serait amené à travailler en dehors de la durée normale de travail. Dans ce contexte, il a d'ailleurs observé qu'il n'était pas indiqué dans quelle mesure ces nouvelles attributions ne pourraient pas s'exercer pour l'essentiel dans le cadre des horaires de travail actuels. Il a en conséquence invité les auteurs de préciser la nature de l'astreinte visée de manière à mettre en évidence la situation particulière de l'agent municipal par rapport à celle d'autres agents communaux ne bénéficiant pas d'une telle prime. Il a rendu attentif au fait que cette précision permettrait d'ailleurs d'éviter l'émergence de situations dans lesquelles il y aurait une rupture de l'égalité de traitement entre des catégories d'agents des communes se trouvant dans des situations comparables. Le Conseil d'État a également rappelé qu'en règle générale, les primes sont liées à l'exercice d'une charge exceptionnelle, à l'exposition à un risque majeur ou à la sujétion à une contrainte extraordinaire et que dans cette perspective, il n'est que normal que le droit à la prime cesse lorsque les causes qui ont justifié l'allocation de la prime disparaissent<sup>220</sup>. Il a considéré qu'afin d'éviter de telles situations, il s'imposait de faire dépendre l'allocation de l'indemnité envisagée de l'exercice effectif d'attributions liées à la fonction et d'écrire que la prime est allouée « aux fonctionnaires exerçant effectivement les fonctions d'agent municipal ou d'agent municipal dirigeant ». Il a signalé dans ce contexte que le maintien de la prime en faveur d'agents n'exerçant plus la fonction d'agent municipal soulèverait des interrogations quant à la proportionnalité du dispositif proposé. Au vu de ces considérations, le Conseil d'État a mis en garde que la disposition proposée risquerait

---

<sup>219</sup> [Avis du Conseil d'État du 14 mars 2023](#) sur le projet de loi n° 7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales (doc. parl. n° 7989<sup>12</sup>), p.16.

<sup>220</sup> [Avis complémentaire du Conseil d'État du 13 octobre 2020](#) relatif au projet de loi n° 7344 relative aux licences des contrôleurs de la circulation aérienne et aux prestataires de service de navigation aérienne.

d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution pour contrariété au principe de proportionnalité. Dans la même perspective, le Conseil d'État s'est d'ailleurs encore demandé si le passage au régime forfaitaire ne devrait pas être limité aux agents municipaux qui rempliraient effectivement les nouvelles fonctions qui leur ont été confiées en 2022, nouvelles fonctions qui sont précisément mises en avant pour justifier le changement de régime, et pour l'accès auxquelles les agents concernés doivent remplir certaines conditions de formation ou encore se soumettre à un examen de promotion. Même si une telle limitation de l'accès à la prime envisagée lui semblait *a priori* évidente, il a considéré qu'il s'imposait de le préciser dans le texte en projet afin d'éviter des discussions inutiles sur sa portée. Estimant que la question de la proportionnalité du dispositif proposé se posait également dans ce contexte, il a mis en garde que le dispositif proposé, risquerait encore de s'exposer à la sanction de l'article 95 de la Constitution au regard de cette considération.

\*

L'article 4, point 7°, du *projet de loi n° 8143 modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement* proposait l'insertion d'un nouveau point 11° à l'article 5 de la loi précitée, prévoyant les causes d'exclusion du bénéfice des aides et subventions. Le point 11° disposait notamment que certaines personnes « [p]euvent être exclues du bénéfice des aides et subventions, pour une durée n'excédant pas dix ans. » Dans son avis du 13 juin 2023, le Conseil d'État a d'abord considéré que cette disposition conférait au ministre un large pouvoir d'appréciation. Il a rappelé dans ce contexte que dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence celle visée à l'article 103 de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions alors que la loi doit au contraire définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part du ministre. Il a ensuite observé qu'une exclusion pour une durée maximale de dix ans pour avoir, par exemple, fourni des informations incomplètes, risquait de porter atteinte au principe de proportionnalité, reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle<sup>221</sup>. Le Conseil d'État, au regard de ces observations, s'est formellement opposé à la disposition sous proposée.

*Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est fait au point B) Matières réservées à la loi formelle, 9) Finances publiques (articles 99 à 104 de la Constitution devenus les articles 117 de la Constitution révisée).*

\*

L'article 33, paragraphe 1<sup>er</sup>, du *projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant [...]*, applicable en matière d'impôt à la mobilisation de terrains (ci-après « IMOB »), disposait que « (1) Par année d'imposition, tout contribuable bénéficie pour chacun de ses enfants âgé de moins de vingt-cinq ans à la date de référence de l'année d'imposition, d'un abattement forfaitaire de trois mille quatre cents euros sur la ou les valeurs de base du ou des fonds non construits pour lesquels il est imposé. Dans le cas où plusieurs contribuables sont susceptibles de bénéficier de l'abattement forfaitaire, l'abattement est réparti à parts égales entre ces contribuables. Dans le cadre de l'application du présent article, par dérogation aux articles 357 et 369 du Code civil, l'adoption ne sort ses effets qu'à partir du jour où le jugement portant l'adoption est définitif. » Dans son avis du 13 juin 2023, le Conseil d'État a compris la dérogation aux articles 357 et 369 du Code civil à la disposition précitée comme constituant une sorte de clause anti-abus spécifique visant à éviter que les débiteurs d'impôts ne procèdent à des adoptions fictives dans le but de bénéficier de l'abattement prévu. Il a rappelé qu'afin que soit respecté le principe de la proportionnalité, reconnu comme principe à

<sup>221</sup> Arrêt n° 152/21 de la Cour constitutionnelle du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021).

valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle, les moyens mis en œuvre pour réaliser un objectif légitime doivent être aptes à réaliser cet objectif sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Le Conseil d'État<sup>222</sup> s'est en conséquence demandé si des moyens moins incisifs ne permettraient pas d'atteindre le même objectif que celui visé par la disposition proposée. L'existence de moyens moins graves, qui constitue un critère mis en avant par la Cour constitutionnelle<sup>223</sup> dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de la mesure, n'avait en effet pas été prise en compte ni explicitée par les auteurs de la loi en projet. Le Conseil d'État a estimé<sup>224</sup> qu'un moyen moins incisif que celui de n'accorder au débiteur d'impôt l'abattement qu'à partir du moment où le jugement d'adoption est définitif pourrait par exemple consister dans l'abattement rétroactif, au jour du dépôt de la requête en adoption, une fois le jugement d'adoption passé en force de chose jugée. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à la dernière phrase de l'article 33 (32 selon le Conseil d'État), paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi en projet pour atteinte au principe de proportionnalité, reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle.

\*

L'amendement 3 des amendements parlementaires du 27 octobre 2022 relatifs au *projet de loi n° 7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* portait sur les articles 9bis à 9nonies relatifs aux servitudes administratives de viabilisation de fonds et de construction de logements que l'article 2 du projet de loi (ancien article 3 du projet de loi) visait à insérer dans la loi précitée du 19 juillet 2004. L'article 9quater paragraphe 4, dans sa version amendée, visait à régler les conséquences du non-respect de la « servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements ». Il avait la teneur suivante « (4) À défaut d'avoir entamé les travaux de gros œuvre de manière significative avant l'écoulement de la date butoir visée au paragraphe 3<sup>225</sup>, le fonds visé au paragraphe 1<sup>er</sup> est couvert, conformément aux dispositions de l'article 9quinquies, d'une zone d'aménagement différé tout en maintenant le mode et le degré du sol, prévus par le plan d'aménagement général. » Le projet de loi initial prévoyait à cet égard le reclassement du mode d'utilisation du sol initialement prévu par le plan d'aménagement général. Les constructions répondant à une « mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement » pouvaient toutefois, à la suite du reclassement en question, y être autorisées. Le Conseil d'État, dans son premier avis du 22 février 2022, s'était formellement opposé pour des considérations de sécurité juridique à ces dispositions en raison notamment de l'absence de définition légale des constructions visées. Il avait par ailleurs estimé

---

<sup>222</sup> Avis du Conseil d'État du 7 février 2023, sur le projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, (doc. parl. n° 8060<sup>5</sup>), p.6 à 9

<sup>223</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 février 2022, n° 169 (Mém. A n° 52 du 8 février 2022).

<sup>224</sup> Avis du Conseil d'État du 25 avril 2023, sur le projet de loi n° 8009 portant modification : 1° de la loi modifiée du 29 avril 1983 relative à l'exercice de la profession de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire ; 2° de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ; 3° du Code de la sécurité sociale, (doc. parl. n° 8009<sup>8</sup>), p. 2 à 5.

<sup>225</sup> Article 9quater, paragraphe 3 : « (3) La servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements définit la date butoir jusqu'à laquelle les travaux de gros œuvre des logements prévus sur les fonds concernés doivent être entamés de manière significative. Cette date ne peut pas générer un créneau temporaire de construction de logements qui dépasse quatre années à compter de la décision du conseil communal intervenue dans les conditions de l'article 10.

Lorsque la servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements couvre des fonds soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », ce créneau ne peut pas dépasser le créneau temporaire de viabilisation de plus de quatre ans.

Le créneau temporaire de construction de logements tient compte de l'envergure des travaux ainsi que des contraintes en matière de capacités des équipements collectifs et publics, de protection de l'environnement et de patrimoine, et des risques naturels susceptibles de se manifester sur le site concerné.

Il peut être dérogé aux dispositions de l'alinéa 2 lorsque les contraintes précitées requièrent des créneaux temporaires de construction de logements plus importants. »

que l'ingérence dans le droit de propriété prévue par le dispositif risquerait d'être disproportionnée en ce qu'elle ne ménageait pas un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. À défaut d'explication sur la nécessité et la justification du reclassement au profit de certaines constructions, le Conseil d'État avait par ailleurs encore réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel. En guise de solution, la commission parlementaire avait proposé de reprendre la régime prévu à l'endroit des servitudes facultatives de viabilisation en disposant que le fonds pour lequel les travaux de gros œuvre n'auraient pas été entamés de manière significative avant l'écoulement de la date butoir seraient couverts d'une zone d'aménagement différé<sup>226</sup>. Elle avait en effet considéré qu'un tel mécanisme permettrait d'inciter la réalisation de logements endéans le délai fixé par le créneau temporaire de constructions de logements. Dans son avis complémentaire du 28 juillet 2023, le Conseil d'État a considéré, que l'article 9<sup>quater</sup>, paragraphe 4, dans sa version amendée, bien que répondant au problème de l'insécurité juridique, n'était toutefois pas de nature à répondre à la critique générale de l'absence de proportionnalité des effets attachés à la servitude. Dans les considérations générales de son avis complémentaire, le Conseil d'État a à cet égard renvoyé au deuxième avis complémentaire du 20 décembre 2022 du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises qui avait observé que les solutions proposées par la commission parlementaire, dont notamment la superposition d'une zone d'aménagement différé, étaient antinomiques étant donné que « le fait de substituer à une servitude *aedificandi* une servitude *non aedificandi* sur des fonds dans une situation identique ne [saurait] être objectivement justifié » et que la circonstance que « [...] le blocage temporaire des fonds concernés [serait] levé dès que le recours à la réserve foncière s'impose », la levée de la zone d'aménagement différé s'effectuant en priorité pour les fonds initialement frappés d'une servitude, serait « de nature à relativiser l'effet dissuasif mis en avant par les auteurs de l'amendement dans la mesure où les propriétaires concernés sont de toute manière assurés de pouvoir urbaniser leur fond situé en position centrale des localités à moyen terme ». Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises avait rendu attentif au fait que la situation de blocage des fonds aurait en revanche un impact négatif sur le pouvoir d'action des communes quant à la mobilisation des fonds concernés, impact négatif qui résulterait infailliblement dans l'aggravation de la situation de pénurie de logements. Le Conseil d'État, en se ralliant à cette argumentation, a conclu que l'institution de servitudes telles que prévues ne saurait à elle seule garantir la « réalisation de logements » et que l'obligation d'entamer « de manière significative » des travaux ne garantirait pas l'achèvement proprement dit des logements. À cet égard, il a d'ailleurs mis l'accent sur le risque de se voir multiplier dans le paysage urbain des constructions inachevées. Considérant en conséquence que la solution proposée n'était, ni adéquate, ni proportionnée à l'objectif poursuivi, il s'est formellement opposé à l'article 9<sup>quater</sup>, paragraphe 4, tel qu'amendé, pour atteinte au principe de proportionnalité reconnu comme principe à valeur constitutionnelle. Pour les mêmes raisons, il a d'ailleurs maintenu l'opposition formelle qu'il avait émise à l'encontre de l'article 9<sup>ter</sup>, paragraphe 4, l'amendement proposé à cet égard ne lui permettant pas de lever l'opposition formelle formulée dans son premier avis.

\*

---

<sup>226</sup> Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune :  
« Art. 28. Zones d'aménagement différé

Les zones d'aménagement différé constituent des zones superposées, frappées d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement. Seules peuvent y être autorisés des dépendances et aménagements de faible envergure ainsi que des équipements publics et collectifs relatifs à la télécommunication, l'approvisionnement en eau potable et en énergie et à l'évacuation des eaux résiduaires et pluviales.

Elles constituent en principe des réserves foncières destinées à être urbanisées à moyen ou long terme.

La décision de lever le statut de la zone d'aménagement différé fait l'objet d'une procédure de modification du plan d'aménagement général. »



*Il est encore renvoyé :*

*- à la réserve de dispense du second vote constitutionnel relevée au point E) Droit de l'Union européenne, 1) Droit primaire, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, a) Libre circulation des capitaux (article 63TFUE), que le Conseil d'État a formulée dans son avis du 28 février 2023 concernant les paragraphes 3 des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la proposition de loi n° 8047 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu aux fins de relancer l'investissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique ;*

*- à l'opposition formelle relevée au point E) Droit de l'Union européenne, 2) Règlements de l'Union européenne, b) Mise en œuvre non conforme d'un règlement de l'Union européenne, que le Conseil d'État a émise dans son avis du 6 juin 2023 concernant l'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2°, du projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et [...], modifié par une série d'amendements gouvernementaux soumis à l'avis du Conseil d'État le 21 juin 2022 ;*

*- à l'opposition formelle relevée au point B) Matières réservées à la loi formelle, 6) Légalité des peines (articles 14 de la Constitution devenu l'article 19 de la Constitution révisée), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 13 juillet 2023 à l'encontre de l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi n° 8175 introduisant un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs ;*

*- à l'opposition formelle relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 1) Égalité devant la loi (articles 10bis, 11, paragraphe 2, 101 de la Constitution et 15 de la Constitution révisée) et principe de non-discrimination (articles 15, paragraphe 2, de la Constitution révisée et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 1<sup>er</sup> du Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), k) Personnes handicapées (article 15, paragraphe 6, de la Constitution révisée), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 18 juillet 2023 concernant l'article 3 du projet de loi n° 8142 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles qui visait à remplacer le dispositif de l'article 7 de la loi précitée.*