



CONSEIL D'ÉTAT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

RAPPORT ANNUEL

2023 - 2024

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

A. LE CONSEIL D’ÉTAT

1) Les membres du Conseil d’État

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

Laurent Zeimet

Né en 1974, maître en droit, bourgmestre de la Commune de Bettembourg (depuis 2011), député (de 2014 à 2018 et à partir de 2023), nommé conseiller d’État le 25 mars 2022, démissionnaire à partir du 24 octobre 2023 suite à l’acceptation du nouveau mandat de député.

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, démissionnaire à partir du 17 novembre 2023 suite à la nomination en tant que ministre de la Santé et de la Sécurité sociale.

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^{er} avril 2019. Le mandat au sein du Conseil d’État a pris fin le 26 avril 2024.

b) Membres du Conseil d’État (au 31 juillet 2024)

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.

Lydie Lorang

Née en 1954, avocat à la Cour, nommée conseillère d'État le 1^{er} février 2010.

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, fonction venue à terme le 7 avril 2024, nommé vice-président le 21 mars 2024 avec effet au 7 avril 2024.

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, nommé président le 21 mars 2024 avec effet au 7 avril 2024.

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, des solidarités, du vivre ensemble et de l'accueil, 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, nommée conseillère d'État le 1^{er} 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^{er} 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, chargé de cours à l'Institut national d'administration publique (INAP) depuis 2023, 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.

Luc Feller

Né en 1974, juriste, premier conseiller de Gouvernement au Ministère des finances, bourgmestre de la Commune de Mamer (depuis 2023), nommé conseiller d'État le 13 mars 2024.

Alex Penning

Né en 1975, avocat à la Cour, nommé conseiller d'État le 21 mars 2024.

Thierry Schuman

Né en 1960, Psychologue diplômé, bourgmestre de la Commune de Kopstal (depuis 2020), nommé conseiller d'État le 24 juillet 2024.

2) Les commissions du Conseil d'État

Les commissions permanentes du Conseil d'État sont instituées par le Bureau, qui fixe leur composition et en désigne le président. Il veille à ce titre à ne pas choisir comme membres d'une

commission des conseillers d'État qui sont appelés, dans l'exercice d'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 déferées, au Conseil d'État ;
- d'étudier de leur propre initiative l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants.

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

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

Les travaux en commission ne sont pas publics.

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 : MM. Lux, Kinsch, Mme Du Bois, MM. Meyers, Feller, Penning

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. Feller

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. Kinsch

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

Secrétaire de commission : M. Moreira

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, Penning

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 : Mme Lorang, M. Schiltz, Mme 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, M. Lux, Mmes Schlessler, Stoffel, Du Bois, Pauly, M. Wirtgen

Secrétaire de commission : Mme Roeser

Commission « Constitution » (CONSTIT)

Compétente pour l'examen des révisions constitutionnelles.

Président : M. Schiltz

Membres : MM. Kinsch, Thewes, Nies, Wagener, Bodry

Secrétaire de commission : Mme Sauer

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. Thewes

Membres : MM. Schiltz, Kinsch, Mme Lorang, MM. 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. Thewes

Membres : MM. Schiltz, Kinsch, Mme Lorang, M. 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.

Membres : MM. Lux, Theisen, Colas, Wagener

Secrétaire de commission : M. Millim

Commission spéciale PROJ (Protection jeunesse)

Président : M. Nies

Membres : MM. Schiltz, Mme Lorang, M. Theisen, Mmes Stoffel, Du Bois

Secrétaire de commission : M. Fusshoeller

3) Le Secrétariat du Conseil d'État (au 31 juillet 2024)

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 plénière et documentation
- Responsable du Rapport d'activités

M. Michel Millim – attaché

- Responsable du Service légistique

M. Mike Poiré – attaché

- Service plénière et documentation

M. Ben Segalla – attaché

- Responsable du Service plénière et documentation
- Secrétariat de la commission CERM

M. Erik Fusshoeller – attaché

- Responsable du Service des commissions
- Secrétariat de la commission JUR

Mme Emilie Fister – attachée

- Secrétariat de la commission DDI

Mme Jil Roeser – attachée

- Responsable adjointe du Service des commissions

- Secrétariat de la commission SOC

Mme Jil Ferreira – attachée

- Responsable adjointe du Service juridique
- Secrétariat de la commission IAP

Mme Carola Sauer – attachée

- Responsable du Service juridique
- Service juridique – recherches
- Secrétariat de la commission CONSTIT

M. Christian Déprez – attaché

- Service plénière et documentation

M. Laurent Karlshausen – attaché

- Service juridique – recherches

Mme Sophie Bontemps – attachée

- Service juridique – recherches

Mme Isabelle Boulton – attachée

- Service juridique – recherches

Mme Dominique Dahm – fonctionnaire stagiaire

- Service des commissions – légistique

M. Yves Schumacher – fonctionnaire stagiaire

- Service juridique – recherches

M. Jonathan Moreira – fonctionnaire stagiaire

- Secrétariat de la commission ÉCOFIN

M. Gaël Coureau – employé

- Archiviste

Mme Nadine Baulesch – employée

- Service plénière et documentation - relecture

M. Jean-Jacques Waringo – employé

- Service juridique – recherches

Mme Marie-France Gindt – gestionnaire dirigeant

- Responsable du Service administratif
- Budget et comptabilité – trésorière
- Ressources humaines

M. Chris Bintner – fonctionnaire stagiaire

- Budget et comptabilité
- Ressources humaines

M. Christian Royer – employé

- Secrétaire de direction

M. Andy Moreira – employé

- Gestion informatique
- Préparation des séances publique et plénière

Mme Michelle Nettgen – employée

- Support administratif

M. João Moura Cruz – employé

- Secrétaire de direction

M. Felix Braun – employé

- Support administratif

M. Samuel Mafra – huissier

- Réception

M. Christoph Ries – employé

- Réception

B. LES ACTIVITÉS DU CONSEIL D'ÉTAT 2023-2024

1) Les réunions du Conseil d'État

a) Séances publiques et plénières

Au cours de l'exercice 2023-2024, le Conseil d'État s'est réuni :

- 25 fois en séance plénière (38 fois au cours de l'exercice 2022-2023);
- 9 fois en séance publique (17 fois au cours de l'exercice 2022-2023).

b) Commissions permanentes et spéciales

Les commissions permanentes et spéciales du Conseil d'État se sont réunies à 189 reprises (276 au cours de l'exercice 2022-2023).

c) Le Bureau

Le Bureau s'est réuni 11 fois (2 fois au cours de l'exercice 2022-2023).

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	2023-2024	2022-2023
Avis sur des propositions de révision constitutionnelle	1	0
Avis complémentaires sur des propositions de révision constitutionnelle	0	0
Avis sur des projets de loi	123	174
Avis complémentaires sur des projets de loi	38	125
Avis sur des propositions de loi	10	17
Avis sur des projets de règlement grand-ducal	181	208
Avis complémentaires sur des projets de règlement grand-ducal	7	15
Avis sur des projets d'arrêté grand-ducal	58	6
Total :	418	545

Les avis du Conseil d'État au sujet des projets de loi, des propositions de loi ou des projets de règlement grand-ducal ainsi que des amendements à ceux-ci sont publiés le jour même de leur adoption sur le site internet du Conseil d'État, à l'adresse www.conseil-etat.public.lu, et par la suite dans les documents parlementaires, qui sont publiés sur le site internet de la Chambre des députés, à l'adresse 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 2023-2024, il a ainsi émis dans ses avis **347** oppositions formelles (749 oppositions formelles au cours de l'exercice 2022-2023). Ces oppositions formelles étaient motivées comme suit :

Constitution, dont :	2023-2024
Article 2, alinéa 1 ^{er}	3
Article 15 (1)	5
Article 15 (5)	2
Article 19	14
Article 20	3
Article 25	1
Article 31	3
Article 34	3
Article 35	11
Article 37 en combinaison avec l'article 31	5
Article 45 (1)	2
Article 45 (2) en combinaison avec l'article 31	1
Article 45 (2) en combinaison avec l'article 31 et 37	5

Article 45 (2) en combinaison avec l'article 34	1
Article 45 (2) en combinaison avec l'article 35	1
Article 45 (2) en combinaison avec l'article 36	1
Article 45 (2) en combinaison avec l'article 50 (3)	7
Article 45 (2) en combinaison avec l'article 116	2
Article 45 (2) en combinaison avec l'article 117 (4)	4
Article 45 (2) en combinaison avec l'article 117 (5)	1
Article 45 (3) alinéa 2 en combinaison avec l'article 34	3
Article 45 (3) alinéa 2 en combinaison avec l'article 35	3
Article 47	3
Article 50 (3)	3
Article 90	2
Article 92	18
Article 101	1
Article 107	3
Article 108	2
Article 115	2
Article 117	6
Article 124, alinéa 2 en combinaison avec l'article 35	1
Article 127	1
Article 129, alinéa 1 ^{er}	7

Conventions ou traités internationaux, dont :	2023-2024
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 6, paragraphe 1 ^{er} (<i>procès équitable, droits de la défense, recours en pleine juridiction</i>)	1
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 8 (<i>protection du droit de la vie privée</i>)	2
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 10 (<i>liberté d'expression</i>)	1
Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne	6
Transposition des directives de l'UE	46
Principe de l'applicabilité directe des règlements de l'UE	3
Mise en œuvre non conforme d'un règlement européen	35
Principes généraux du droit, dont :	2023-2024
Principe de la hiérarchie des normes	2
Principe de la sécurité juridique (incohérence des textes ou texte lacunaire ; terminologie ambiguë ou incertaine ; accessibilité de la norme juridique...)	99
Principe de la confiance légitime	1
Principe de l'intérêt supérieur de l'enfant consacré par la Convention relative aux droits des enfants	1
Principe de proportionnalité	3
Principe du <i>non bis in idem</i>	3

En matière réglementaire, le Conseil d'État a signalé à 120 occasions que le projet lui soumis risquait d'encourir la sanction prévue à l'article 102 de la Constitution, ancien article 95. Au cours de l'exercice 2022-2023, le Conseil d'État avait invoqué l'ancien article 95 de la Constitution à 144 reprises et le nouvel article 102 à 14 occasions.

3) Autres délibérations du Conseil d'État

Description	2022-2023	2022-2023
Questions diverses	11	4

4) Dispenses du second vote constitutionnel

En application de l'article 78, paragraphe 4, de la Constitution, « toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, 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 2023-2024, le Conseil d'État a dispensé **58** projets du second vote constitutionnel (211 au cours de l'exercice 2022-2023).

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

5) Relations nationales et internationales

11-15 septembre 2023

Séminaire 2023 – Formation à destination des agents des assemblées parlementaires

Le 15 septembre 2023, une visite du Conseil d'État a eu lieu, suivie d'un module sur la légistique et les principes de technique législative. Monsieur Marc Besch, Secrétaire général du Conseil d'État, a ouvert la session en partageant son expertise sur l'élaboration de législations claires et cohérentes. Il a souligné l'importance de simplifier les normes et de garantir la réactivité des processus législatifs face aux enjeux actuels. Son intervention a enrichi les discussions sur les bonnes pratiques législatives et l'évaluation des textes pour améliorer leur mise en œuvre.

22 septembre 2023

Visite du Procureur Général de la République Démocratique du Congo

Le Conseil d'État a reçu les représentants du Parquet Général près le Conseil d'État de la République Démocratique du Congo à l'Hôtel du Conseil d'État pour une séance de travail.

10 novembre 2023

Cycle de conférences « Perspectives croisées sur le droit administratif luxembourgeois »

En collaboration avec l'Université de Luxembourg, la Cour administrative et l'Université de Strasbourg, un cycle de conférences a été organisé. L'Hôtel du Conseil d'État prêtait le cadre pour une conférence placée sous le thème « Le principe de l'État de droit et les principes dérivés ». Cette conférence, placée sous la présidence de Monsieur Christophe Schiltz, Président du Conseil d'État, a été menée par Madame Inieta Ziemele, juge à la Cour de justice de l'Union européenne, Monsieur Jean-Claude Wiwinius, ancien président de la Cour supérieure de justice et de la Cour constitutionnelle du Luxembourg, Madame Carola Sauer, Service juridique du Conseil d'État, et le Professeur Monsieur Eric Millard, Université Paris Nanterre.

21 novembre 2023

Commission du droit constitutionnel du Sénat du Parlement tchèque

Le 21 novembre 2023, le Vice-Président du Conseil d'État, Monsieur Patrick Santer, a reçu Monsieur Tomáš Goláň, Président de la Commission des affaires constitutionnelles et juridiques du Sénat de la République tchèque, pour une réunion de travail.

Ont également participé à cette réunion, Messieurs Marc Thewes et Jeannot Nies, membres du Conseil d'État, Monsieur Marc Besch, Secrétaire Général, Madame Carola Sauer, responsable du service juridique, ainsi que Monsieur Jan Holásek, Vice-Président de la Commission des affaires constitutionnelles et juridiques du Sénat de la République tchèque, Madame Ivana Váňová, membre de ladite Commission, Madame Květa Vodičková, secrétaire de ladite Commission, ainsi que Son Excellence Monsieur Vladimír Bártl, Ambassadeur de la République tchèque, et Madame Barbora Pláničková, Chef de mission ajointe.

19 janvier 2024

Séminaire bilatéral franco-luxembourgeois

Sur invitation du Vice-Président du Conseil d'État français, Monsieur Didier-Roland Tabuteau, des délégations luxembourgeoises du Conseil d'État et de la Cour administrative ont assisté à un séminaire bilatéral, le 19 janvier 2024, à l'Hôtel du Conseil d'État français.

Le Président du Conseil d'État, Monsieur Christophe Schiltz, était accompagné du Vice-Président, Monsieur Patrick Santer, des Conseillers d'État, Messieurs Marc Thewes, Jeannot Nies et Dan Theisen, ainsi que du Secrétaire général, Monsieur Marc Besch, et de la responsable du Service juridique, Madame Carola Sauer. La délégation de la Cour administrative était menée par le Président Monsieur Francis Delaporte.

Lors du séminaire, les sujets de « Que reste-t-il des actes de gouvernement ? », « L'élaboration des avis consultatifs du Conseil d'État » et « Regards croisés franco-luxembourgeois sur Procola et ses suites : un Conseil d'État peut-il à la fois conseiller et juger ? » ont été abordés.

28 mars 2024

Visite officielle d'une délégation de l'Assemblée nationale du Sénat de la République du Cameroun

Le Vice-Président du Conseil d'État, Monsieur Alain Kinsch, a reçu le Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale et du Sénat du Cameroun, Monsieur Hilarion Etong, accompagné d'une délégation parlementaire pour un échange de vues.

Ont également participé à cette réunion, Monsieur Jeannot Nies, membre du Conseil d'État, Monsieur Marc Besch, Secrétaire général et Madame Carola Sauer, responsable du service juridique.

2 mai 2024

Rencontre du Président du Conseil d'État et du Premier ministre

Le nouveau président du Conseil d'État, Monsieur Marc Thewes, a été reçu par Monsieur le Premier ministre Monsieur Luc Frieden pour un échange de vues à l'occasion de son entrée en fonctions.

21 mai 2024

Audience du Président du Conseil d'État auprès de S.A.R. le Grand-Duc

S.A.R. le Grand-Duc a reçu en audience, à l'occasion de son entrée en fonctions, le nouveau président du Conseil d'État, Monsieur Marc Thewes.

25 au 28 mai 2024

Assemblée générale de l'Association des Conseil d'État et des juridictions suprêmes de l'UE (ACA Europe)

Le Président du Conseil d'État, Monsieur Marc Thewes, a participé du 25 au 28 mai 2024 à l'assemblée générale de l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA Europe) qui, sous présidence finlandaise, se tenait à Inari, en Laponie.

Outre le Président du Conseil d'État, la délégation luxembourgeoise se composait des Messieurs Francis Delaporte, Président de la Cour administrative, et Lynn Spielmann, Premier conseiller à cette même Cour.

La délégation luxembourgeoise a notamment participé à un séminaire consacré à la protection des droits fondamentaux au sein des juridictions administratives européennes organisé par la présidence finlandaise avec des intervenants de la Cour de justice de l'Union européenne et des orateurs de différentes cours administratives des États membres de l'Union européenne.

La protection du climat et de l'environnement et l'utilisation des terres à l'exemple de la situation en Laponie et des régions polaires était aussi à l'ordre du jour lors d'un symposium auquel participaient également des représentantes du Parlement Sami.

4 juin 2024

Visite de courtoisie à la Chambre des Députés

En date du 4 juin 2024, Monsieur Marc Thewes, Président du Conseil d'État, accompagné de Monsieur Marc Besch, Secrétaire général du Conseil d'État, a été reçu par le Président de la Chambre des Députés, Monsieur Claude Wiseler, assisté du Secrétaire général de l'Administration parlementaire, Monsieur Laurent Scheeck, pour une entrevue destinée à renforcer les liens entre les deux institutions.

20 juin 2024

Entrevue à la Cour administrative

En date du 20 juin 2024, Monsieur Marc Thewes, Président du Conseil d'État, accompagné de Monsieur Marc Besch, Secrétaire général du Conseil d'État, a été reçu par le Président de la Cour administrative, Monsieur Francis Delaporte, pour une entrevue destinée à renforcer les liens entre les deux institutions.

5 juillet 2024

Visite du Conseil national de la justice

Le 5 juillet 2024, le Président du Conseil d'État, Monsieur Marc Thewes, a reçu une délégation du Conseil national de la justice pour un échange de vues sur les défis auxquels fait face la Justice luxembourgeoise.

Menée par sa Présidente, Madame Martine Solovieff, la délégation du Conseil national de la justice était composée de Madame Viviane Ecker, des Messieurs Alain Thorn, Francis Delaporte, Jean-Jacques Rommes, François Kremer et de Madame Nancy Carier.

Ont également participé à l'échange de vues, pour le Conseil d'État, Madame Lydie Lorang, Messieurs Jeannot Nies, Yves Wagner, Alex Bodry et Marc Besch, Madame Carola Sauer et Monsieur Erik Fusshoeller.

3 juillet 2024

Entrevue à la Cour supérieure de justice

En date du 7 juillet 2024, Monsieur Marc Thewes, Président du Conseil d'État, accompagné de Monsieur Marc Besch, Secrétaire général du Conseil d'État, a été reçu par le Président de la Cour supérieure de justice, Monsieur Thierry Hoscheit, pour une entrevue destinée à renforcer les liens entre les deux institutions.

6) Visites au Conseil d'État

Le Conseil d'État a reçu en visite de courtoisie Son Excellence, Madame Heike Peitsch, Ambassadrice d'Allemagne, le 12 octobre 2023 et Son Excellence, Madame Karin Proidl, Ambassadrice d'Autriche, le 29 juillet 2024.

A. DROITS ET LIBERTÉS FONDAMENTAUX

1) Égalité devant la loi (article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution révisée)

a) *Activités privées de gardiennage et de surveillance*

L’article 19 du *projet de loi n° 8031 portant modification : 1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et 2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l’enregistrement* envisageait l’insertion d’un nouvel article 28-3 dans la loi précitée du 12 novembre 2002, dont l’alinéa 5 était libellé comme suit : « Le bourgmestre peut interdire le déroulement de l’événement s’il estime qu’il est de nature à troubler l’ordre public. L’interdiction est notifiée, endéans la huitaine de la réception de la déclaration, à l’organisateur et une copie en est transmise au ministre de l’Intérieur. » Dans son [avis du 11 juin 2024](#), le Conseil d’État s’est d’abord posé la question de l’articulation de cette disposition par rapport à celles d’autres textes conférant des pouvoirs similaires au bourgmestre. À titre d’exemple, l’article 71 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dispose que « [l]a police des spectacles appartient au bourgmestre ; il peut, dans des circonstances extraordinaires, interdire toute représentation, pour assurer le maintien de l’ordre et de la tranquillité publics », sans prévoir toutefois de délai pour l’exercice de cette faculté. Le Conseil d’État s’est notamment demandé si passé le délai de huit jours, prévu à l’article 28-3, alinéa 5 précité, l’article 71 de la loi communale trouverait à s’appliquer dans le cadre des événements qui sont organisés en ayant recours à des entreprises de gardiennage dans le cadre de l’article 28-3 en projet. Il s’est posé cette question également au regard de l’article 58 de la loi communale précitée permettant aux bourgmestres et échevins de prendre des règlements et ordonnances de police « [e]n cas d’émeutes, d’attroupements hostiles, d’atteintes ou de menaces graves à la paix publique ou d’autres événements imprévus, lorsque le moindre retard peut occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants ». Dans la mesure où le nouvel article 27-3, alinéa 5, établissait un régime pour les organisateurs ayant recours à une entreprise de gardiennage privée qui différait de celui applicable aux organisateurs n’ayant pas recours à une telle entreprise, les deux catégories d’organisateur se trouvant toutefois dans une situation comparable, le Conseil d’État a estimé que cette disposition était de nature à créer une différence de traitement entre les deux catégories d’organisateur au sens de l’article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution qui consacre le principe de l’égalité devant la loi. Il a rappelé que suivant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle¹ relative à l’ancien article 10*bis*, devenu l’article 15, paragraphe 1^{er}, 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 n’a pas été en mesure de déceler une raison objective de nature à justifier la différence de traitement envisagée, il a considéré que la disposition proposée était contraire à l’article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution et s’y est en conséquence formellement opposé.

¹ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n° 921 du 20 novembre 2020).

b) Adoption

L'article 1^{er}, point 1^o, du *projet de loi n° 8228 portant réforme de l'adoption et modification du Titre VIII. du Livre premier, intitulé « De l'adoption » du Code civil* tendait à remplacer l'article 345 du Code civil par des dispositions formulées comme suit :

« Lorsque l'adoption est demandée par deux personnes, l'une doit être âgée de vingt-cinq ans, l'autre de vingt et un ans au moins.

Aucune condition d'âge n'est requise lorsqu'il s'agit de l'adoption par l'un des conjoints, partenaires ou concubins au sens de l'article 344, paragraphe 1^{er} de l'enfant légitime, naturel ou adoptif de son conjoint, partenaire ou concubin. »

Dans son avis du 28 juin 2024, le Conseil d'État a observé que les auteurs du projet de loi envisageaient de remplacer l'article 344 du Code civil, en vertu duquel « [l']adoption peut être demandée par toute personne âgée de plus de vingt-cinq ans », par des dispositions visant à préciser les personnes qui seraient en droit d'adopter ; le nouvel article 345 précité n'établissant quant à lui uniquement des conditions d'âge pour les personnes adoptant en couple. Il a attiré l'attention des auteurs sur le fait que la réécriture des articles 344 et 345 du Code civil aurait pour conséquence que l'adoptant seul ne serait plus soumis à aucune condition d'âge minimal, contrairement aux personnes adoptant en couple, qui elles devraient remplir de telles conditions. Estimant que la différence de traitement entre ces deux catégories de personnes, qui résulterait des modifications envisagées, ne saurait être considérée comme rationnellement justifiée, adéquate, ou proportionnée à son but, le Conseil d'État s'est formellement opposé au libellé de l'article 345 dans sa teneur proposée, pour contrariété à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, qui consacre le principe de l'égalité devant la loi. Afin de lui permettre de lever son opposition formelle, le Conseil d'État a suggéré d'insérer une condition d'âge minimal pour adopter s'appliquant aux personnes adoptant seules au nouvel article 345 du Code civil. Il a proposé de libeller cette disposition comme suit : « La personne seule procédant à l'adoption est âgée de vingt-cinq ans au moins. »

c) Élections pour les chambres professionnelles

L'article 10 du *projet de règlement grand-ducal portant réglementation de la procédure électorale pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics* fixait la date limite pour le dépôt des listes de candidats et prévoyait les modalités en rapport avec la présentation des candidats et la désignation des témoins ainsi que la vérification de la conformité des candidatures aux dispositions de l'article 9 du règlement grand-ducal en projet. Dans son avis du 6 février 2024, le Conseil d'État a observé que, contrairement à l'article 13 du règlement grand-ducal du 17 janvier 1984 portant réglementation de la procédure électorale pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, que le texte en projet visait à remplacer, l'article 10 ne prévoyait plus la possibilité du retrait des candidatures après la présentation de la liste de candidats. Comme cette hypothèse est toutefois prévue dans les dispositifs relatifs aux autres chambres professionnelles, le Conseil d'État a signalé que le dispositif proposé risquerait, s'il était maintenu, d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution au motif du non-respect de l'article 15 de la Constitution.

d) Fiscalité

L'article 1^{er}, point 1^o, du *projet de loi n° 8276 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu* visait entre autres à insérer un nouveau paragraphe 5, alinéa 3, dans l'article 152bis de la loi précitée du 4 décembre 1967, dont le libellé était le suivant « (3) Un projet de transformation digitale ou de transition écologique et énergétique dont le montant cumulé des investissements et dépenses d'exploitation visés au paragraphe 4 est inférieur

à 20 000 euros hors T.V.A. n'est pas pris en considération pour l'obtention de l'attestation d'éligibilité. Ce montant cumulé englobe la période limitée des trois exercices d'exploitation consécutifs de la réalisation d'un projet. » Les auteurs expliquaient l'exclusion des projets d'un montant inférieur à 20 000 euros par des raisons liées à la charge administrative que requerrait l'analyse de tels projets. Ces arguments n'ont pas su convaincre le Conseil d'État, qui a souligné à cet égard, dans son avis du 24 octobre 2023, que l'objectif du nouvel incitatif fiscal ciblé était, conformément à l'exposé des motifs, le soutien de toutes les entreprises souhaitant investir dans la transformation digitale et la transition écologique et énergétique, sans distinction quant à l'envergure du projet et abstraction faite de la taille de l'entreprise (petite, moyenne ou grande). Le Conseil d'État a rappelé que selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle relative à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution², 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 n'a pas pu déceler de raison objective de nature à justifier l'exclusion envisagée par le nouvel article 152bis, paragraphe 5, alinéa 3 LIR, il s'est formellement opposé à l'ajout proposé à l'article 152bis LIR pour contrariété au principe d'égalité inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution.

e) Fonction publique

L'article 8, alinéa 1^{er}, du *projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive au statut de fonctionnaire de l'État ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Office national de l'enfance* disposait que « [p]ar dérogation à l'article 18 du règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 2018 modifié du 31 octobre 2018 portant organisation de la formation pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés de l'État, est admissible à une épreuve de l'examen de fin de formation spéciale, le fonctionnaire stagiaire qui a suivi l'intégralité de la formation concernée de la formation spéciale ». Dans son avis du 23 janvier 2024, le Conseil d'État a observé que la dérogation envisagée créerait une différence de traitement entre les fonctionnaires stagiaires de l'Office national de l'enfance et ceux des autres administrations. Il a en effet rappelé que d'après le droit commun, l'absence à une seule formation sans excuse valable empêche le fonctionnaire stagiaire de se soumettre à l'examen dans son ensemble tandis que l'article 8, alinéa 1^{er}, du projet de règlement grand-ducal proposait de limiter cette sanction à la seule formation qui n'a pas été suivie. Ne voyant pas d'arguments de nature à justifier cette dérogation au régime de droit commun, qui répondraient aux exigences de l'article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil d'État a mis en garde que la disposition en projet risquerait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Il a en conséquence demandé aux auteurs de s'en tenir au droit commun.

f) Professions médicales

L'article 1^{er} du *projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins pris en charge par l'assurance maladie* proposait l'insertion d'un alinéa 3 à l'article 15 du règlement grand-ducal précité du 21 décembre 1998, prévoyant le remboursement des frais de matériel sans suture dans l'hypothèse où les actes techniques seraient effectués par un médecin spécialiste en dermatologie. Dans son avis du 21 mai 2024, le Conseil d'État a toutefois constaté que parmi les actes énumérés

² Anciennement, article 10bis de la Constitution.

donnant lieu à remboursement certains devaient être pratiqués par des médecins spécialistes en dermatologie³. Il s'est en conséquence demandé pourquoi l'alinéa 3 envisageait la possibilité de mettre en compte les frais de matériel sans suture en faveur des seuls médecins spécialistes en dermatologie alors que ces actes techniques peuvent également être effectués par d'autres médecins qui eux n'auraient pas droit au remboursement de leurs frais. Le Conseil d'État a relevé que la disposition proposée créerait une différence de traitement non justifiée entre les médecins spécialistes en dermatologie et les médecins non spécialistes en dermatologie dans la mesure où tant l'acte réalisé que le matériel utilisé sont identiques pour ces deux catégories de médecins, les deux catégories de médecins se trouvant par ailleurs dans des situations tout à fait comparables. Considérant que la différence de traitement envisagée ne saurait être justifiée par une disparité objective rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, il a attiré l'attention des auteurs sur le fait que la disposition se heurtait à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, qui dispose que « [l]es Luxembourgeois sont égaux devant la loi. La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but », et risquerait dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Il a réitéré cette mise en garde à l'article 2 du règlement grand-ducal en projet portant sur la tarification des frais de matériel avec suture.

g) Régime répressif

L'article 17 du *projet de loi n° 8300 relatif aux contrôles officiels et autres activités officielles concernant les maladies animales transmissibles* prévoyait un catalogue de violations donnant lieu à des amendes administratives visant à sanctionner les dispositions du texte en projet ainsi que celles de plusieurs règlements européens auxquelles il était renvoyé. Concernant plus particulièrement la violation du règlement (UE) 2017/625⁴, le Conseil d'État a constaté, dans son avis du 25 juin 2024, qu'aucune des autres lois en projet ou en vigueur en matière de contrôles officiels mettant en œuvre ledit règlement ne prévoyait d'amendes administratives, ce qui impliquait que pour les mêmes entraves au règlement (UE) 2017/625 les différents opérateurs encourraient des sanctions de nature différente suivant les lois leur étant applicables. Les opérateurs visés par le texte en projet seraient ainsi sanctionnés par une amende administrative en cas de violation du règlement (UE) 2017/625, tandis que les opérateurs tombant dans le champ d'autres lois mettant en œuvre le règlement (UE) 2017/625 encourraient pour ces mêmes violations une amende pénale. Le Conseil d'État a cité comme exemple la violation de l'article 69, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2017/625. Ne voyant aucune raison objective de nature à justifier une telle différence de traitement dans le chef des opérateurs quant à une même infraction, le Conseil d'État

³ Voir en ce sens la remarque 1) de la section 8 « Dermatologie » du chapitre 1^{er} de la deuxième partie du tableau des actes et services du règlement grand-ducal précité du 21 décembre 1998, dans sa teneur proposée par le *projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins pris en charge par l'assurance maladie*, précisant que « 1) [l]es codes CLQ11, CLQ12, CLQ13 et CLQ14, CZA11 et CZA12 (positions 6, 8, 10, 12, 19 et 20) sont réservés aux médecins spécialistes en dermatologie. »

⁴ Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels), tel que modifié.

s'est formellement opposé au texte proposé, pour non-conformité au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution.

h) Sécurité ferroviaire

L'article 27 du *projet de loi n° 8345 modifiant la loi du 5 février 2021 relative à l'interopérabilité ferroviaire, à la sécurité ferroviaire et à la certification des conducteurs de train* entendait modifier l'article 75 de la loi précitée du 5 février 2021 aux fins de préciser le sort du conducteur se trouvant sous l'empire de substances susceptibles d'altérer sa vigilance, sa concentration ou son comportement. Dans son [avis du 11 juin 2024](#), le Conseil d'État a constaté une disparité entre les dispositifs de contrôle qui devaient respectivement s'appliquer aux conducteurs sous l'emprise d'une substance psychoactive et aux conducteurs sous l'emprise d'alcool. En effet, à la différence du régime applicable aux conducteurs se trouvant sous l'emprise d'alcool, le nouvel article 75, paragraphe 5, alinéas 3 et 5, de la loi précitée du 5 février 2021, dans sa teneur proposée, limitait l'application des mécanismes de contrôle dans le cadre de la conduite sous l'emprise d'une substance psychoactive à la circulation dans les « zones à accès réglementé ». Étant donné que ce critère n'était pas prévu dans le cadre du régime applicable aux conducteurs se trouvant sous l'emprise d'alcool, les deux catégories de conducteurs se trouvant toutefois dans des situations tout à fait comparables, le Conseil d'État a considéré que la différence de traitement inhérente au texte en projet se heurtait au principe de l'égalité devant la loi tel qu'inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution et interprété par la Cour constitutionnelle. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle relative à l'ancien article 10bis, devenu l'article 15, paragraphe 1^{er}, 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 de nature à justifier la différence de traitement envisagée, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 75, paragraphe 5, alinéas 3 et 5 dans sa teneur proposée pour violation de l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution.

2) Principe de non-discrimination (articles 15, paragraphe 2, de la Constitution, 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 1^{er} du Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne)

a) Discrimination fondée sur la nationalité

L'amendement 21 des amendements parlementaires du 30 juin 2024 concernant le *projet de loi n° 7961 modifiant : 1° 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° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs* proposait l'introduction d'un nouvel article 35 dans le projet de loi visant à modifier l'article 11 de la loi précitée du 19 décembre 2002 aux fins de réformer l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs en tenant compte de l'arrêt du 22 novembre 2022 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires jointes C-37/20 (WM) et C-601/20 (Sovim)⁵. Dans son [avis complémentaire du 6 février 2024](#), le Conseil d'État a toutefois constaté que l'amendement proposait un régime d'accès différent pour les

⁵ WM (C-37/20) & Sovim SA (C-601/20) contre Luxembourg Business Registers.

journalistes professionnels au sens de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et les organisations nationales de la société civile, constituées sous la forme d'une association sans but lucratif ou d'une fondation, présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, qui avaient droit à un accès non restreint au Registre des bénéficiaires, et les journalistes et organisations établis dans un autre État membre de l'Union européenne, qui devaient d'abord présenter une demande d'accès en vertu de l'article 15bis de la loi précitée du 13 janvier 2019 tel qu'il était proposé de le modifier par l'amendement 24 pour avoir ensuite, au cas où il serait fait droit à leur demande, seulement droit à un accès limité audit registre. Le Conseil d'État a considéré que le fait de compliquer l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs pour les journalistes et organisations établis dans un autre État membre de l'Union européenne et de limiter la liste des informations leur accessibles constituait une discrimination manifeste, contraire à l'article 21, paragraphe 2⁶, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il s'est en conséquence formellement opposé au nouvel article 35 tel qu'il était proposé de l'insérer dans la loi précitée du 19 décembre 2019. Il a réitéré cette opposition formelle à l'encontre des amendements 22 et 24 des amendements parlementaires précités.

b) Discrimination fondée sur l'âge

L'article 34 du *projet de règlement grand-ducal portant réglementation de la procédure électorale pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics* avait trait à la procédure d'attribution des sièges au sein de la Chambre des fonctionnaires et employés publics à l'issue des élections. Concernant l'article 34, alinéa 6, dernière phrase, qui prévoyait qu'«[e]n cas de nouvelle parité des suffrages, l'élection est acquise au candidat le plus âgé », le Conseil d'État, dans son avis du 6 février 2024, a rappelé que le critère de l'âge est contraire au principe de non-discrimination tel que consacré par les articles 15, paragraphe 2, de la Constitution, 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par le Protocole 12 à la même convention. Il a par conséquent mis en garde que cette disposition risquerait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution, si elle était maintenue. Il a suggéré d'opter pour la solution prévue dans un contexte analogue par l'article 34, alinéa 3, de la loi du 26 octobre 2021 portant modification 1^o de la loi modifiée du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des métiers [...], prévoyant qu'« [e]n cas d'égalité de voix obtenues par deux ou plusieurs candidats dans un groupe électoral, est proclamé élu le candidat qui est désigné par tirage au sort par le président du bureau électoral ».

c) Discrimination fondée sur le sexe

L'article 9 du *projet de règlement grand-ducal relatif à la détermination et le contrôle de l'aptitude médicale du personnel militaire de l'Armée luxembourgeoise* disposait que « [s]i le médecin constate médicalement une grossesse lors des opérations de sélection, la candidate sera considérée comme inapte pour la sélection en cours. Si l'état de grossesse est constaté postérieurement aux opérations de sélection mais antérieurement à la signature du contrat, la candidate ne pourra être incorporée et sera renvoyée à une session de sélection ultérieure. » Au vu de l'exclusion générale de la candidate enceinte dès l'établissement de l'état de grossesse par

⁶ Article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « 1. Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Dans le domaine d'application du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite. »

le médecin, le Conseil d'État a considéré dans son avis du 21 mai 2024 que l'article 9 renfermait une discrimination directe fondée sur le sexe, contraire au principe de non-discrimination consacré par l'article 15, paragraphes 2 et 3, de la Constitution et cela alors même que l'exclusion envisagée par le texte en projet n'était que temporaire car limitée à la durée de la grossesse. Si le Conseil d'État a pu concevoir la justification rationnelle de cette mesure dans l'optique d'assurer l'opérationnalité de l'Armée, il a toutefois estimé qu'elle était disproportionnée par rapport au but poursuivi étant donné que des solutions alternatives à un refus d'engagement, fût-il même temporaire, existent. Il a par conséquent mis en garde que l'article 9 risquerait d'encourir la sanction d'inapplicabilité de l'article 102 de la Constitution. Comme le service médical doit de toute façon apprécier l'aptitude médicale de chaque candidate en vertu des missions déterminées à l'article 14 de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise, le Conseil d'État a insisté pour que les dispositions prévues à l'article 9 du projet de règlement grand-ducal soient supprimées.

Une référence à l'observation relevée ci-avant est faite au point F) Principes généraux du droit, 4) Principe de proportionnalité.

3) Droits et intérêt supérieur de l'enfant (articles 15, paragraphe 5, de la Constitution et 3, paragraphe 1^{er}, de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989)

L'article 8, paragraphe 2 de la *proposition de loi n° 8268 légalisant la prostitution en tant qu'activité professionnelle indépendante* entendait modifier l'article 382-7, paragraphe 1^{er}, du Code pénal, en ajoutant la précision que les faits incriminés par ledit article doivent avoir été commis « sciemment et en connaissance de cause ». L'article 382-7 dans sa teneur modifiée se lisait comme suit « 1) Le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir sciemment et en connaissance de cause, en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération, des relations de nature sexuelle de la part d'une personne mineure qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle, est puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 251 à 50.000 euros. » Dans mesure où la loi pénale luxembourgeoise sanctionne toute activité sexuelle de nature prostitutionnelle engageant une personne prostituée mineure, le Conseil d'État a observé, dans son avis du 22 décembre 2023, que la modification envisagée impliquerait un pas en arrière dans la lutte contre la prostitution de personnes mineures. Considérant que la modification proposée serait tant contraire à l'article 15, paragraphe 5, de la Constitution, qui protège les droits de l'enfant, qu'au principe général de l'intérêt supérieur de l'enfant, consacré par la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989⁷, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'ajout proposé par l'auteur de la proposition de loi.

*

Le projet de loi n° 8228 portant réforme de l'adoption et modification du Titre VIII. du Livre premier, intitulé « De l'adoption » du Code civil comportait un certain nombre de dispositions imposant une condition d'âge à remplir par les adoptants. Dans les considérations générales de son avis du 28 juin 2024, le Conseil d'État a souligné que la Constitution révisée consacre à l'article 15,

⁷ Convention approuvée par la loi du 20 décembre 1993 portant

- 1) approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989
- 2) modification de certaines dispositions du code civil (Mém. A n° 104).

paragraphe 5, le principe que « [d]ans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale ». Il a observé que si de telles limitations générales d'âge avaient déjà été introduites dans le passé afin de protéger l'intérêt de l'enfant, le législateur avait toutefois conféré au juge la possibilité d'y déroger dans certaines situations pour de « justes motifs » étant donné que de telles restrictions ne sont pas toujours favorables pour le mineur. Le Conseil d'État a en conséquence demandé, sous peine d'opposition formelle pour entrave à l'article 15, paragraphe 5, de la Constitution, soit de généraliser un tel pouvoir de tempérament au profit du juge pour toute condition d'âge figurant dans le projet de loi soit de supprimer tout simplement les conditions d'âge prévues⁸.

4) Droits de procédure

a) Droit à un procès équitable (articles 17 de la Constitution et 6, paragraphe 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)

L'amendement 7 des amendements gouvernementaux du 6 mars 2024 concernant le *projet de loi n° 8185 relative au transfert de crédits non performants, et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2021/2167 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 concernant les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits, et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE ; 2 mise en œuvre du règlement (UE) 2022/2036 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 et la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le traitement prudentiel des établissements d'importance systémique mondiale selon une stratégie de résolution à points d'entrée multiples et des méthodes pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles ; 3° modification : [...] e) de la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière ; [...] visait à attribuer un effet rétroactif à l'article 51 de la loi en projet. L'article 51 qui avait été introduit dans la loi en projet par l'amendement 5 des amendements gouvernementaux précités visait à modifier l'article 1^{er} de la loi précitée du 5 août 2005 aux fins de préciser que l'exclusion des règles en matière d'insolvabilité, de concours et de saisie susceptibles d'affecter le fonctionnement normal des garanties financières visées par cette loi, outre de viser la législation luxembourgeoise et celles des autres États membres de l'Union européenne, concernerait également celles des États tiers à l'Union européenne. Comme l'amendement 7 visait à conférer une portée rétroactive à la modification précitée, le Conseil d'État, dans son [avis complémentaire du 7 mai 2024](#), a attiré l'attention des auteurs sur le fait que le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable, consacrée par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'opposent à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire des litiges ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit dont elles sont saisies, voire d'anéantir les effets d'un jugement ou arrêt définitif et exécutoire, tel que c'est le cas lorsqu'une loi avec effet rétroactif a pour conséquence d'anéantir la cause au principal des parties requérantes et de régler le cœur du litige porté devant les juridictions nationales, rendant de ce fait vaine la poursuite de la procédure⁹. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à l'amendement 7 des amendements gouvernementaux du 6 mars 2024.*

Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point F) Principes généraux du droit, 1) Principe de l'État de droit (article 2, alinéa 2, de la Constitution).

⁸ Voir dans le même sens les observations que le Conseil d'État a émises dans le [même avis](#) à l'endroit de l'article 1^{er}, points 2° et 3°.

⁹ [Arrêt du 28 octobre 1999 de la Cour européenne des droits de l'homme rendu dans l'affaire Zieliński et Pradal et Gonzalez et autres c. France \(Grande Chambre\)](#)

L'article 5 du *projet de loi n° 7919 portant réforme de la médiation en matière civile et commerciale et portant modification* : 1) du Nouveau Code de procédure pénale ; 2) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat visait à compléter le paragraphe 2 de l'article 1251-5, du Nouveau Code de procédure civile relatif à la situation où le juge du fond ou un tribunal d'arbitrage est saisi d'un différend faisant l'objet d'une clause de médiation. L'article 1251-5 du Nouveau Code de procédure civile prévoit que dans cette hypothèse le juge du fond ou l'arbitre suspend l'examen de la cause à la demande d'une partie, à moins qu'en ce qui concerne ce différend, la clause ne soit pas valable ou ait pris fin. La modification exigeait la tenue d'au moins une première réunion d'information des parties afin que l'on puisse conclure à l'échec de la médiation et poursuivre l'examen de la cause devant le juge du fond ou le tribunal arbitral. Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a mis en garde que si l'une des parties refusait de se rendre à une telle réunion d'information, elle pourrait bloquer, de surcroît indéfiniment, le procès. Considérant que la modification proposée était en conséquence contraire au droit à un procès équitable inscrit à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Conseil d'État a demandé, 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, que la modification envisagée soit omise.

b) Droits de la défense (articles 17 et 110 de la Constitution et 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)

L'article 3 du *projet de loi n° 8193 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale* visait à remplacer l'article 58 de la loi précitée du 18 juillet 2018 par de nouvelles dispositions qui prévoyaient « une enquête d'honorabilité » avant toute admission d'un candidat au stage au cadre policier de la Police grand-ducale aux fins de vérifier si le candidat dispose de l'honorabilité nécessaire à l'exécution d'une des fonctions du cadre policier. Cette enquête devait tenir compte du comportement et des antécédents judiciaires et policiers du candidat. L'article 58, dans sa teneur modifiée, énumérait les faits qui, ayant fait l'objet d'une condamnation pénale ou ayant donné lieu à l'établissement d'un procès-verbal ou d'un rapport de police, seraient pris en compte dans l'appréciation du comportement et des antécédents judiciaires et policiers du candidat. Il déterminait par ailleurs les modalités de transmission des données dans le cadre de cette enquête. Si le nouveau texte correspondait pour l'essentiel à celui figurant à l'article 17 de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise, il ne contenait toutefois aucune disposition relative à l'accès au dossier et au recours ouvert aux personnes visées par l'enquête d'honorabilité. Au regard de cette omission, le Conseil d'État a renvoyé, dans son [avis du 28 novembre 2023](#), à son avis du 6 juin 2023 relatif au projet de loi n° 7880 portant organisation de l'Armée luxembourgeoise, dans lequel il avait demandé sous peine d'opposition formelle aux auteurs « de s'inspirer du projet de loi n° 6961¹⁰ et d'organiser 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 (article 110 de la Constitution révisée), et qui permettrait 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

¹⁰ 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) de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs ; 3) du Code pénal.

les juridictions administratives »¹¹. À l’instar de l’opposition formelle qu’il avait émise dans son avis précité du 6 juin 2023 relatif au projet de loi n° 7880, le Conseil d’État s’est en conséquence formellement opposé à l’article 58, tel qu’il était proposé de le remplacer dans la loi précitée du 18 juillet 2028, pour violation de l’article 6, paragraphe 3, de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales et de l’article 110 de la Constitution. Il a demandé aux auteurs de compléter le texte en projet par des dispositions identiques à celles figurant à l’article 17, paragraphe 8, de la loi précitée du 22 juillet 2023.

c) Droit à un recours effectif (articles 18, alinéa 1^{er}, de la Constitution, 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)

En vertu de l’article 9, paragraphe 2, alinéa 3, du *projet de loi n° 8324 portant réforme de la formation menant au brevet de maîtrise*, un recours contre la décision de refus d’admission à l’examen pouvait être formulé devant le ministre endéans les 8 jours de la notification de la décision. Dans son avis du 22 décembre 2023, le Conseil d’État a observé que la disposition visait à instituer une procédure spéciale de recours dite *omisso medio* obligeant le destinataire de la décision, qui souhaite voir modifier ou annuler celle-ci, à recourir d’abord à cette procédure avant de pouvoir introduire un recours contentieux devant les juridictions administratives¹². Comme la disposition omettait toutefois d’indiquer un délai endéans lequel le ministre doit prendre sa décision, le Conseil d’État s’y est formellement opposé pour violation de l’article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, qui consacre le droit d’accès au juge.

*

L’article 13 du *projet de loi n° 8307 portant transposition de la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil, et modifiant : 1° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d’avancement des fonctionnaires de l’État ; 2° la loi modifiée du 23 juillet 2016 projet de loi n° 8307 portant transposition de la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil, et modifiant : 1° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d’avancement des fonctionnaires de l’État ; 2° la loi modifiée du 23 juillet 2016* avait pour objet de confier à la Police grand-ducale le soin de procéder à la vérification des antécédents des personnes devant occuper certaines fonctions au sein des entités critiques dans le but d’évaluer un potentiel risque pour la sécurité des entités en question. Dans son avis du 23 janvier 2023, le Conseil d’État, constatant que le système de vérification des antécédents envisagé omettait d’instituer un recours en faveur des personnes dont les antécédents seraient ainsi vérifiés contre les décisions qui seraient prises à leur encontre au terme du processus de vérification des antécédents et de l’honorabilité, s’est formellement opposé au texte proposé, pour contrariété aux principes constitutionnels d’accès au juge et de recours effectif qui découlent du principe fondamental de l’État de droit consacré à l’article 2, alinéa 2, et de l’article 18, paragraphe 1^{er}, de la Constitution¹³.

¹¹ Avis du Conseil d’État du 6 juin 2023 sur le projet de loi n° 7880 sur l’organisation de l’Armée luxembourgeoise [...], doc. parl. n° 7880⁷, p. 13.

¹² Trib. adm., jugements du 19 février 1997, n° 9257, du 13 décembre 2000, n° 11253, du 8 juillet 2002, n° 14086 et du 30 novembre 2005, n° 19896.

¹³ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00146 du 19 mars 2021 (Mém. A-n° 232 du 23 mars 2021).

Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point F) Principes généraux du droit, 1) Principe de l'État de droit (article 2, alinéa 2, de la Constitution).

*

L'article 14 du *projet de loi n° 7919 portant réforme de la médiation en matière civile et commerciale et portant modification : 1) du Nouveau Code de procédure pénale ; 2) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat* visait à remplacer l'article 1251-18 du Nouveau Code de procédure civile par de nouvelles dispositions qui avaient trait à la procédure relative à la réunion obligatoire d'information devant le médiateur. Le nouvel article 1251-18 s'inscrivait dans la suite du nouvel article 1251-17, dont le paragraphe 1^{er} disposait que « (1) Dans : - des affaires de divorce, de séparation de corps ou de séparation pour des couples liés par un partenariat enregistré ou - des affaires en matière de bail à loyer et de voisinage qui se prêtent de l'avis du juge à un règlement du litige par voie de médiation, le juge informe les parties qu'avant tout autre progrès en cause, la participation à une réunion d'information gratuite sur la médiation menée par un médiateur est obligatoire. » L'article 1251-18, paragraphes 2 et 3, dans sa teneur proposée, disposait que : « (2) Le médiateur fixe d'un commun accord avec les parties, l'heure, la date et le lieu de la réunion d'information obligatoire et en informe le tribunal et les parties par écrit. À défaut d'accord entre les parties, le médiateur fixe l'heure, la date et le lieu de la réunion d'information obligatoire. (3) Au plus tard huit jours ouvrables après l'issue de la réunion d'information obligatoire, chaque partie informe le tribunal si elle entend entamer une médiation. En l'absence de réponse des parties dans le délai imparti, la procédure judiciaire se poursuit. Les parties peuvent, tant que la cause n'a pas été prise en délibéré, recourir au processus de médiation. » Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a relevé une série de lacunes dans le texte du nouvel article 1251-18, paragraphe 2, précité. En effet, les dispositions restaient en défaut d'indiquer les conséquences d'un défaut de participation de l'une des parties à la réunion d'information « obligatoire » et manquaient également de fournir des précisions quant au contenu et à la longueur que ladite réunion d'information devrait avoir pour pouvoir être considérée comme ayant été dûment tenue. Enfin et surtout, dans une logique de droit à un procès équitable, le texte aurait dû charger le juge de fixer la date de la réunion d'information obligatoire endéans un certain délai. Le Conseil d'État a en conséquence considéré que la disposition, en ce qu'elle ne précisait ni le contenu ni les modalités d'organisation et de participation de la réunion d'information préalable obligatoire ni les conséquences en cas de défaillance, n'était pas conforme au principe du recours juridictionnel effectif et s'y est formellement opposé. Concernant ensuite le paragraphe 3 du nouvel article 1251-18 précité, le Conseil d'État a observé que le délai de huit jours endéans lequel les parties devaient informer le tribunal de leur intention d'entamer ou non une médiation ne suppléerait pas à l'absence de délai concernant l'organisation de la réunion d'information. Le Conseil d'État, au regard de l'ensemble de ces considérations, a par conséquent demandé, 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, que le dispositif en projet soit complété par l'indication d'un délai pour la tenue de la réunion d'information.

*

L'article 19, paragraphe 2, du *projet de loi n° 8309 portant mise en œuvre du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) et portant modification de : 1° la loi modifiée du 14 août 2000 sur le commerce électronique 2° la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence* prévoyait un recours devant le président de l'Autorité de concurrence contre les décisions de « l'Autorité » en matière

de confidentialité des informations, documents ou parties de documents qu'ils ont communiqués ou qui ont été saisis. Dans son [avis du 12 juillet 2024](#), le Conseil d'État a observé qu'en vertu de l'article 2 du projet de loi, les compétences que la loi confère à l'Autorité seraient exercées par son président. Il en a conclu que le recours prévu par l'article 19, paragraphe 2, du projet de loi s'apparentait en fait à un recours gracieux qui étant de droit commun, n'a pas besoin d'être prévu par la loi. Il a observé que ce recours ne saurait en tout état de cause se substituer à un recours juridictionnel dès lors que le Président de l'Autorité de concurrence ne remplit pas la condition d'impartialité à laquelle doit satisfaire toute juridiction. L'article 19, paragraphe 3, du projet de loi prévoyait ensuite que la décision que le Président prendrait à la suite du recours prévu au paragraphe 2 ne serait susceptible d'aucun recours. Comme le dispositif ne prévoyait en conséquence aucune voie de recours effective à l'encontre de la décision du Président, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 19, paragraphe 3, du projet de loi pour contrariété à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et aux principes constitutionnels d'accès au juge et de recours effectif qui découlent du principe fondamental de l'État de droit consacré à l'article 2, alinéa 2, et de l'article 18, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 22 du projet de loi.

Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point F) Principes généraux du droit, 1) Principe de l'État de droit (article 2, alinéa 2, de la Constitution).

d) 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)

L'article 16 du *projet de loi n° 8177 modifiant la loi du 19 décembre 2014 relative aux produits phytopharmaceutiques* proposait l'insertion d'un nouvel article 19bis dans la loi précitée, dont le paragraphe 1^{er}, point 11°, visait à sanctionner le non-respect des dispositions de l'article 20, paragraphe 1^{er}, de la même loi par une amende administrative de 100 euros à 10 000 euros. Comme l'article 20, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée sanctionne toutefois déjà pénalement d'un « emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de 251 à 250 000 euros, ou d'une de ces peines seulement, » les infractions qu'il énumère, le Conseil d'État, dans son [avis du 25 juin 2024](#), s'est formellement opposé au nouvel article 19bis, paragraphe 1^{er}, point 11°, pour contrariété au principe du *non bis in idem*.¹⁴

*

Il est encore renvoyé aux oppositions formelles relevées au point A) Droits et libertés fondamentaux, 5) Légalité des peines (articles 19 de la Constitution et 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) que le Conseil d'État a émises dans son [avis du 11 juin 2024 concernant les articles 22, point 1° et 23 du projet de loi n° 8031 portant modification : 1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et 2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement.](#)

5) Légalité des peines (articles 19 de la Constitution et 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)

¹⁴ Voir dans le même sens l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 25 juin 2024](#) à l'encontre de l'article 17 du *projet de loi n° 8177 modifiant la loi du 19 décembre 2014 relative aux produits phytopharmaceutiques* proposant de modifier l'article 20, paragraphe 1^{er}, point 15, de la loi précitée du 19 décembre 2014.

L'article 5 du *projet de loi n° 8070 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* proposait l'insertion d'un nouvel article L. 111-14 dans le Code du travail visant à déterminer les sanctions à encourir par l'organisme de formation en cas de non-respect des dispositions de l'article 111-3, paragraphes 1^{er} à 4 et 9, du Code du travail aux fins de transposer la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne. Il avait pour objet la transposition de l'article 19 de la directive précitée. Dans son avis du 24 octobre 2023, le Conseil d'État a toutefois constaté que plusieurs dispositions des paragraphes 1^{er} à 4 de l'article L. 111-3 ne faisaient pas état de faits susceptibles d'être reprochés à l'organisme de formation. En rappelant qu'une disposition qui incrimine indistinctement et sans autre précision toute infraction aux dispositions d'un ou de plusieurs paragraphes du dispositif ne répond pas aux exigences de l'article 19 de la Constitution, qui consacre le principe de la légalité des peines, corollaire du principe de la légalité des incriminations qui implique, en vertu de la Cour constitutionnelle, « [...] 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 »¹⁵, le Conseil d'État s'est formellement opposé au nouvel article L.111-14 et a demandé qu'il soit renvoyé aux seules dispositions prévoyant des faits susceptibles d'être reprochés à l'organisme de formation.¹⁶

*

L'article 5 du *projet de loi n° 8072 portant modification de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne* avait pour objet l'insertion d'un article 20bis nouveau dans la loi précitée du 31 janvier 1948, aux fins de sanctionner pénalement la personne qui, au mépris du retrait de sa licence, effectuerait une descente en parachute. Dans son avis du 12 décembre 2023, le Conseil d'État a noté qu'en cas de descente en parachute avec un passager, une peine d'emprisonnement et une amende seraient prononcées d'office. L'article 20bis, alinéa 2, prévoyait en effet dans ce cas de figure une peine d'emprisonnement d'une durée fixe de trois mois et une amende de 5 000 euros « au moins ». Considérant que la disposition de l'article 20bis, alinéa 2, n'était pas suffisamment précise dans la mesure où elle n'indiquait pas le seuil maximal de l'amende, le Conseil d'État s'est formellement opposé à cette disposition pour violation de l'article 19 de la Constitution qui pose le principe de la légalité des peines. Il a dans ce contexte renvoyé à l'arrêt n° 71/12 du 9 mars 2012 dans lequel la Cour constitutionnelle a retenu que « la peine, pour suffire aux exigences de la Constitution, doit être suffisamment déterminée, c'est-à-dire qu'elle doit en principe comporter un minimum et un maximum indiqués dans la loi ».

*

L'article 19 du *projet de loi n° 8307 portant transposition de la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil, et modifiant : 1° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 2° la loi modifiée du 23 juillet 2016 projet de loi n° 8307 portant transposition de la*

¹⁵ Cour constitutionnelle, arrêt n° 138/18 du 6 juin 2018 (Mém. A - n° 459 du 8 juin 2018).

¹⁶ Voir dans le même sens les oppositions formelles que le Conseil d'État a émises dans le même avis à l'encontre des articles L.121-11, que l'article 8 du projet de loi proposait d'insérer dans le Code du travail, L. 222-9bis, que l'article 10 du projet de loi proposait d'ajouter dans le Code du travail ainsi qu'à l'article L.134-3, paragraphe 4, tel que l'article 18, point 3°, proposait de l'insérer dans le Code du travail.

directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil, et modifiant : 1° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 2° la loi modifiée du 23 juillet 2016 comportait un catalogue de sanctions administratives appelées à être prononcées à l'égard des entités critiques en cas de « violation des obligations prévues par les articles 11, 12, 16 et 18 » du projet de loi. Dans son [avis du 23 janvier 2023](#), le Conseil d'État a constaté que les comportements illicites, sujets à sanction, étaient définis à travers une référence tout à fait générale aux articles 11, 12, 16 et 18 du projet de loi dont certains paragraphes ne comportaient pas d'obligations dont le non-respect serait susceptible d'être sanctionné. Le Conseil d'État, après avoir rappelé que les sanctions administratives sont soumises au respect des principes de la légalité des peines et de la spécification des incriminations inscrits à l'article 19 de la Constitution, s'est formellement opposé au texte en projet en demandant que les obligations dont la violation sera sanctionnée par l'administration soient précisées par la future loi.

*

L'article 22, point 1°, du *projet de loi n° 8031 portant modification : 1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et 2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement* entendait remplacer l'alinéa 1^{er} de l'article 30 de la loi précitée du 12 novembre 2002 par un texte libellé comme suit : « Les infractions aux dispositions : de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}; - de l'article 2-1, alinéa 1^{er}; de l'article 3, alinéa 1^{er}; de l'article 3-1, alinéa 2 ; - des articles 7 et 8, alinéa 1^{er}; des articles 9, et 11, alinéas 2 et 3 ; - de l'article 12 ; de l'article 13-1, alinéas 1^{er} à 3 ; - de l'article 14, alinéa 2 ; - de l'article 14-1, alinéas 2 à 4 ; de l'article 17, alinéa 2, ; - de l'article 28-1, alinéas 3 et 4 ; - et de l'article 28-3, alinéa 5, première phrase, concernant le non-respect d'une interdiction prononcée par le bourgmestre, de la présente loi, ainsi qu'aux règlements grand-ducaux pris en leur exécution sont punies d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 à 250.000 euros, ou d'une de ces peines seulement. » Dans son [avis du 11 juin 2024](#), le Conseil d'État a constaté que parmi la liste des dispositions dont la violation serait pénalement sanctionnée, il n'était souvent pas évident de cerner exactement les comportements répréhensibles. En rappelant que le principe de la légalité des peines, tel que consacré par l'article 19 de la Constitution, a comme corollaire le principe de la spécification de l'incrimination, le Conseil d'État a critiqué l'approche des auteurs du projet de loi de vouloir sanctionner les infractions par référence à des textes entiers, sans déterminer clairement les infractions visées.¹⁷ Il s'est en conséquence formellement opposé à l'article 30, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 12 novembre 2002 dans sa teneur proposée par l'article 22, point 1°, de la loi en projet, pour contrariété à l'article 19 de la Constitution. L'article 23 du projet de loi proposait ensuite l'insertion d'un nouvel article 30-2 dans une nouvelle sous-section II intitulée « Amendes administratives » de la loi précitée du 12 novembre 2002. L'alinéa 1^{er} du nouvel article 30-2, entendait punir de manière générale les « infractions à la présente loi » d'une amende administrative d'un montant de 500 à 50 000 euros. Dans la mesure où cette disposition ne permettait non plus de déterminer les comportements susceptibles d'être sanctionnés, le Conseil d'État a de nouveau considéré que le dispositif était contraire au principe de la spécification de l'incrimination, corollaire du principe de la légalité de la peine consacré par l'article 19 de la Constitution. Il a rappelé dans ce contexte que les sanctions administratives sont « soumises par la Cour constitutionnelle aux principes découlant de l'article [19] de la Constitution ».¹⁸ Au vu de l'éventualité d'un cumul de sanctions pénales et administratives pour des mêmes faits que présentait la loi du 12 novembre 2002 dans sa teneur modifiée, le Conseil

¹⁷ [Avis du Conseil d'État du 16 juillet 2021](#), n° 52.905, doc. parl. n° 7319⁶, p. 9.

¹⁸ [Avis du Conseil d'État du 16 novembre 2021](#), n° 60.531, doc. parl. n° 7767⁴, p. 25.

d'État a finalement encore relevé la contrariété du dispositif proposé au principe du *non bis in idem* tel qu'il est inscrit à l'article 4 du protocole additionnel n° 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En effet, le nouvel article 30-2, dans sa teneur proposée, n'excluait pas la possibilité que le ministre de la Justice prononce une amende à l'encontre d'une personne ou entreprise qui aurait déjà été condamnée au pénal pour le ou les mêmes faits. Le Conseil d'État a à cet égard renvoyé à l'avis du procureur général d'État relatif au projet de loi, qui a rappelé à ce sujet qu'« il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'elle prohibe le cumul des sanctions pénales et administratives lorsque ces dernières revêtent une nature pénale, que l'on se trouve confronté à une même infraction et qu'il y a répétition de la même procédure ». Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé au nouvel article 30-2, alinéa 1^{er}, pour violation des articles 19 de la Constitution et 4 du protocole additionnel n° 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Une référence aux oppositions formelles relevées ci-avant est faite au point A) Droits et libertés fondamentaux, 4) Droits de procédure, d) 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).

*

L'article 16 du *projet de loi n° 8156 relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* déterminait les sanctions pénales en cas d'infraction aux dispositions de la loi en projet ainsi qu'aux règlements européens que la future loi se proposait de mettre en œuvre. Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a toutefois constaté que certaines des dispositions contenues dans les règlements européens auxquelles il était renvoyé s'adressent à la Commission européenne ou aux autorités compétentes et ne contiennent dès lors aucune obligation à l'égard de l'exploitant dont la violation serait susceptible de constituer une infraction. Afin d'assurer que l'article 16 de la loi en projet ne mentionne que des dispositions conformes aux exigences de l'article 19 de la Constitution, le Conseil d'État a exigé, sous peine d'opposition formelle sur le fondement du principe de la spécification des incriminations, que l'intégralité des renvois soit réexaminée afin que soient seules visées les dispositions qui contiennent une obligation précise pour l'exploitant.¹⁹

6) Droit à la vie privée (articles 20 de la Constitution, 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne)

L'article 6, paragraphe 1^{er}, du *projet de loi n° 8253 relative aux fiches d'hébergement et portant : 1° modification de loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; 2° modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; et 3° abrogation de la loi modifiée du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement*, prévoyait une transmission à la Police grand-

¹⁹ Voir dans le même sens les oppositions formelles que le Conseil d'État a respectivement émises dans : - son [avis du 25 juin 2024](#) concernant les articles 16 et 17 du projet de loi n° 8177 modifiant la loi du 19 décembre 2014 relative aux produits phytopharmaceutiques, ; - son [avis du 25 juin 2024](#) concernant l'article 15 du projet de loi n° 8194 relatif aux contrôles officiels des aliments pour animaux et portant abrogation de la loi modifiée du 19 mai 1983 portant réglementation de la fabrication et du commerce des animaux et dans son [avis du 25 juin 2024](#) concernant l'article 18 du projet de loi n° 8300 relatif aux contrôles officiels et autres activités officielles concernant les maladies animales transmissibles.

ducale des informations et données à caractère personnel « pour chaque voyageur et chaque séjour ». Dans son avis du 12 décembre 2023, le Conseil d'État a relevé que la transmission systématique et généralisée des données telle que proposée aboutirait à une surveillance massive et non ciblée²⁰ de tous les voyageurs et constituerait de ce fait une atteinte manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par le texte en projet, à savoir la prévention et la détection des infractions pénales, les enquêtes et les poursuites en la matière ainsi que l'exécution de sanctions pénales par la Police grand-ducale et partant également une ingérence disproportionnée au droit à la protection de la vie privée et au droit à la protection des données à caractère personnel tels que consacrés par les articles 20 et 31 de la Constitution, l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que l'article 5 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). Il s'est en conséquence formellement opposé à l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet. Le Conseil d'État a demandé que la disposition soit reformulée en prenant pour modèle les législations belge ou française, c'est-à-dire en obligeant les exploitants de conserver les fiches d'hébergement pendant une durée déterminée aux fins de les remettre le cas échéant à la disposition de la Police grand-ducale, sur demande de celle-ci. Il a réitéré cette opposition formelle aux articles 9 à 11 de la loi en projet. Par ailleurs, aux termes de l'article 6, paragraphe 3, du projet de loi, les transmissions des données à la Police et au STATEC, telles qu'elles étaient respectivement envisagées aux paragraphes 1^{er} et 2, du même article 6, devaient survenir dans un délai maximal de 12 heures suivant l'arrivée du voyageur dans l'hébergement touristique. Le Conseil d'État s'est interrogé sur la convenance de ce délai dans l'hypothèse où l'exploitant recourrait à un mode de transmission manuel sur support-papier. Il a également observé dans ce contexte que la future loi ne précisait ni les modes de transmission acceptés, ni le moment à prendre en compte comme point de départ du délai de transmission. Il s'est dès lors formellement opposé à l'article 6, paragraphe 3, du projet de loi pour des considérations de sécurité juridique. Il s'est finalement interrogé sur la nécessité d'une transmission « dans un délai maximal de 12 heures qui suit l'arrivée du voyageur dans l'hébergement touristique ». Comme les données devaient être transmises au STATEC à des fins purement statistiques, le Conseil d'État a été d'avis que le délai proposé n'était pas justifié et qu'il était en tout état de cause manifestement disproportionné par rapport au but visé. Le Conseil d'État s'y est en conséquence formellement opposé. Il a réitéré ces oppositions formelles à l'encontre des articles 6, paragraphe 3, et 9 à 11 du projet de loi.

Des références aux oppositions relevées ci-avant sont faites aux points A) Droits et libertés fondamentaux, 9) Droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel (article 31 de la Constitution), E) Droit de l'Union européenne, 1) Règlements de l'Union européenne, b) Mise en œuvre non-conforme d'un règlement de l'Union européenne, F) Principes généraux du droit, 3) Principe de sécurité juridique, et 4) Principe de proportionnalité.

*

L'article 23 du *projet de loi n° 8031 portant modification : 1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et 2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement* prévoyait l'insertion d'un nouvel article 30-2 dans la loi précitée du 12 novembre 2002. Le nouvel article 30-2 était intégré dans une nouvelle sous-section II intitulée « Amendes administratives », dont il était l'article unique. L'alinéa 4 de ce

²⁰ CJUE, arrêt du 6 octobre 2015, Schrems, C-362/14, [ECLI :EU :C :2015 :650].

nouvel article disposait que : « Les amendes administratives prononcées par le ministre de la Justice sont publiées, lorsqu'elles ont acquis force de chose décidée ou, le cas échéant, jugée, dans la série dénommée « Mémorial B » du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. » Dans son [avis du 11 juin 2024](#), le Conseil d'État a constaté que la disposition précitée ne contenait aucune indication sur les éléments à publier, ni sur la durée de la publication envisagée à l'image d'autres lois, telle, à titre d'exemple, la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier dont les articles 63-3 et 63-3bis définissent le régime des publications des sanctions administratives en déterminant les éléments à publier et en prévoyant certaines exceptions. Ces dispositions limitent notamment la durée de la publication des sanctions à cinq ans et prévoient que si la publication contient des données à caractère personnel, la durée maximale de la publication est de douze mois. Concernant la publication des sanctions administratives au « Mémorial B » du Journal officiel, il a d'autre part encore relevé qu'après l'écoulement des délais de publication il s'imposerait de garantir que les éléments publiés relatifs à la sanction ne puissent plus être retracés. Le Conseil d'État a par conséquent demandé que les dispositions soient reformulées et précisées dans le sens préconisé, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 20 de la Constitution. Il a suggéré que les auteurs s'inspirent des dispositions de la loi précitée du 5 avril 1993, notamment en ce qui concerne les conditions de publication, l'outil de publication, en l'occurrence un site internet accessible au public, et les délais de conservation et d'anonymisation.

7) Liberté d'expression et liberté de la presse (articles 23 de la Constitution et 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et de libertés fondamentales)

L'article 4 du *projet de loi n° 8128 portant modification de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias* proposait de remplacer l'article 42 de la loi précitée par une disposition libellée comme suit : « Art. 42. La réponse prend la forme d'un écrit quelle que soit la nature de l'information à laquelle elle se rapporte. Elle est limitée à la longueur de l'information qui l'a provoquée ou, lorsque celle-ci ne se présente pas sous une forme écrite, à celle de sa transcription sous forme d'un texte. » La disposition proposée s'inscrivait dans la procédure applicable au droit de réponse, qui permet à toute personne physique ou morale, toute association de fait ou tout corps constitué, qui est cité nominativement ou implicitement désigné dans une publication périodique, de requérir la diffusion gratuite d'une réponse.²¹ Dans son [avis du 22 décembre 2023](#), le Conseil d'État, constatant que les auteurs entendaient limiter la longueur de la réponse, a renvoyé à une recommandation du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006²², qui prévoit, en son annexe I, que les États membres « veillent à ce que l'exercice effectif de ce droit de réponse ou de ces voies de droit équivalentes ne soit pas entravé par l'imposition de modalités déraisonnables » et que ces derniers doivent également veiller à ce que « les procédures permettent un exercice approprié de ce droit de réponse ». Dans ce même contexte, il a encore souligné que selon la résolution sur le droit de réponse du comité des ministres du Conseil de l'Europe du 2 juillet 1974, la publication de la réponse doit recevoir la « même importance » (et non pas longueur) que l'information contenant les faits prétendument inexacts. Il a ensuite observé

²¹ Voir en ce sens l'article 36 de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias en vertu duquel : « Sans préjudice des autres voies de droit, toute personne physique ou morale, toute association de fait ou tout corps constitué, cité nominativement ou implicitement désigné dans une publication périodique, a le droit de requérir la diffusion gratuite d'une réponse. Sans préjudice des autres voies de droit, toute personne physique ou morale, toute association de fait ou tout corps constitué, cité nominativement ou implicitement désigné dans une publication périodique, a le droit de requérir la diffusion gratuite d'une réponse. »

²² Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur la protection des mineurs et de la dignité humaine et sur le droit de réponse en liaison avec la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information en ligne.

que d'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit de réponse relève du champ d'application de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui protège la liberté d'expression. Il a à cet égard renvoyé à l'arrêt *Melnitchouk c. Ukraine*²³, dans lequel ladite cour a fait valoir qu'il « existe [...] des situations où l'Etat peut avoir une obligation positive d'assurer la liberté d'expression d'un individu dans de tels médias [...]. En tout état de cause, l'Etat doit veiller à ce qu'un déni d'accès aux médias ne constitue pas une atteinte arbitraire et disproportionnée à la liberté d'expression d'un individu, et à ce que pareil déni puisse être dénoncé devant les autorités internes compétentes », [...]. L'État ayant « une obligation positive [...] de protéger le droit du requérant à la liberté d'expression, en veillant à ce qu'il ait tout d'abord une possibilité raisonnable d'exercer son droit de réponse en soumettant au journal un texte à faire paraître [...] ». Au regard de ces textes et de la jurisprudence précitée de la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État a considéré que la limitation de la longueur de la réponse à la longueur de l'information qui l'a provoquée risquerait de contrecarrer l'objectif du droit de réponse dans la mesure où elle ne garantirait pas, dans toutes les hypothèses, une « possibilité raisonnable d'exercer son droit de réponse ». Il s'est par conséquent formellement opposé à la disposition proposée pour contrariété à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

8) Liberté de réunion (article 25 de la Constitution)

Dans son avis du 11 juin 2024 concernant l'article 28-3, tel que l'article 19 du *projet de loi n° 8031 portant modification : 1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et 2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement* proposait de l'insérer dans la loi précitée du 12 novembre 2002, le Conseil d'État a rappelé que l'article 25 de la Constitution dispose que : « Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. » Dès lors que le nouvel article 28-3, alinéas 4 et 5, entendait autoriser le bourgmestre de décider des restrictions relatives à l'organisation d'événements occasionnels accueillant du public et même de les interdire aux fins d'assurer l'ordre public, sans distinguer toutefois entre les rassemblements ayant lieu en plein air et ceux n'ayant pas lieu en plein air, le Conseil d'État a considéré que le dispositif proposé était contraire à l'article 25 de la Constitution et s'y est formellement opposé.

9) Droits à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel (articles 31 de la Constitution)

L'article 5, première phrase, de la *proposition de loi n° 8278 concernant la résidence secondaire* conférerait au propriétaire d'un bien immobilier le droit « de demander à la commune de lui fournir l'information qui est domicilié au sein de son bien immobilier ». Dans son avis du 12 juillet 2024, le Conseil d'État, outre de considérer que cette disposition dépassait le champ d'application de la proposition de loi, étant donné qu'elle aurait plutôt sa place dans la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, a considéré que la première phrase de l'article 5, en ce qu'elle ne précisait pas quelles seraient les données de la personne domiciliée dans le bien du propriétaire auxquelles ce dernier pourrait avoir accès, ne respectait pas le prescrit de l'article 31 de la Constitution qui dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant » et que « [c]es données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi ». Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, que la première phrase de l'article 5 soit reformulée

²³ Cour EDH, 5 juillet 2005, *Melnitchouk contre Ukraine*, req. 28743/03.

afin de conférer au propriétaire d'un bien immeuble le droit de demander à la commune le nom et le prénom des personnes y domiciliées.

Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point B) Matières réservées à la loi formelle, 2) Le traitement des données à caractère personnel (article 31, seconde phrase, de la Constitution).

*

Il est encore renvoyé aux oppositions formelles relevées au point A) Droits et libertés fondamentaux, 6) Droit à la vie privée (articles 20 de la Constitution, 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 7 de la Charte des droits fondamentaux et des libertés fondamentales), que le Conseil d'État a émises dans son avis du 12 décembre 2023 concernant l'article 6, paragraphes 1^{er} et 3, du projet de loi n° 8253 relative aux fiches d'hébergement et portant : 1° modification de loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; 2° modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; et 3° abrogation de la loi modifiée du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement .

B. MATIÈRES RÉSERVÉES À LA LOI FORMELLE

1) Les droits à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel (articles 31, première phrase et 37 de la Constitution)

L'article 1^{er} de la *proposition de loi n° 7174 portant sur la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et le droit de préemption des communes en matière commerciale et artisanale et modifiant la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* visait à introduire un nouveau chapitre 2 dans le titre 6 de la loi précitée du 19 juillet 2004, comprenant les articles 63 et 67. Le nouvel article 65 prévoyait une procédure de notification de la commune concernant l'aliénation d'un immeuble ou une partie d'un immeuble comportant ou destiné à comporter une activité artisanale ou commerciale. La déclaration devait être faite par le notaire en charge de l'aliénation. En vertu du nouvel article 65, paragraphe 2, alinéa 3, le notaire était tenu de communiquer à la commune « au moins les informations suivantes : 1° l'identité et le domicile du propriétaire; 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie; 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés; 4° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée; 5° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur. » Dans son avis du 14 novembre 2023, le Conseil d'État a observé qu'en vertu des articles 31 (autodétermination informationnelle et protection des données à caractère personnel) et 37 (limitation de l'exercice des libertés publiques) de la Constitution, la matière visée à la disposition précitée relevait de celles qui sont réservées à la loi impliquant que les données dont question devaient être limitativement énoncées dans la loi. Comme il était dès lors exclu que la commune ou le notaire puissent décider quelles données seraient communiquées, tel que le suggérait la locution « au moins » précédant l'énumération desdites informations, le Conseil d'État a demandé qu'il soit fait abstraction desdits termes, sous peine d'opposition formelle, pour violation des dispositions constitutionnelles précitées.

*

L'article 1^{er} du *projet de loi n° 8193 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale* visait à insérer un nouvel article 54-1 dans la loi précitée. L'article 54-1 était libellé comme suit : « Art. 54-1. Le ministère public transmet, de sa propre initiative, au directeur général de la Police, une copie des procès-verbaux ou rapports établis par la Police à l'égard d'un membre de la Police, respectivement des jugements prononcés à l'égard d'un membre de la Police, si le procureur d'Etat compétent estime que la transmission du procès-verbal, du rapport ou du jugement est opportune. Pendant la période où les faits en cause sont couverts par le secret de l'instruction au sens de l'article 8 du Code de procédure pénale, la transmission d'informations comporte uniquement le nom, prénom et le numéro d'identification au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ou, à défaut de ce numéro, la date de naissance et l'adresse ou la dernière adresse connue de la personne concernée, ainsi que la qualification juridique des faits qui lui sont reprochés. » Dans son [avis du 28 novembre 2023](#), le Conseil d'État a considéré que la décision du « ministère public » de transmettre au directeur général de la Police grand-ducale « une copie des procès-verbaux ou rapports établis par la Police à l'égard d'un membre de la Police, respectivement des jugements prononcés à l'égard d'un membre de la Police » n'était pas clairement circonscrite, étant donné que le nouvel article 54-1 laissait cette décision à l'entière appréciation du procureur d'État compétent, tel qu'il découlait des termes « si le procureur d'État compétent estime que la transmission [...] est opportune ». Il a attiré l'attention des auteurs sur le fait que le traitement des données à caractère personnel relève désormais en application des articles 31 et 37 de la Constitution des matières qui sont réservées à la loi. En rappelant 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 qu'il doit au contraire définir les éléments essentiels de la matière réservée avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration, le Conseil d'État s'est formellement opposé au nouvel article 54-1 pour contrariété aux dispositions constitutionnelles précitées.

*

L'article 12, paragraphe 1^{er}, du *projet de loi n° 7932 sur l'exercice des professions libérales des secteurs de la construction et de l'aménagement du territoire et portant modification : 1. de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2. de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ; 3. de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel ; 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 5. de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ; et portant abrogation de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil* prévoyait l'inscription d'office à l'Ordre [des architectes, architectes d'intérieur, architectes-paysagistes, géomètres, ingénieurs-conseils du secteur de la construction et urbanistes/aménageurs] des titulaires et des détenteurs d'une autorisation d'établissement permettant d'exercer l'une des professions visées à l'article 1^{er} du projet de loi. En vertu de l'article 2, lettre b), le ministre devait transmettre à cette fin « les coordonnées des personnes physiques comprenant « au moins » l'adresse professionnelle, un numéro de téléphone et une adresse électronique ». Dans son [avis du 22 décembre 2023](#), le Conseil d'État a signalé que l'alinéa 2, lettre b), comportait, en raison de la locution « au moins », une énumération purement exemplative des informations à transmettre par le ministre. Comme la matière relevait en vertu des articles 31 et 37 de la Constitution de celles qui sont réservées à la loi,

il a souligné que les données à transmettre par le ministre devraient être limitativement énoncées au niveau de la loi alors qu'elles ne sauraient dépendre de la volonté du ministre sous peine de contrevenir aux dispositions constitutionnelles précitées. Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, qu'il soit, d'une part, fait abstraction des termes « au moins » et que les données dont question à l'article 12, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre b), du projet de loi soient, d'autre part, indiquées avec précision. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 39 du projet de loi.

*

L'article 13 du *projet de loi n° 8307 portant transposition de la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil, et modifiant : 1° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 2° la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale* visait à confier à la Police grand-ducale le soin de procéder à la vérification des antécédents des personnes devant occuper certaines fonctions au sein des entités critiques dans le but d'évaluer un potentiel risque pour la sécurité des entités en question. Le paragraphe 2 visait à déterminer le contenu de la demande de vérification. En vertu de l'article 13, paragraphe 2, point 3°, la demande devait ainsi contenir entre autres « 3° la déclaration écrite ou électronique de la personne visée [...], contenant l'autorisation de procéder à une vérification des antécédents et de demander toute information relative à la demande disponible et directement accessible aux autorités compétentes nationales, ou tout document équivalent auprès des autorités des pays de résidence des cinq dernières années ou dont il a la nationalité ; [...] ». Dans son [avis du 23 janvier 2024](#), le Conseil d'État a attiré l'attention des auteurs sur le fait que la disposition relevait, en vertu des articles 31 (protection des données personnelles) et 37 (limitation de l'exercice des libertés publiques) de la Constitution, des matières qui sont réservées à la loi. La disposition, en ce qu'elle ouvrait l'accès à un nombre indéterminé d'informations dont les contours n'étaient de surcroît pas suffisamment précisés, posait un problème de conformité aux dispositions constitutionnelles précitées. Le Conseil d'État a observé que la condition relative au consentement préalable de la personne concernée à la collecte par la Police grand-ducale des informations visées et la précision concernant la disponibilité et l'accessibilité directe des informations recherchées ne suffisaient pas pour remédier à l'inconstitutionnalité de la disposition proposée. La disposition omettait par ailleurs de préciser les autorités compétentes nationales dont il était question. S'agissait-il des autorités compétentes visées par la loi en projet ou la disposition pourrait-elle également s'appliquer en faveur d'autres autorités ? Comme la disposition avait ainsi pour effet de donner dans une matière réservée à la loi un pouvoir insuffisamment circonscrit à l'administration, le Conseil d'État s'y est formellement opposé.

2) Le traitement des données à caractère personnel (article 31, seconde phrase, de la Constitution)

L'article 5 du *projet de loi n° 8089 relatif à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique* disposait que, « [s]ans préjudice de la durée d'utilité administrative au sens de l'article 2, point 9, de la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage, l'original pourvu d'un identifiant numérique est accessible, dès sa perfection, à travers la plateforme sécurisée ou une plateforme équivalente, telles que prévues à l'article 7, pendant une durée de trente ans. » Dans son [avis du 12 mars 2024](#), le Conseil d'État a observé que l'objet de ladite plateforme était de conserver de manière généralisée l'ensemble des actes publics concernés pendant une durée de trente ans courant

à partir du moment de la perfection de l'acte. Dans la mesure où la loi en projet ne précisait pas la finalité du traitement envisagé, contrairement à ce qu'exige l'article 31 de la Constitution, et qu'une conservation des données à caractère personnel de manière généralisée pendant trente ans était d'ailleurs contraire aux principes de minimisation et de limitation de conservation consacrés par l'article 5 du RGPD, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 5 du projet de loi. Pour les mêmes raisons il s'est encore formellement opposé à l'article 7 de la loi en projet.

Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point E) Droit de l'Union européenne, 1) Règlements de l'Union européenne, b) Mise en œuvre non conforme d'un règlement de l'Union européenne.

*

L'article 1^{er} du projet de loi n° 8168 portant modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques proposait l'insertion d'un nouvel article 2bis dans la loi précitée du 19 juin 2013 prévoyant la mise en place d'un portefeuille numérique personnel destiné à contenir les attestations numériques d'une série de documents émis par l'État. Le nouvel article 2bis avait la teneur suivante : « Art. 2bis. (1) L'État met en place un portefeuille numérique personnel, destiné à contenir des attestations numériques de documents de voyage, de pièces d'identité, de titres de séjour, de permis de conduire et d'autres documents administratifs, tels que visés à l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2, émises par l'État. (2) On entend par « portefeuille numérique personnel » une application mobile conçue et développée par l'État, téléchargeable par des appareils mobiles en vue d'être utilisée par le grand public, destinée à recueillir, conserver, utiliser et échanger des informations mises à disposition de l'utilisateur par l'État via la plateforme d'échange du guichet unique électronique visé à l'article 6 de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur. » Dans son [avis du 21 mai 2024](#), le Conseil d'État a rendu attentif au fait que la matière objet du nouvel article 2bis, en ce qu'elle touchait à des données à caractère personnel, relevait en vertu de l'article 31 de la Constitution de celles qui sont réservées à la loi. En effet, conformément à l'article 31 de la Constitution, les données à caractère personnel « ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. » Le Conseil d'État a toutefois constaté que le nouvel article 2bis, qui se limitait à décrire les données visées ainsi que les principales fonctionnalités du portefeuille, manquait de préciser les finalités et les conditions des traitements de données envisagés, en particulier quant à la responsabilité des traitements. Il s'est en conséquence formellement opposé au dispositif proposé en demandant qu'il soit complété par ces précisions afin de garantir sa conformité à l'article 31 de la Constitution. L'article 2 du projet de loi proposait ensuite l'insertion d'un nouvel article 15bis dans la loi précitée du 19 juin 2013 aux fins de permettre à tout titulaire d'une carte d'identité en cours de validité de créer et de détenir une attestation numérique de sa carte d'identité. Le nouvel article 15bis disposait dans ce contexte en son paragraphe 1^{er} que « [l]e portefeuille numérique personnel visé à l'article 2bis permet au titulaire d'une carte d'identité en cours de validité, dénommé ci-après « l'utilisateur », de créer et de détenir une attestation numérique de sa carte d'identité. » En vertu du nouvel article 15bis, paragraphe 3 « [l]'intégrité et l'authenticité de l'attestation numérique de la carte d'identité sont vérifiables par un identifiant numérique. L'identifiant numérique est un mode de représentation de données dans un format transmissible moyennant le portefeuille numérique personnel visé à l'article 2bis ». Comme le paragraphe 3 omettait toutefois de préciser les finalités du traitement et les responsabilités liées au traitement de l'identifiant et qu'il ne répondait dès lors également pas aux exigences de l'article 31 de la Constitution, le Conseil d'État s'est formellement opposé à ce texte en demandant qu'il soit complété par les précisions manquantes. Le paragraphe 4 du nouvel article 15bis prévoyait enfin la mise en place d'une application mobile distincte du portefeuille numérique personnel visant à permettre la lecture de l'identifiant numérique prévu au paragraphe 3. Il était libellé comme suit « (4) En vue de permettre la lecture de l'identifiant

numérique, visé au paragraphe 3, l'État met en place une application mobile, téléchargeable par des appareils mobiles, différente du portefeuille numérique personnel visé à l'article 2bis. » Comme cette disposition manquait pareillement de préciser les finalités et les conditions des traitements envisagés, le Conseil d'État s'est une fois de plus formellement opposé au paragraphe 4 en raison de sa contrariété avec l'article 31 de la Constitution.

*

Il est encore renvoyé à l'opposition formelle relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 9) Droits à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel (article 31 de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 12 juillet 2024 concernant l'article 5, première phrase, de la proposition de loi n° 8278 concernant la résidence secondaire.

3) Protection de la santé (article 34 de la Constitution)

Le nouvel article 33, point 3°, du projet de loi n° 7523 portant création de l'établissement public « Agence luxembourgeoise des médicaments et produits de santé (ALMPS) », instituant une commission consultative de qualification et modifiant : [...]; 5° la loi du 15 mars 1979 portant réglementation de la transfusion sanguine ; [...]; 10° la loi du 1^{er} août 2007 relative aux tissus et cellules humains destinés à des applications humaines ; [...], introduit dans le projet de loi par l'amendement 30 des amendements gouvernementaux du 28 mars 2023, proposait l'insertion d'un alinéa 3 à l'article 5 de la loi précitée du 15 mars 1979, libellé comme suit : « L'Agence peut suspendre ou retirer du marché le sang et les composants sanguins qui présentent un défaut de qualité ou un problème d'innocuité et qui entraînent un risque ou une atteinte à la santé ou à la sécurité de l'utilisateur. » Dans son avis du 29 mars 2024, le Conseil d'État a observé que l'emploi du verbe « pouvoir » à la disposition précitée était susceptible de conférer un pouvoir discrétionnaire à une autorité administrative, inconcevable dans une matière réservée à la loi, en l'occurrence, la protection de la santé (article 34 de la Constitution). Il a dès lors demandé, sous peine d'opposition formelle, l'omission du verbe « pouvoir » afin que la disposition ait la teneur suivante : « L'Agence suspend ou retire du marché [...] ». Il a émis deux oppositions formelles similaires à l'article 38, point 7°, du projet de loi dont l'insertion dans le projet de loi était proposée par l'amendement 35 des amendements gouvernementaux précités du 28 mars 2023.

4) L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie, de l'activité de la profession libérale et de l'activité agricole (article 35 de la Constitution)

L'article 2 du projet de loi n° 8204 portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques visait à remplacer la teneur de l'article 5 de la loi précitée du 27 juillet 1991. À l'article 5, paragraphe 1^{er}, dans sa nouvelle teneur proposée, il était prévu qu'en cas de non-exploitation d'une concession ou permission pendant un an, il « pourrait » être procédé au retrait de la licence. Le paragraphe 2 du même article prévoyait encore que le ministre ayant dans ses compétences les Radiocommunications et la Gestion du spectre radioélectrique « pourrait » accorder une licence en renvoyant quant aux modalités et conditions applicables à l'attribution de la licence en question à certaines dispositions de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant organisation de la gestion des ondes radioélectriques. Le Conseil d'État, dans son avis du 24 octobre 2023, a rappelé à l'égard de ces deux dispositions que, dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence l'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie prévu par l'article 35 de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir

d'appréciation sans limite 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 de la part de l'administration. Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, de faire abstraction du verbe « pouvoir » pour écrire, au paragraphe 1^{er}, « il est procédé au retrait de la licence », et, au paragraphe 2, « le ministre [...] accorde une licence [...] selon les modalités prévues [...] »²⁴. Le nouvel article 5, paragraphe 7, tel qu'il était proposé de le remplacer dans la loi précitée du 27 juillet 1991, disposait ensuite que : « (7) La licence visée au paragraphe 2 est limitée à une durée de dix ans. La licence venant à expiration peut être renouvelée au profit du même bénéficiaire, sans qu'il doive être procédé à un nouvel appel public de candidatures. Les dispositions de la nouvelle licence peuvent être différentes de celles applicables antérieurement. » Constatant que la disposition précitée ne prévoyait pas de critères de renouvellement ou de non-renouvellement de la licence en question, le Conseil d'État a renvoyé à son avis du 25 octobre 2022 concernant le *projet de règlement grand-ducal 1) déterminant 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*, entretemps retiré par le Gouvernement, dans lequel il avait attiré l'attention des auteurs sur le fait que « le texte soumis ne prévoit aucun critère de renouvellement et de non-renouvellement. Dans une matière réservée à la loi, le Conseil d'État se doit de souligner que ces critères devront être explicitement prévus, et ceci au niveau de la loi. » Dans la mesure où le paragraphe 7 recourait par surcroît au verbe pouvoir, en posant que « les dispositions de la nouvelle licence peuvent être différentes de celles applicables antérieurement », le Conseil d'État a réitéré l'observation faite à l'endroit des paragraphes 1^{er} et 2 du nouvel article 5. Au vu de ces observations, il a considéré que l'article 5, paragraphe 7 était également contraire à l'article 35 de la Constitution et s'y est formellement opposé.

*

L'article 35 du *projet de loi n° 7932 sur l'exercice des professions libérales des secteurs de la construction et de l'aménagement du territoire et portant modification : 1. de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2. de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ; 3. de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel ; 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 5. de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ; et portant abrogation de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil* prévoyait la possibilité, pour le ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions, d'autoriser un ressortissant d'un État tiers à exercer, pour un projet déterminé et pour une durée initialement limitée à un an, une activité correspondant aux professions visées à l'article 1^{er}. Il était notamment prévu que « [l']autorisation particulière sera attribuée par le ministre sur base d'une analyse individuelle de chaque dossier ». Dans son avis du 22 décembre

²⁴ Voir dans le même sens les oppositions formelles que le Conseil d'État a respectivement émises dans le même avis du 24 octobre 2023 concernant le projet de loi n° 8204 à l'endroit de l'article 3, point 2°, proposant de compléter in fine l'article 17, paragraphe 2, de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques par un nouvel alinéa ainsi qu'à l'article 19, paragraphe 11, tel que l'article 4 du projet de loi n° 8204 proposait de le remplacer dans la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques. Voir dans le même sens encore l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans cet avis à l'endroit de l'article 19, paragraphe 6, phrase liminaire, tel que l'article 4 du projet de loi proposait de le remplacer dans la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques où le pouvoir décisionnel discrétionnaire du ministre découlait du terme « notamment ».

2023, le Conseil d'État a entre autres observé que la disposition telle que libellée, dans la mesure où elle ne déterminait aucun critère visant à encadrer le pouvoir d'autorisation du ministre, permettrait au ministre de refuser l'autorisation alors même que la demande serait faite en bonne et due forme. Dans la mesure où la matière relevait de celles que l'article 35 de la Constitution réserve à la loi, le Conseil d'État a rappelé qu'en ces matières 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 précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Il a par conséquent exigé, sous peine d'opposition formelle, que le pouvoir du ministre soit ou bien encadré par des critères précis, ou bien que le verbe « pouvoir », suggérant que le ministre disposerait de toute latitude pour prendre ses décisions, soit omis.

*

L'article 2, point 2°, du *projet de loi n° 8333 modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac et transposant la directive 2022/2100/UE de la Commission du 29 juin 2022 modifiant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac* entendait insérer les paragraphes *4bis*, *4ter*, *4quater* et *4quinquies* à l'article *3bis*, de la loi précitée du 11 août 2006. Le paragraphe *4quater* plus particulièrement, aux fins de transposer l'article 6, paragraphe 4, alinéa 3, de la directive 2014/40/UE, disposait que « [l]a direction peut faire évaluer le rapport prévu au paragraphe *4ter* par un organisme scientifique indépendant, en particulier ce qui concerne l'exhaustivité, la méthodologie employée et les conclusions de ce rapport ». Dans son avis du 29 mars 2024, le Conseil d'État a observé que bien que transposant une disposition de la directive 2014/40/UE, l'emploi du terme « pouvoir » au nouveau paragraphe *4quater* de l'article *3bis* posait problème en ce qu'il aurait pour effet de conférer à une autorité administrative un pouvoir d'appréciation non autrement encadré, chose inconcevable dans une matière réservée à la loi, en l'occurrence celle visée à l'article 35 de la Constitution. Cette question était d'ailleurs d'autant plus importante que le nouveau paragraphe *4quater*, alinéa 2, prévoyait le paiement d'une taxe de 5 000 euros dans le cadre de l'évaluation prévue à l'alinéa 1^{er} du paragraphe *4quater*. Le Conseil d'État a par conséquent demandé aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 35 de la Constitution, de prévoir des critères permettant d'encadrer avec précision le pouvoir d'appréciation de la Direction de la santé dont il était question à la disposition précitée.

*

L'article 8, point 1°, du *projet de loi n° 8345 modifiant la loi du 5 février 2021 relative à l'interopérabilité ferroviaire, à la sécurité ferroviaire et à la certification des conducteurs de train* entendait modifier l'article 18, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 5 février 2021 afin de permettre à l'Administration des chemins de fer de délivrer une dispense temporaire à l'autorisation de mise en service d'installations fixes pour une durée maximale de cinq années. Dans son avis du 11 juin 2024, le Conseil d'État a entre autres fait valoir que l'ajout proposé ne délimitait aucunement le pouvoir de l'administration d'octroyer cette dispense. Considérant que la disposition conférerait un pouvoir discrétionnaire non autrement circonscrit à l'Administration, ce qui est inconcevable dans une matière réservée à la loi, en l'occurrence celle prévue par l'article 35 de la Constitution, il s'est opposé formellement à la disposition que l'article 18, point 1°, du projet de loi visait à introduire à l'article 18, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 5 février 2021 en exigeant que le législateur définisse les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration.

*

Il est encore renvoyé à l'opposition formelle relevée au point B) Matières réservées à la loi formelle, 7) Finances publiques (articles 116 et 117 de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 10 octobre 2023, concernant l'article 3, point 1°, du projet de loi n° 8277 autorisant l'État à participer au financement des gardes sur place et des astreintes des médecins hospitaliers dans les centres hospitaliers et dans les établissements hospitaliers spécialisés et portant modification de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière qui visait à insérer un paragraphe 3 à l'article 24 de la loi précitée du 8 mars 2018.

5) Statut des fonctionnaires (article 50, paragraphe 3, de la Constitution)

L'article 2 du *projet de loi n° 8193 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale* visait à insérer un nouvel article 54-2 dans la loi précitée qui avait la teneur suivante: « Sans préjudice des dispositions de l'article 48 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et des dispositions des articles 14 et 15 de la loi du 18 juillet 2018 relative au statut disciplinaire du personnel du cadre policier de la Police grand-ducale, lorsqu'un membre de la Police est soupçonné d'être impliqué dans des faits pénaux ou des faits qui font craindre que ce dernier constitue un danger pour soi-même ou pour autrui, le membre de la Police constatant doit en informer sans délai le directeur général de la Police, qui peut prendre en urgence et jusqu'à décision définitive des mesures conservatoires à l'encontre du membre de la Police visant à garantir la sécurité publique, la sécurité de l'administration ou la sécurité du membre de la Police en question. Le directeur général de la Police peut également prendre des mesures conservatoires telles que visées à l'alinéa 1^{er} sur base des informations recueillies en vertu de l'article 54-1. » Dans son avis du 28 novembre 2023, le Conseil d'État s'est entre autres interrogé sur la nature des mesures conservatoires que le directeur général de la Police grand-ducale serait autorisé à prendre en vertu de la disposition précitée. D'après le commentaire de l'article, il s'agissait notamment du retrait de l'arme de service, d'un changement de l'affectation du membre de la Police grand-ducale ou d'une prise en charge psychologique. Considérant que les mesures conservatoires touchant des membres de la Police grand-ducale dans l'exercice de leur profession ne sauraient être laissées à l'appréciation du seul chef d'administration, en l'occurrence le directeur général de la Police grand-ducale, alors qu'une autorité administrative ne saurait disposer d'un pouvoir discrétionnaire dans une matière que l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution réserve à la loi²⁵, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution, que le texte proposé indique la nature des mesures conservatoires visées.

*

L'article 1^{er} du *projet de loi n° 8303 portant modification de la loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel* tendait à remplacer l'article 3 de la loi précitée du 22 septembre 2014 relatif aux attributions du Conseil d'administration du Fonds national de soutien à la protection

²⁵ Article 50, paragraphe 3, de la Constitution : « Le statut des fonctionnaires est déterminé par la loi. »

audiovisuelle. Le nouvel article 3, alinéa 2, point 5° disposait que « [I]es attributions du Conseil sont les suivantes : [...]; 5° il adopte l'organigramme, la grille des emplois ainsi que les conditions et modalités de rémunération des agents du Fonds ;... ». Dans son avis du 22 décembre 2023, le Conseil d'État a donné à considérer qu'il apparaissait à la lecture du nouvel article 8 de la loi du 22 septembre 2014 que le cadre du personnel du Fonds serait composé, d'une part, de fonctionnaires, d'employés et de salariés de l'État et, d'autre part, de salariés engagés sous contrat de droit privé. Étant donné que les conditions et modalités de rémunération des agents de l'État relèvent en vertu de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution des matières qui sont réservées à la loi, le Conseil d'État a demandé sous peine d'opposition formelle que l'attribution conférée au conseil d'administration à l'article 3, alinéa 2, point 5° soit limitée aux « salariés du Fonds engagés sous contrat de droit privé ».

*

Il est encore renvoyé à l'opposition formelle relevée au point B) Matières réservées à la loi formelle, 6) Attributions et organisation de la Force publique (article 115 de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 23 avril 2024, concernant l'article 9, paragraphe 2, du projet de loi n° 8068 sur le régime d'indemnisation et de compensation opérationnel de l'Armée luxembourgeoise et portant abrogation de la loi du 22 avril 2009 portant réglementation des compensations et récupérations en faveur du personnel militaire de carrière pour sa participation aux entraînements et instructions militaires ainsi qu'au service de garde.

6) Attributions et organisation de la Force publique (article 115 de la Constitution)

L'article 9, paragraphe 2, du *projet de loi n° 8068 sur le régime d'indemnisation et de compensation opérationnel de l'Armée luxembourgeoise et portant abrogation de la loi du 22 avril 2009 portant réglementation des compensations et récupérations en faveur du personnel militaire de carrière pour sa participation aux entraînements et instructions militaires ainsi qu'au service de garde* prévoyait la possibilité pour le militaire de carrière de demander le versement d'une rémunération correspondant au solde des heures de compensation accumulées « à partir du passage au niveau supérieur ». Cette disposition avait la teneur suivante : « À partir du passage au niveau supérieur, le militaire de carrière peut se voir accorder, par décision du ministre ayant la défense dans ses attributions, le versement d'une rémunération correspondant au solde des heures de compensation accumulées sur le relevé prévu à l'article 8 sous forme d'indemnité non pensionnable. » Dans son avis du 23 avril 2024, le Conseil d'État a signalé que l'emploi du verbe « pouvoir » à la disposition précitée aurait pour effet d'accorder au ministre ayant la Défense dans ses attributions un pouvoir discrétionnaire non autrement encadré, ce qui est exclu dans les matières réservées par la Constitution à la loi. La disposition précitée relevait en effet en vertu des articles 50, paragraphe 3 (statut des fonctionnaires) et 115 (force publique) de la Constitution des matières dites réservées. En rappelant qu'en ces matières le législateur doit définir les éléments essentiels de la matière réservée avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle pour contrariété aux articles 50, paragraphe 3 et 115 de la Constitution, l'omission du verbe « pouvoir » à l'article 9, paragraphe 2, du projet de loi.²⁶

²⁶ Avis du Conseil d'État du 6 juin 2023 concernant le *projet de loi n° 7880 sur l'Armée luxembourgeoise et modifiant : [...]*.

Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point B) Matières réservées à la loi formelle, 5) Statut des fonctionnaires (article 50, paragraphe 3, de la Constitution).

*

L'amendement 15, point 4°, des amendements gouvernementaux du 17 mai 2024 concernant le *projet de loi n° 8333 modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac et transposant la directive 2022/2100/UE de la Commission du 29 juin 2022 modifiant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés* visait à ajouter un nouvel alinéa 2 à l'article 11 de la loi précitée du 11 août 2006. Ce nouvel alinéa 2 était libellé comme suit : « En cas de contraventions punies conformément aux dispositions de l'article 6, paragraphe 1^{er}, point 12, des avertissements taxés peuvent être décernés par les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale. » Les auteurs expliquaient que l'amendement entendait « investir les agents municipaux, qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale, d'une mission de police judiciaire qui consiste à constater le non-respect de l'interdiction de fumer dans les aires de jeux, prévue à l'article 6, paragraphe 1^{er}, point 12, de la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac. » Dans son [avis complémentaire du 12 juillet 2024](#), le Conseil d'État a toutefois constaté que le projet de loi, dans sa teneur amendée, ne conférerait pas une telle compétence aux agents municipaux, mais les habilitait seulement à décerner des avertissements taxés, compétence qui ne saurait être attribuée indépendamment de pouvoirs de police judiciaire. À cet égard, le Conseil d'État a signalé que l'attribution de pouvoirs de police judiciaire relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 115 de la Constitution. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, qu'un nouveau paragraphe 6 conférant aux agents municipaux une compétence spécifique en matière de recherche et de constatation des infractions à l'interdiction de fumer soit inséré à l'article 10bis de la loi précitée du 11 août 2006.

7) Finances publiques (articles 116 et 117 de la Constitution)

L'article 3, point 1°, du *projet de loi n° 8277 autorisant l'État à participer au financement des gardes sur place et des astreintes des médecins hospitaliers dans les centres hospitaliers et dans les établissements hospitaliers spécialisés et portant modification de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière* visait à insérer un paragraphe 3 à l'article 24 de la loi précitée du 8 mars 2018 qui disposait, en ses alinéas 1^{er} et 2, que : « Pour assurer l'organisation médicale telle que prévue à l'article 24, paragraphe 1^{er}, point 4° et notamment l'organisation des lignes de garde et d'astreinte découlant des dispositions relatives aux services hospitaliers telles que prévues à l'annexe 2 ainsi que des règlements d'exécution de la présente loi, l'organisme gestionnaire sera indemnisé, à charge du budget de l'État, pour pouvoir honorer les prestations réalisées par les médecins prestataires respectifs sur base des taux horaires suivants.

Les taux horaires du temps de présence effective et de disponibilité sont fixés à 10,95 euros et à 4,56 euros et correspondent à la cote 100 de l'indice des prix à la consommation au 1^{er} janvier 1948. »

Dans son [avis du 10 octobre 2023](#), le Conseil d'État a entre autres observé que la matière couverte par le nouvel article 24, paragraphe 3, relevait de celles que les articles 35 et 117, paragraphe 4, de la Constitution réservent à la loi en ce qu'elle touchait, d'une part, à l'exercice d'une profession libérale et que la disposition prévoyait, d'autre part, des dépenses pour plus d'un exercice. En

rappelant²⁷ que dans les matières réservées à la loi, il incombe au législateur de déterminer les éléments essentiels du régime d'indemnisation en cause, dont fait notamment partie le nombre d'heures à indemniser, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, que le libellé de l'article 24, paragraphe 3, de la loi précitée du 8 mars 2018, dans sa teneur proposée, soit complété par l'indication du nombre d'heures qui seraient indemnisées en cas de garde sur place et d'astreinte.

Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point B) Matières réservées à la loi, 4) L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie, de l'activité de la profession libérale et de l'activité agricole (article 35 de la Constitution).

*

Dans les considérations générales de son avis du 10 octobre 2023 concernant le *projet de loi n° 8200 relative au réaménagement du Camp militaire à Waldhof*, le Conseil d'État a rappelé que l'exigence constitutionnelle d'une loi spéciale de financement, inscrite à l'article 117, paragraphe 3, de la Constitution, requiert que la loi de financement en projet détermine avec toute la précision requise l'affectation de l'enveloppe financière qu'il est demandé à la Chambre des députés d'autoriser. L'article 1^{er} du projet de loi prévoyait une enveloppe globale pour le « réaménagement du camp militaire ». Il découlait toutefois du budget et des explications joints audit projet de loi que le financement envisagé ne porterait pas sur de simples travaux de réaménagement, mais bien sur le remplacement de l'ensemble de l'infrastructure du site. Le Conseil d'État, estimant que la loi en projet ne saurait dès lors être considérée comme satisfaisant à la condition de spécialité requise par l'article 117, paragraphe 3, de la Constitution, s'est formellement opposé au libellé de l'article 1^{er} du projet de loi.²⁸

*

L'article 13 du *projet de loi n° 7947 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie* avait trait aux « contributions et subventions financières » que les ministres de l'Économie et des Finances pouvaient accorder aux communes et aux syndicats de commune sur décision conjointe. Il prévoyait que les « modalités de fixation de paiement, et de remboursement » seraient arrêtées dans une convention conclue entre les ministres et la commune ou le syndicat bénéficiaire. Dans son avis du 27 février 2024, le Conseil d'État a entre autres observé que les « contributions et subventions » qui seraient versées pour plus d'un exercice budgétaire constituaient des charges grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice au sens de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution qui dispose que « [t]oute charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice doit être établie par une loi spéciale ». Il s'est en conséquence formellement opposé à la disposition

²⁷ Avis du Conseil d'État du 16 juillet 2021, sur le *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° 7319⁶) pp. 18 et 19.

²⁸ Voir dans le même sens l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son avis du 24 octobre 2023 concernant l'article 1^{er} du *projet de loi n° 8323 relative au réaménagement du champ de tir au Bleesdall* ainsi que celle qu'il a émise dans son avis du 12 juillet 2024 concernant l'article 2 du *projet de loi n° 8389 autorisant le Gouvernement à financer l'acquisition et le soutien logistique du matériel roulant pour les besoins de l'Armée luxembourgeoise*.

précitée en exigeant que les conditions d'octroi et la contribution de la part de l'État soient déterminées par la loi en projet.

*

En vertu de l'article 26, paragraphes 2, alinéa 4, et 4, alinéa 3, du *projet de loi n° 8314 ayant pour objet le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation*, le ministre pouvait, sur demande écrite et motivée, proroger le délai endéans lequel une demande portant sur le versement d'une aide ou une soumission devait intervenir. Aucun délai maximal n'était indiqué et cela dans une matière relevant de celles que l'article 117 de la Constitution réserve à la loi. Or, dans la mesure où, dans une matière réservée 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, dans son avis du 29 mars 2024, s'est formellement opposé à la disposition précitée en exigeant que le texte en projet précise les critères d'après lesquels le ministre pourra accorder une prorogation, notamment par l'indication du délai maximal de celle-ci.

*

L'article 29, point 7°, du *projet de loi n° 7523 portant création de l'établissement public « Agence luxembourgeoise des médicaments et produits de santé (ALMPS) », instituant une commission consultative de qualification et modifiant : 1° la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé ; [...]*, tel qu'il avait été ajouté à la loi en projet par l'amendement gouvernemental unique du 24 octobre 2023, proposait l'insertion d'un article *9bis* dans la loi précitée du 21 novembre 1980. Le nouvel article *9bis* visait à créer une réserve sanitaire pour la « gestion de toute surcharge anormale ayant des conséquences négatives sur la qualité et la continuité des soins primaires ou secondaires ainsi que de toute surcharge anormale des capacités de réponse de santé publique. » Dans son avis du 29 mars 2024, le Conseil d'État a cru comprendre que la mise en place de ladite réserve sanitaire ne constituerait pas nécessairement un engagement financier limité à un exercice. S'agissant dès lors d'une matière que l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution réserve à la loi, il a exigé, sous peine d'opposition formelle, que la création de la réserve sanitaire soit encadrée par des critères précis notamment en complétant la disposition par la précision du nombre maximal de personnes qu'il faudrait engager en vue de la mise en œuvre de la réserve sanitaire.

*

Il est encore renvoyé à l'opposition formelle, relevée au point D) Institutions et administrations publiques, 3) Le pouvoir judiciaire, a) Nomination de magistrats (article 107, alinéa 3, de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son avis complémentaire du 28 juin 2024 concernant l'amendement 15 des amendements parlementaires du 10 mai 2014 concernant le projet de loi n° 8299A portant modification de : 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; en vue d'arrêter un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire pour les années judiciaires 2024/2025, 2025/2026 et 2026/2027.

8) Surveillance de la gestion communale (article 127 de la Constitution)

L'article 12 du *projet de loi n° 7949 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. Le développement et la diversification économiques, 2. L'amélioration de la structure générale de l'économie* chargeait le ministre de l'Économie et le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions de définir et de formuler les « conditions générales de la mise à disposition » de terrains publics dans les zones d'activités économiques. Dans son [avis du 27 février 2024](#), le Conseil d'État a d'abord observé que les considérations générales avaient un caractère réglementaire et que la disposition se heurtait en conséquence à l'article 47 de la Constitution qui confère au seul Grand-Duc la possibilité de charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. Il s'est ensuite demandé si, dans la mesure où elles tendaient à imposer aux communes une réglementation spécifique, les considérations générales n'auraient pas pour effet de limiter l'autonomie des communes et si le contrôle par les ministres des actes posés par les communes à la suite d'une modification des « conditions générales » ne contreviendrait pas à l'article 127, alinéa 1^{er}, de la Constitution qui fait de la surveillance de la gestion communale une matière réservée à loi. Il a rappelé à cet égard que la Cour constitutionnelle²⁹ lit l'article 127³⁰ de la Constitution conjointement avec les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale³¹ dont l'article 8.1 dispose que « tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi », la référence à la « loi » s'entendant comme référence à la « loi formelle »³². Il a finalement relevé le caractère imprécis des termes « conditions générales de la mise à disposition », qui, dans le contexte visé, renvoyaient improprement à un concept de droit civil, à savoir celui des contrats d'adhésion. Il a en effet signalé que les droits réels étaient définis à l'article 1^{er}, point 9^o, du projet de loi comme désignant les droits d'emphytéose et de superficie au sens de la loi modifiée du 22 octobre 2009 portant modification de l'habitat et création d'un pacte logement. Or, selon cette loi, lesdits droits réels sont constitués selon un titre qui « est revêtu de la forme notariale ou prend la forme d'un acte administratif ». Le Conseil d'État a dans ce contexte encore rendu attentif au fait que la formulation « conditions générales de la mise à disposition » pourrait prêter à croire que les conditions générales seraient de nature à préciser ou réglementer tout le processus de mise à disposition, en ce compris la procédure de mise à disposition de terrains publics communaux par les communes et syndicats de communes, ce qui serait encore contraire au principe de l'autonomie communale. En conséquence de ces considérations, le Conseil d'État s'est, au motif de la violation des articles 47 et 127 de la Constitution ainsi que de la violation du principe de sécurité juridique, formellement opposé à l'article 12 du projet de loi.

Des références à l'opposition formelle relevée ci-avant sont faites aux points D) Institutions et administrations publiques, 1) Le Grand-Duc, La prérogative du Grand-Duc de déléguer son pouvoir réglementaire d'exécution (article 47 de la Constitution), et F) Principes généraux du

²⁹ [Avis du Conseil d'État n° 60.105 du 16 juillet 2021](#) sur le *projet de règlement grand-ducal portant modification : 1^o du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux ; [...], p. 2.*

³⁰ Article 127 de la Constitution : « La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et prévoir leur annulation ou leur suspension en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif.

Le Gouvernement en conseil peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. »

³¹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 00156 du 13 novembre 2020, *Mém. A – n° 918* du 20 novembre 2020 ; Arrêt n° 00157 du 13 novembre 2020, *Mém. A – n° 919* du 20 novembre 2020.

³² Cour constitutionnelle, arrêt n° 00131 du 8 décembre 2017, *Mém. A – n° 1042* du 12 décembre 2017, voir aussi le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 septembre 1985, Conseil de l'Europe, série des traités européens- n° 122, p. 8.

droit, 3) Principe de sécurité juridique, c) Incohérences par rapport à d'autres lois ou principes de droit.

9) Établissements publics (article 129 de la Constitution)

L'article 3, point 4°, du projet de loi n° 8313 modifiant la loi modifiée du 1^{er} décembre 1992 portant 1. création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue, et 2. fixation des cadres du personnel des Centres de formation professionnelle continue visait à remplacer l'article 3, paragraphe 6, alinéa 1^{er}, et 2, de la loi précitée du 1^{er} décembre 1992. L'article 3, paragraphe 6, alinéa 1^{er}, dans sa nouvelle teneur, énumérait les compétences du conseil d'administration de l'établissement public pour le développement de la formation professionnelle. La phrase introductive de l'énumération était libellée comme suit « 6) Le conseil d'administration statue notamment sur les matières suivantes : [...] ». Dans son [avis du 28 novembre 2023](#), le Conseil d'État a observé que d'après l'article 129, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics doivent être déterminés par le législateur³³. Il a dès lors demandé, sous peine d'opposition formelle, l'omission du terme « notamment » à la phrase précitée en ce qu'il suggérait que l'énumération des attributions serait purement exemplative. Il a expliqué que la future loi devra, en vertu de l'article 129, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, énoncer de manière exhaustive toutes les attributions du conseil d'administration de l'établissement public pour le développement de la formation professionnelle.

*

L'article 6 du projet de loi n° 8303 portant modification de la loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel visait à modifier l'article 10 de la loi précitée du 22 septembre 2014 concernant les conditions d'éligibilité des œuvres pour l'obtention de l'aide financière sélective. La modification proposée, qui consistait notamment en l'ajout d'un paragraphe 3 à l'article 10, prévoyait que l'octroi d'une aide « pourrait » être subordonnée à des obligations de territorialisation des dépenses au Grand-Duché et de communication de l'œuvre financée sur le territoire national. Dans son [avis du 22 décembre 2023](#), le Conseil d'État s'est dû de rappeler que dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence celle prévue par l'article 129 de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite 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. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, qu'il soit fait abstraction du verbe « pouvoir » pour écrire : « L'octroi de l'aide financière sélective [...] est subordonné [...] ».

*

Dans son [avis du 27 février 2024](#), concernant l'article 25, paragraphe 2, point 6°, du projet de loi n° 8921 portant : 1° mise en œuvre du règlement (UE) 2022/2554 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience opérationnelle numérique du secteur financier et

³³ Voir dans le même sens l'observation que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 28 novembre 2023](#) concernant l'article 5 du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 4 février 1993 fixant les modalités de fonctionnement de l'établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue.

modifiant les règlements (CE) n° 1060/2009, (UE) n° 648/2012, (UE) n° 600/2014, (UE) n° 909/2014 et (UE) 2016/1011 ; 2° transposition de la directive (UE) 2022/2556 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE, 2014/65/UE, (UE) 2015/2366 et (UE) 2016/2341 en ce qui concerne la résilience opérationnelle numérique du secteur financier ;[...], le Conseil d'État a attiré l'attention des auteurs sur le caractère excessivement large du pouvoir qui serait désormais accordé aux autorités compétentes, organisées sous la forme d'établissements publics, de « prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que les entités financières continuent de se conformer aux dispositions du règlement (UE) 2022/2554 et des mesures prises pour son exécution ». En renvoyant à l'article 129, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, en vertu duquel « [l]a loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics. », le Conseil d'État a souligné que les compétences de l'établissement public, en ce compris les pouvoirs dont il dispose le cas échéant pour exercer celles-ci, relèvent des matières que la Constitution réserve à la loi. Comme les mesures que les établissements publics pourraient prendre en vertu de l'article 25, paragraphe 2, point 6°, de la loi en projet n'étaient pas circonscrites par le texte proposé, le Conseil d'État s'est formellement opposé à cette disposition pour contrariété à l'article 129, paragraphe 1^{er}, de la Constitution.

C. LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

1) Règlements nécessaires pour l'exécution des lois et des traités et l'application des actes juridiques de l'Union européenne (articles 45, paragraphe 1^{er} et 46, alinéa 2, de la Constitution)

L'article 3, alinéa 2, du *projet de règlement grand-ducal relatif à la location de logements abordables* prévue par la loi relative aux logements abordable, disposait que : « Le bailleur social se dote de procédures internes écrites, approuvées par le ministre, prévoyant la méthodologie de l'évaluation sommaire des critères socio-économiques adapté à la finalité des logements dont il assure l'attribution. » Il avait pour objet l'exécution de l'article 57, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du *projet de loi n° 7937 relative au logement abordable et modifiant: 1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 3° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ; 4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 [...]* qui chargeait explicitement le pouvoir réglementaire grand-ducal de préciser les modalités [d'évaluation] de ces critères d'attribution. Dans son [avis du 26 septembre 2023](#) concernant le projet de règlement grand-ducal précité, le Conseil d'État a observé qu'en se limitant à prévoir que « la méthodologie de l'évaluation sommaire des critères socio-économiques adaptée à la finalité des logements, dont le bailleur social assure l'attribution, est déterminée par des procédures internes écrites, arrêtées par le bailleur social et approuvées par le ministre ayant le Logement dans ses attributions », le règlement grand-ducal en question déléguait au bailleur social, voire au ministre qui approuverait les procédures internes écrites du bailleur social, la totalité des pouvoirs d'exécution dont il était chargé en vertu de l'article 57 de la loi en projet précitée. Il a signalé qu'une telle façon de procéder se heurtait à la lettre de l'article 57, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du projet de loi précité, qui chargeait le Grand-Duc de la précision desdits critères, impliquant que l'article 3, alinéa 2, du projet de règlement grand-ducal, s'il était maintenu, s'exposerait dès lors au risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Le Conseil d'État a par conséquent insisté pour que les modalités d'évaluation des critères d'attribution socio-

économique soient fixées par le règlement grand-ducal en projet³⁴. Il a mis en garde que l'article 5 du projet de règlement grand-ducal risquerait pour ces mêmes raisons de subir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Une référence à l'observation relevée ci-avant est faite au point D) Institutions et administrations publiques, 1) Le grand-Duc, La prérogative du Grand-Duc de déléguer son pouvoir réglementaire d'exécution (article 47 de la Constitution).

*

Les articles 6 et 7 du *projet de règlement grand-ducal relatif à la participation de l'Armée luxembourgeoise à la Force opérationnelle interarmée (Joint Task Force - JTF) 2024 de l'OTAN* visaient à déterminer les avantages en termes d'indemnités spéciales et de congé spécial auxquels auraient droit les membres du contingent de l'Armée luxembourgeoise qui serait intégré à la force multinationale de réaction rapide de l'OTAN. Dans son [avis du 26 septembre 2023](#), le Conseil d'État a relevé que l'article 9, paragraphe 1^{er}, 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 prévoit que le participant à une opération pour le maintien de la paix a droit à une indemnité spéciale non pensionnable « pendant la durée effective de sa mission à l'étranger ». Le dispositif en projet entendait toutefois limiter l'allocation de l'indemnité aux périodes de « déploiement effectif ». Le Conseil d'État a toutefois cru comprendre que les membres de l'Armée luxembourgeoise concernés manœuvreraient encore à l'étranger, en dehors des phases de déploiement, pour effectuer des exercices et des entraînements avec les contingents des pays partenaires. Comme le libellé proposé par les auteurs du projet de règlement grand-ducal excluait ces périodes du calcul de l'indemnité, le Conseil d'État a considéré que le règlement en projet était de nature à restreindre la portée de sa base légale. Il a par conséquent mis en garde que le dispositif proposé risquerait, sauf à être supprimé, d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

*

Dans les considérations générales de son [avis du 10 octobre 2023](#) concernant *le projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire une quatrième modification du plan d'occupation du sol « Aéroport et environs » déclaré obligatoire par le règlement grand-ducal modifié du 17 mai 2006*, le Conseil d'État a demandé qu'il soit satisfait aux exigences de l'article 18, paragraphe 7, de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, selon lequel le plan d'occupation du sol est rendu obligatoire après une délibération du Gouvernement en conseil relative à l'approbation définitive du plan et que la date de cette délibération soit indiquée au préambule du règlement grand-ducal en projet. Constatant que la délibération en question n'était pas versée au dossier, il a mis en garde qu'à défaut de celle-ci, le règlement grand-ducal en projet s'exposerait à la sanction de l'article 102 de la Constitution pour non-respect des conditions légales précitées³⁵.

*

³⁴ Voir dans le même sens l'observation que le Conseil d'État a émise dans le [même avis](#) à l'endroit de l'article 5 du *projet règlement grand-ducal relatif à la location de logements abordables* prévue par la loi relative aux logements abordables.

³⁵ Voir dans le même sens l'observation que le Conseil d'État a faite dans son [avis du même jour](#) concernant le *projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan d'occupation du sol (POS) « Nordstad – Lycée »* qui présentait les mêmes irrégularités.

L'article 7 du *projet de règlement grand-ducal portant application de règles relatives aux paiements directs prévus par la loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales* tirait sa base légale de l'article 10 de la loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales et visait à mettre en œuvre l'article 24 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. L'article 7, paragraphe 4, alinéa 2, dudit projet de règlement grand-ducal visait plus particulièrement à « remplacer le régime sur base des droits au paiement à compter de l'année de demande 2027, par un régime d'aide à l'hectare uniforme sans droits au paiement conformément à l'article 22 du règlement (UE) 2021/2115. » Dans son [avis du 14 novembre 2023](#), le Conseil d'État a toutefois constaté que l'article 10 de la loi de base ne prévoit pas la possibilité d'un tel changement de régime. Il a par conséquent mis en garde que l'article 7, paragraphe 4, du règlement grand-ducal en projet dépassait le cadre de sa base légale et risquerait en conséquence d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution³⁶.

*

L'article 59 du *projet de règlement grand-ducal portant application de règles relatives aux paiements directs prévus par la loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales* avait pour objet l'abrogation du règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2015 portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, des règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, en prévoyant toutefois que ledit règlement grand-ducal continuerait à s'appliquer aux demandes d'aides introduites avant l'entrée en vigueur du nouveau régime. Dans son [avis du 14 novembre 2023](#), le Conseil d'État a observé que l'article 120, paragraphe 2, point 2°, de la loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales est plus nuancé sur le maintien des dispositions de la législation antérieure dans la mesure où il ne concerne que les conditions de paiement de l'aide. Considérant en conséquence que l'article 59, alinéa 2, du règlement grand-ducal en projet dépassait le cadre de sa base légale, le Conseil d'État a mis en garde que la disposition s'exposerait au risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

*

Dans les considérations générales de son [avis du 28 novembre 2023](#) concernant le *projet de règlement grand-ducal 1. déterminant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Comité d'accompagnement de l'Observatoire de l'Égalité entre les genres ; 2. déterminant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur à l'Égalité entre les genres ; 3. portant abrogation du règlement grand-ducal du 27 novembre 1984 portant création d'un comité du travail féminin*, le Conseil d'État a observé que selon la fiche financière jointe au dossier, le projet de règlement grand-ducal n'aurait pas d'impact sur le budget de l'État. Les articles 7, 12 et 13 prévoyaient toutefois qu'une indemnité serait payée aux membres du Comité et du Conseil supérieur ainsi qu'aux experts appelés à participer au Comité et au Conseil supérieur et que les frais de fonctionnement du Conseil supérieur seraient à charge du budget de l'État. La fiche financière jointe au règlement grand-ducal en projet ne répondait dès lors 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

³⁶ Voir dans un sens similaire l'observation que le Conseil d'État a émise [dans le même avis](#) concernant l'article 15, point 2°, du projet de règlement grand-ducal.

qui exige que l'impact sur le budget de l'État soit évalué moyennant une fiche financière comportant tous les renseignements qui permettent d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées ainsi que leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel. Dans la mesure où la fiche financière jointe au projet de règlement grand-ducal n'était pas conforme à la disposition légale précitée, le Conseil d'État a mis en garde que le dispositif réglementaire en projet s'exposerait à la sanction de l'article 102 de la Constitution.

*

L'article 1^{er} du *projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 6 décembre 2019 précisant les modalités et conditions de mise en place du dossier de soins partagé*, tendait à introduire à l'article 9, paragraphe 5, alinéa 3, du règlement grand-ducal précité du 6 décembre 2019 une durée de conservation particulière pour les informations relatives à l'expression personnelle du titulaire du dossier de soins partagé, en ce qu'il prévoyait que lesdites données seraient « conservées jusqu'à ce que [le titulaire] les modifie ou les supprime ». Dans son [avis du 28 novembre 2023](#), le Conseil d'État a observé concernant cette modification que l'article 60^{quater} du Code de la sécurité sociale, servant de base légale à la disposition précitée du projet de règlement grand-ducal, prévoit une durée de conservation de dix ans pour les données reprises au dossier de soins partagé. Cet article dispose en effet en son paragraphe 5^{bis}, alinéa 1^{er}, que « [l]es données sont conservées au dossier de soins partagé pendant dix ans à compter de leur versement au dossier. » Comme la modification envisagée était dès lors contraire à la loi, le Conseil d'État a mis en garde qu'à défaut d'être supprimé, l'article 9, paragraphe 5, alinéa 3, dans sa teneur proposée, risquerait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

*

L'article 2, point 4^o, du projet de loi *projet de loi n° 8148 relative à la rétention des données à caractère personnel et portant modification : 1° du Code de procédure pénale ; 2° de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques ; et 3° de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État* visait à compléter la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques par un nouvel article 5^{bis}, dont le paragraphe 2, alinéa 2, renvoyait à un « arrêté grand-ducal » pour déterminer l'étendue des zones géographiques dont question. Comme l'acte en question constituait une mesure d'exécution générale que le législateur visait à confier au Grand-Duc en vertu de l'article 45 de la Constitution, le Conseil d'État, dans son [avis du 23 janvier 2024](#), a demandé, sous peine d'opposition formelle, que la loi en projet renvoie à un règlement-grand-ducal.

*

Dans son [avis du 6 février 2024](#) concernant le *projet de règlement grand-ducal fixant le programme et la durée de la formation professionnelle spéciale portant sur la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales en matière des sanctions applicables aux infractions concernant les modalités et les sanctions relatives à l'installation et l'utilisation des tachygraphes*, le Conseil d'État a relevé que selon la lettre de saisine, les chambres professionnelles n'auraient pas été consultées au motif qu'elles ne seraient pas concernées par l'objet du règlement grand-ducal en projet. Comme le dispositif proposé avait toutefois trait à la formation des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises, le Conseil d'État a estimé qu'il s'imposait de procéder à la consultation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Il a rappelé dans ce contexte que, dans la mesure où la loi impose la consultation des chambres professionnelles concernées par

le texte en projet, la demande de ces avis constitue une obligation légale dont le non-respect risque d'entraîner la sanction de l'article 102 de la Constitution.

*

Il est encore renvoyé à l'opposition formelle relevée au point D) Institutions et administrations publiques, 1) Le Grand-Duc, La prérogative du Grand-Duc de déléguer son pouvoir réglementaire d'exécution (article 47 de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans avis du 11 juin 2024, concernant l'article 6, alinéa 3, du projet de loi n° 8301 portant modification : 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; et 2° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration.

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

I. L'exécution des dispositions légales relevant des matières réservées à la loi (articles 45, paragraphe 2, 124, alinéa 2, et 129, paragraphe 2, alinéa 2, de la Constitution)

a) L'accès aux emplois publics (article 11 de la Constitution)

Dans son avis du 12 décembre 2023 concernant l'article 2 du *projet de règlement grand-ducal portant modification : 1. du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 portant organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation continue du personnel de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que des cycles de formation préparatoires aux groupes de traitement et d'indemnité supérieurs ; 2. du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2010 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'État et des établissements publics ; [...]* qui entendait modifier l'article 3, point 1.3 du règlement grand-ducal précité du 12 mai 2010, le Conseil d'État a souligné que le contrôle des connaissances des langues administratives dans le cadre du recrutement des fonctionnaires et employés de l'État relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11 de la Constitution, aux termes duquel « [l]a loi règle l'accès aux emplois publics », impliquant que les conditions d'accès aux emplois publics dont fait partie la connaissance des trois langues administratives doivent être réglées au niveau de la loi quant à leurs éléments essentiels. En soulignant que le contenu essentiel des épreuves de langues ainsi que les conditions de réussite et de dispense auxdites épreuves sont des éléments essentiels qui doivent à ce titre être déterminés par le législateur, le Conseil d'État a mis en garde que l'article 3 sujet à modification risquerait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Il a émis des observations similaires concernant les modifications envisagées à l'article 4, point 2° du projet de règlement grand-ducal.

*

L'article 11, alinéa 1^{er}, du *projet de règlement grand-ducal relatif à la détermination et le contrôle de l'aptitude médicale du personnel militaire de l'Armée luxembourgeoise* visait à préciser les formes et les délais selon lesquels les avis, rapports ou résultats des actes techniques médicaux devaient parvenir au service médical. L'alinéa 2 du même article déterminait les conséquences

d'un défaut de communication des documents requis dans le délai imparti. La matière visée à l'article précité relevait en l'occurrence de celles que l'article 11 de la Constitution, qui dispose que « la loi règle l'accès aux emplois publics », réserve à la loi. Dans son avis du 21 mai 2024, le Conseil d'État a renvoyé à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2018³⁷ dans lequel ladite cour a retenu que le délai de forclusion fait partie des éléments essentiels qui, dans les matières réservées à la loi, sont de la compétence du législateur. Au regard de cette jurisprudence, le Conseil d'État a observé que le pouvoir réglementaire grand-ducal ne saurait pas prévoir le principe d'un délai de forclusion et que l'article 11 en projet, sauf à être supprimé, s'exposerait dès lors au risque d'encourir la sanction d'inapplicabilité de l'article 102 de la Constitution.

b) L'institution de différences de traitements (article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution)

Dans son avis du 28 novembre 2023, le Conseil d'État a constaté à la lecture de l'article 7 du *projet de règlement grand-ducal 1. déterminant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Comité d'accompagnement de l'Observatoire de l'Égalité entre les genres ; 2. déterminant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur à l'Égalité entre les genres ; 3. portant abrogation du règlement grand-ducal du 27 novembre 1984 portant création d'un comité du travail féminin* que les membres du Comité d'accompagnement de l'Observatoire de l'Égalité entre les genres ainsi que les experts appelés à participer aux travaux du Comité, ayant le statut d'agent de l'État, ne toucheraient pas d'indemnité. Cet article disposait en effet que : « S'ils n'ont pas le statut d'agent de l'État, les membres du Comité ainsi que les experts appelés à participer aux travaux du Comité touchent une indemnité de 11, 5 Euros au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948. » Le statut professionnel était donc le critère auquel il était recouru pour déterminer les membres et experts bénéficiant de l'indemnité prévue. La différenciation qui était ainsi mise en œuvre constituait aux yeux du Conseil d'État une différence de traitement au sens de l'article 15 de la Constitution. Il a souligné à ce sujet que l'article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, en vertu duquel « [l]a loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but », confère le pouvoir d'instituer des différences de traitement non pas au Grand-Duc mais au législateur. Comme toute différence de traitement répondant aux exigences constitutionnelles de l'article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution doit dès lors être inscrite dans la loi, le Conseil d'État a mis en garde que l'article 7 du projet de règlement grand-ducal risquerait, en raison de sa contrariété avec l'article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Il a réitéré cette observation à l'article 13 du projet de règlement grand-ducal précité.

c) Les droits à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel (articles 31, première phrase et 37 de la Constitution)

En vertu de l'article 11, paragraphe 1^{er}, du *projet de loi n° 7932 sur l'exercice des professions libérales des secteurs de la construction et de l'aménagement du territoire et portant modification : 1. de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2. de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ; 3. de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel ; 4. de la loi*

³⁷ Arrêt n° 133 de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2018, Mém. A n° 197 du 20 mars 2018.

modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 5. de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ; et portant abrogation de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil, l'Ordre [des architectes, architectes d'intérieur, architectes-paysagistes, géomètres, ingénieurs-conseils du secteur de la construction et urbanistes/aménageurs] devait établir pour chaque profession de l'Ordre un tableau comprenant les listes des personnes tenues de s'inscrire à l'Ordre. L'article 11, paragraphe 2, visait à investir le Grand-Duc d'un pouvoir réglementaire, non autrement encadré, aux fins de déterminer l'étendue des informations qui seraient publiées sur chacune des listes. Dans son avis du 22 décembre 2023, le Conseil d'État s'est formellement opposé à cette disposition. En effet, dans la mesure où la matière concernée relevait de celles que les articles 31 et 37 de la Constitution réservent à la loi, il a considéré que la disposition ne répondait pas aux exigences de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Il a renvoyé à cet égard à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle l'article 45, paragraphe 2, 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 »³⁸.

*

L'article 1^{er}, point 1^o, du *projet de loi n° 8148 relative à la rétention des données à caractère personnel et portant modification : 1^o du Code de procédure pénale ; 2^o de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques ; et 3^o de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État* visait à insérer un nouvel article 24-3 au Code de procédure pénale, traitant notamment de la conservation de données relatives au trafic et à la localisation des utilisateurs de services de télécommunications. Le nouvel article 24-3, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 disposait que : « L'obligation de conserver [les données relatives au trafic] inclut la conservation des données relatives aux appels téléphoniques infructueux lorsque ces données sont générées ou traitées, en ce qui concerne les données de la téléphonie, ou journalisées, en ce qui concerne les données de l'internet, dans le cadre de la fourniture des services de communications concernés. [...] ». Dans son avis du 23 janvier 2023, le Conseil d'État s'est interrogé sur la signification des termes « données de l'Internet » employés à l'extrait précité. Il s'est notamment demandé si les termes visés se rapportaient à l'adresse IP. Il a relevé l'importance de cette question au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui a eu l'occasion de préciser que les adresses IP, bien que relevant de la catégorie de données relatives au trafic et à la localisation, obéissent toutefois à un régime différent³⁹. En effet, si la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques) ne s'opposait pas, selon ladite cour, à une conservation ciblée dans le cadre de la recherche et de la poursuite d'infractions pénales quelles qu'elles soient, une conservation généralisée et indifférenciée des adresses IP serait en revanche

³⁸ Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n°166, Mém. A n° 440 du 10 juin 2021 et Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, n° 177, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023.

³⁹ CJUE, arrêt du 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net e.a. contre Premier ministre e.a.*, C-511/18, C-512/18, C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791 ; CJUE, arrêt du 5 avril 2022, *G.D. contre Commissioner of An Garda Síochána, Minister for Communications, Energy and Natural Resources, Attorney General*, C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258 ; CJUE, arrêt du 20 septembre 2022, *Bundesrepublik Deutschland contre SpaceNet AG et Telekom Deutschland GmbH*, C-793/19, C-794/19, ECLI :EU :C :2022 :702.

admissible qu'en cas de menace grave pour la sécurité publique ou pour la lutte contre la criminalité grave. Considérant que l'imprécision des termes « données de l'Internet », était en conséquence source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à ces termes. Dans ce même contexte, il a encore observé que si le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, renvoyait à un règlement grand-ducal pour « détermine[r] les catégories de données relatives au trafic susceptibles de pouvoir servir à la recherche, à la constatation et à la poursuite d'infractions visées ci-dessus », voire préciser « les formes et les modalités suivant lesquelles les données visées sont à mettre à la disposition des autorités judiciaires », cette manière de procéder n'était toutefois pas conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. L'article 31 de la Constitution, qui figure dans la section consacrée aux libertés publiques, dispose en effet que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi », tandis que l'article 37 de la Constitution précise, dans sa première phrase, que « [t]oute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. » En renvoyant à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, rendue avant l'entrée en vigueur de la Constitution révisée, qui reste toujours fondée, suivant laquelle « [d]'après l'article 32, paragraphe 3⁴⁰, de la Constitution, 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 »⁴¹, il a considéré que la disposition, en prévoyant une fixation de la catégorie de données par voie de règlement grand-ducal, sans entourer le pouvoir réglementaire grand-ducal d'un cadrage normatif suffisant, n'était pas conforme aux exigences constitutionnelles. Il s'y est en conséquence formellement opposé. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 2, point 4^o, du projet de loi.

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

*

L'article 6 du projet de *règlement grand-ducal portant exécution de l'article 55 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions en fixant les modalités de la formation professionnelle spéciale des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises en matière d'armes et munitions, et en déterminant les données auxquelles ces fonctionnaires ont accès dans l'exercice de leurs missions en relation avec les armes et munitions* visait à déterminer les données à caractère personnel et non-personnel auxquelles auraient accès les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises. Dans son [avis du 27 février 2024](#), le Conseil d'État a souligné que l'article 55, paragraphe 5, de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions, fondement légal du règlement grand-ducal en projet, prévoit un accès direct en faveur des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises au seul « fichier des armes » visé à l'article 15 de cette même loi et qu'il n'envisage pas l'accès pour ces fonctionnaires aux données contenues dans le « fichier des armes prohibées du ministre ayant la Justice dans ses attributions », visées à l'article 10 du règlement grand-ducal du 22 juillet 2008 portant exécution de l'article 48-24 du Code d'instruction criminelle et de l'article 34-1 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police. L'article 6 en projet visait en effet à accorder aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises un accès au « fichier des armes prohibées du ministre ayant la Justice dans ses attributions » aux fins de leur conférer un accès aux mêmes données que celles auxquelles ont accès

⁴⁰En l'occurrence, il s'agit de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée, à contenu identique sur ce point.

⁴¹ Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, n° 177, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023.

les policiers et ceci en raison de la similarité de leurs missions. Le Conseil d'État a par conséquent mis en garde que la disposition proposée, dans la mesure où elle dépassait le cadre tracé par l'article 55 de la loi précitée du 2 février 2022, par surcroît dans une matière réservée à la loi en vertu des articles 31 et 37 de la Constitution, risquerait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

*

L'article 1^{er}, point 3^o, du *projet de loi n° 8031 portant modification : 1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et 2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement* visait à insérer un alinéa 4 nouveau à l'article 1^{er} de la loi précitée du 12 novembre 2002, libellé comme suit : « Le ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions et le ministre de la Justice s'informent réciproquement des demandes introduites et des autorisations émises, et échangent toutes les informations pertinentes y afférentes. » Dans le commentaire afférent à cette modification, les auteurs expliquaient que la disposition visait à créer une base légale pour l'échange d'informations ayant déjà lieu entre les services afférents de deux ministères différents, compétents pour les autorisations d'établissement, d'une part, et les autorisations pour l'activité de gardiennage, d'autre part. Dans son avis du 11 juin 2024, le Conseil d'État, en constatant à la lecture du commentaire précité que la disposition avait trait à l'échange de données à caractère personnel, a rappelé que l'article 31 de la Constitution, qui figure dans la section consacrée aux libertés publiques dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. » Il a ensuite renvoyé à l'article 37 de la Constitution précisant, dans sa première phrase, que « [t]oute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel ». Comme la matière touchait dès lors à un double égard à des matières que la Constitution réserve à la loi, le Conseil d'État a rappelé que la Cour constitutionnelle, en affinant sa jurisprudence antérieure, a, dans son arrêt n° 177 du 3 mars 2023, retenu que « [d]'après l'article 32, paragraphe 3⁴², de la Constitution, 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. »⁴³. Dès lors, afin d'assurer la conformité de l'ajout proposé aux articles 31 et 37 de la Constitution, le Conseil d'État a demandé aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de compléter la disposition en indiquant la nature des données à caractère personnel échangées, ainsi que la finalité et les conditions dans lesquelles l'échange envisagé aura lieu⁴⁴.

*

L'article 3 du *projet de loi n°8330B portant organisation de l'Administration du cadastre et de la topographie* disposait que : « Art. 3. (1) La consultation et la diffusion de la documentation relative à la mensuration officielle, de la documentation cadastrale, de la documentation topographique, du registre national des localités et des rues et des systèmes de référence de coordonnées nationaux gérés par l'administration sont déterminées par règlement grand-ducal. (2) La consultation et la diffusion des données issues du registre foncier ont pour finalité de faire connaître aux tiers

⁴²En l'occurrence, il s'agit de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée, à contenu identique sur ce point.

⁴³ Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, n° 177, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023.

⁴⁴ Voir dans le même sens l'observation que le Conseil d'État a faite dans son avis du 11 juin 2024 concernant l'article 4 du projet de règlement grand-ducal relatif à la prise en charge par l'État des primes d'assurance contre certains risques agricoles.

intéressés la situation juridique d'un immeuble au moyen du système informatique de la publicité foncière. Le degré des informations transmises dépend de la qualité du tiers intéressé dûment identifié. » Cet article était appelé à fournir la base légale au projet de règlement grand-ducal n° 61.703 pour la consultation et la diffusion de la documentation relative à la mensuration officielle, de la documentation cadastrale, de la documentation topographique, du registre national des localités et des rues et des systèmes de référence de coordonnées nationales gérés par l'Administration. Dans son [avis du 12 juillet 2024](#), le Conseil d'État a observé que les données pouvant être consultées par les tiers en vertu du paragraphe 2 de l'article 3 en projet étaient des données à caractère personnel. Il a rappelé à cet égard que l'article 31 de la Constitution figurant dans la section consacrée aux libertés publiques, dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi », et que l'article 37, première phrase, de la Constitution exige par ailleurs, que « [t]oute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel ». La matière relevant donc à double titre de celles que la Constitution réserve à la loi formelle, le Conseil d'État a rappelé que la Cour constitutionnelle, en affinant sa jurisprudence antérieure, a, dans son arrêt n° 177 du 3 mars 2023, retenu que « [d]'après l'article 32, paragraphe 3⁴⁵, de la Constitution, 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. »⁴⁶ Afin d'assurer la conformité de la disposition proposée aux articles 31 et 37 de la Constitution, le Conseil d'État a fait valoir qu'il faudrait, sous peine d'opposition formelle, compléter l'article 3, paragraphe 2, du projet de loi par l'indication de la nature des données à caractère personnel communiquées à des tiers, la qualité du « tiers intéressé dûment identifié », ainsi que la finalité et les conditions dans lesquelles cet échange a lieu. Il a par ailleurs ajouté qu'en vertu de l'article 6, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, il s'imposait de déterminer, dans l'ordre juridique national, les conditions dans lesquelles les données à caractère personnel pourront être traitées pour une finalité autre que celle pour laquelle elles auront été collectées, ce qui couvre le cas de la communication des données collectées par une administration à des tiers.⁴⁷

d) Le traitement des données à caractère personnel (article 31, seconde phrase, de la Constitution)

L'article 19 du *projet de règlement grand-ducal portant introduction de règles communes à certaines interventions financières prévues par la loi concernant le soutien au développement*

⁴⁵ En l'occurrence, il s'agit de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée, à contenu identique sur ce point.

⁴⁶ Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, n° 177, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023.

⁴⁷ Voir dans ce contexte également l'observation que le Conseil d'État a émise dans les considérations générales de son [avis du 12 juillet 2024](#) relatif au *projet de règlement grand-ducal - concernant la consultation et la diffusion de la documentation relative à la mensuration officielle, de la documentation cadastrale, de la documentation topographique, du registre national des localités et des rues et des systèmes de référence de coordonnées nationales gérés par l'Administration du cadastre et de la topographie ; et - portant fixation du tarif des redevances à percevoir au profit de l'État pour les travaux de bureau et de terrain exécutés par l'Administration du cadastre et de la topographie*.

durable des zones rurales visait à déterminer les finalités « secondaires » d'utilisation des données figurant dans la demande géospatialisée. Le commentaire de l'article expliquait à cet égard que « [l']article 19 a pour objet de préciser que, au-delà de ses finalités primaires, les données à caractère personnel [qui] peuvent donner lieu à des usages secondaires pour des finalités distinctes. » Dans son [avis du 27 octobre 2023](#), le Conseil d'État a rendu attentif au fait que l'article 31 de la Constitution, en disposant que : « [...] [les données à caractère personnel] ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi », réserve le traitement des données à caractère personnel à la loi. Comme il était dès lors exclu qu'un règlement grand-ducal détermine de manière spontanée les finalités « secondaires » d'utilisation de données à caractère personnel, le Conseil d'État a mis en garde que l'article 19 du règlement grand-ducal en projet risquerait d'encourir la sanction d'inapplicabilité de l'article 102 de la Constitution.

*

L'article 17 du *projet de règlement grand-ducal relatif aux activités des aéronefs ultralégers motorisés, des planeurs ultralégers motorisés et des planeurs ultralégers*, disposait en son paragraphe 1^{er} que « (1) L'immatriculation des ULM est constatée par un certificat d'immatriculation spécial reprenant au moins les éléments suivants : 1^o marque de nationalité et d'immatriculation ; 2^o constructeur et désignation de l'ULM donnée par le constructeur ; 3^o numéro de série de l'ULM ; 4^o nom, prénom et adresse du propriétaire. » Dans son [avis du 12 décembre 2023](#), le Conseil d'État a donné à considérer que les données relatives à l'immatriculation des ULM, visées à l'article 17, paragraphe 1^{er} précité, devaient en tant que données à caractère personnel⁴⁸, en vertu de l'article 31 de la Constitution, n'être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. Comme la loi censée servir de base légale au règlement grand-ducal en projet, à savoir la loi a loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne, était toutefois silencieuse à cet égard, le Conseil d'État a rendu attentif au fait que les dispositions de l'article 17, paragraphe 1^{er}, du projet de règlement grand-ducal risqueraient d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

*

L'amendement 13 des *amendements parlementaires du 30 juin 2024 concernant le projet de loi n° 7961 modifiant : 1° 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° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs* visait à répondre à l'opposition formelle que le Conseil d'État avait émise dans son avis du 7 février 2023 à l'encontre du paragraphe 2 de l'article 15-1, dont l'insertion était proposée dans la loi précitée du 19 décembre 2002 par l'article 22 du projet de loi, en raison notamment du caractère généralisé de l'accès à toute banque de données des « administrations et services publics » qu'il était envisagé de conférer au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés. Le Conseil d'État avait en effet considéré dans son premier avis que l'accès qu'il était proposé de conférer au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés n'était pas conforme à l'exigence prévue par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) suivant laquelle les traitements nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public, ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, doivent être poursuivis pour des finalités déterminées et être proportionnés à un objectif légitime poursuivi. Aux fins de répondre à cette opposition formelle, les auteurs de l'amendement avaient proposé de compléter l'article 15-1, paragraphe 2, comme

⁴⁸ CEDH, *Benedik c. Slovénie*, n° 62357/14, § 108

suit : « Cet accès se limite aux données des personnes inscrites au registre de commerce [lire : et des sociétés] aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du Chapitre III de la présente loi. Un règlement grand-ducal fixe limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès. » Dans son avis complémentaire du 6 février 2024, le Conseil d'État a toutefois attiré l'attention des auteurs sur l'article 31 de la Constitution révisée qui range le traitement des données à caractère personnel parmi les matières qui sont réservées à la loi. Il a rappelé que la Cour constitutionnelle a retenu dans son arrêt n° 177 du 3 mars 2023, que « [d]'après l'article [45, paragraphe 2⁴⁹], de la Constitution, 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. »⁵⁰. Comme la disposition proposée ne satisfaisait pas à ces exigences, le Conseil d'État s'y est formellement opposé en raison de sa contrariété avec l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Il a demandé aux auteurs de s'inspirer de l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Il a réitéré cette opposition formelle à l'encontre de l'amendement 26 des amendements parlementaires précités.

*

L'article 5 du *projet de règlement grand-ducal relatif à la détermination et le contrôle de l'aptitude médicale du personnel militaire de l'Armée luxembourgeoise* disposait que « [...] [Le médecin] ne peut communiquer une information sujette au secret médical ni au responsable ni à un autre tiers qu'à la suite d'un accord formel et écrit de la part de l'intéressé. Ne tombent pas sous cette interdiction les informations échangées avec d'autres médecins concernés par le dossier médical de l'intéressé. » Dans son avis du 21 mai 2024, le Conseil d'État a souligné que le traitement des données à caractère personnel, en l'occurrence celles relatives à la santé, relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 31 de la Constitution qui dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant » et que « [c]es données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi ». Comme les conditions selon lesquelles le médecin pourrait communiquer les données de santé des personnes visées devaient en conséquence être déterminées au niveau de la loi et que la disposition précitée dépassait le cadre lui réservé par la Constitution, le Conseil d'État a mis en garde que la disposition proposée risquerait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Il a signalé que l'article 8 du règlement grand-ducal en projet risquerait pareillement de subir la sanction de l'article 102 de Constitution. Cet article visait en effet à permettre au médecin chargé d'établir le profil d'aptitude du candidat de requérir les avis d'autres professionnels, à savoir les avis du psychologue de l'Armée et du médecin-dentiste attaché au service médical de l'Armée et en cas de pathologie préexistante ou dépistée lors de l'examen médical, susceptible d'affecter la capacité opérationnelle de la personne examinée, d'envoyer le candidat chez son médecin traitant ou un médecin spécialiste en cas de besoin avec une demande d'avis ou de rapport.

e) Sécurité sociale, protection de la santé et droits des travailleurs (article 34 de la Constitution)

⁴⁹ Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023.

⁵⁰ *Ibid.*

L'amendement 37 des amendements parlementaires du 28 avril 2022 concernant le *projet de loi n° 7329 1° portant coordination et modification de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois ; 2° portant modification : a) du Code de la consommation ; b) de la loi modifiée du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine ; c) de la loi du 23 septembre 1997 portant réglementation de la navigation de plaisance et portant modification de certaines autres dispositions légales ; et d) de la loi du 29 avril 2000 transposant la directive n° 92/29/CEE du Conseil du 31 mars 1992 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires* portait sur l'article 3.2.3-14 tel que l'article 73 du projet de loi visait à l'introduire dans la loi précitée du 9 novembre 1990. L'article 3.2.3-14, relatif au salaire minimum des gens de mer, avait dans sa version amendée la teneur suivante : « Art. 3.2.3-14. Sans préjudice de dispositions plus favorables établies par conventions collectives ou par leur contrat de travail, le salaire des gens de mer travaillant à bord d'un navire battant pavillon luxembourgeois et ne résidant pas à Luxembourg ne peut être inférieur au montant fixé, par règlement grand-ducal ou conventions collectives, par référence aux rémunérations généralement pratiquées ou recommandées sur le plan international. » Dans son avis complémentaire du 10 octobre 2023, le Conseil d'État s'est heurté à la précision ajoutée par l'amendement à la disposition précitée, suivant laquelle le salaire des gens de mer ne pourrait être inférieur au montant fixé « par règlement grand-ducal ou conventions collectives ». Il a observé que cet ajout ne permettait pas de connaître la norme effectivement visée (règlement grand-ducal ou conventions collectives) et ne satisfait dès lors pas à la précision requise par l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution dans le cadre de matières réservées à la loi, en l'occurrence celles prévues par les articles 34 et 35 de la Constitution. Il a rappelé dans ce contexte 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, ou comme en l'espèce à des parties prenantes à une convention collective de travail. Il s'est en conséquence formellement opposé à l'amendement proposé pour violation des articles 34, 35 et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

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, I) Exécution des dispositions légales relevant des matières réservées à la loi (articles 45, paragraphe 2, 124, alinéa 2, et 129, paragraphe 2, alinéa 2, de la Constitution), f) Exercice de la liberté du commerce et de l'industrie, de la profession libérale et de l'activité agricole (article 35 de la Constitution).

*

Dans son avis du 12 décembre 2023 concernant l'article 16 du *projet de règlement grand-ducal portant modification : 1. du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 portant organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation continue du personnel de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que des cycles de formation préparatoires aux groupes de traitement et d'indemnité supérieurs ; 2. du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2010 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'État et des établissements publics ; 3. du règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État ; 4. du règlement grand-ducal du 30 septembre 2015 déterminant le programme des épreuves, la composition de la commission d'examen et l'organisation des examens de carrière des employés de l'État ; 5. du règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 déterminant pour les fonctionnaires et employés de l'État les modalités*

d'attribution de la réduction de stage et de la prime de doctorat ; 6. du règlement grand-ducal modifié 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, le Conseil d'État a rappelé que l'examen de carrière des employés de l'État relève en vertu de l'article 34 de la Constitution relatif aux droits des travailleurs d'une matière réservée à la loi et que les dispositions de l'article 16 du projet de règlement grand-ducal visant à déterminer les exigences minimales en matière de volume et de contenu des épreuves de l'examen de carrière étaient dès lors de la compétence du législateur. Il a par conséquent attiré l'attention des auteurs sur le fait que l'article 16 du projet de règlement grand-ducal risquerait, s'il était maintenu, d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

*

L'article 1^{er} du *projet de règlement grand-ducal portant modification : 1. du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 portant organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation continue du personnel de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que des cycles de formation préparatoires aux groupes de traitement et d'indemnité supérieurs ; 2. du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2010 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'État et des établissements publics ; 3. du règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État ; 4. du règlement grand-ducal du 30 septembre 2015 déterminant le programme des épreuves, la composition de la commission d'examen et l'organisation des examens de carrière des employés de l'État ; 5. du règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 déterminant pour les fonctionnaires et employés de l'État les modalités d'attribution de la réduction de stage et de la prime de doctorat ; 6. Du règlement grand-ducal modifié 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* visait à modifier l'article 14 du règlement grand-ducal précité du 27 octobre 2000 afin de tenir compte de la suppression de la catégorie de traitement D par le *projet de loi n° 8040 sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État* et des changements de dénomination en découlant. Dans son [avis du 12 décembre 2023](#), le Conseil d'État a rappelé que la formation préparatoire aux groupes de traitement et d'indemnité supérieurs des fonctionnaires et employés, telle que prévue par l'article 14 sujet à modification, relève des matières réservées à la loi en vertu des articles 50, paragraphe 3⁵¹ et 34 de la Constitution. Il a par conséquent observé que les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de participation et de réussite à ladite formation sont des éléments essentiels qui doivent à ce titre, en vertu de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, être déterminées au niveau de la loi, alors que seules les questions de détail peuvent être reléguées à un règlement grand-ducal. Au vu de ces observations, il a mis en garde que le dispositif en projet risquerait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Le Conseil d'État a émis une

⁵¹ Voir dans le même sens l'observation que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 22 décembre 2023](#) concernant l'article 2 du *projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2014 fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle de connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de certaines lois en matière environnementale.*

observation similaire concernant la modification envisagée à l'article 12 du règlement grand-ducal en projet.

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 formelle, I) Exécution des dispositions légales relevant des matières réservées à la loi (articles 45, paragraphe 2, 124, alinéa 2, et 129, paragraphe 2, alinéa 2, de la Constitution), h) Le statut des fonctionnaires (article 50, paragraphe 3, de la Constitution).

*

L'article 4 du *projet de règlement grand-ducal relatif à la détermination et le contrôle de l'aptitude médicale du personnel militaire de l'Armée luxembourgeoise* prévoyait la détermination par voie d'un règlement intérieur : 1° des profils minimaux d'aptitudes liés aux emplois et activités effectués au sein de l'Armée et les risques y afférents ; 2° le déroulement de l'examen clinique général et les actes techniques médicaux ; 3° la périodicité des examens médicaux et 4° les critères d'attribution des coefficients du profil médical et les critères d'inaptitude. Dans son [avis du 21 mai 2024](#), le Conseil d'État a d'abord observé concernant les points 1° et 4° ci-avant, que les articles 14 de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et 23, paragraphe 2, 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, servant de bases légales au règlement grand-ducal en projet, chargent le pouvoir réglementaire grand-ducal de la précision des modalités relatives à la catégorisation médicale ainsi que les modalités de l'examen médical. Comme ces modalités devaient dès lors être prévues au niveau du règlement grand-ducal en projet et non pas dans un règlement d'ordre intérieur, le Conseil d'État a attiré l'attention des auteurs sur le fait que la disposition proposée était contraire aux lois lui servant de base et qu'elle risquerait ainsi d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Au regard de la périodicité des examens médicaux visée à l'article 4, point 3°, du projet de règlement grand-ducal, le Conseil d'État a ensuite rappelé sa recommandation de « préciser davantage dans le texte de la loi à quels moments et selon quelles modalités et quels critères l'aptitude médicale des membres du personnel de l'Armée doit être vérifiée » qu'il avait faite dans son [avis du 6 juin 2023](#) relatif au projet de loi n° 7880 entretemps devenu la loi précitée du 7 août 2023. En soulignant que la périodicité des examens médicaux est un élément essentiel à faire figurer dans la loi au regard des articles 34 (protection de la santé et droits des travailleurs) et 45, paragraphe 2, de la Constitution, le Conseil d'État a également mis en garde que cette disposition du projet de règlement grand-ducal risquerait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

*

L'article 18 du *projet de règlement grand-ducal relatif à la détermination et le contrôle de l'aptitude médicale du personnel militaire de l'Armée luxembourgeoise* visait à introduire une procédure de réclamation spécifique préalable auprès du ministre ayant la Défense dans ses attributions. Dans son [avis du 21 mai 2024](#), le Conseil d'État a compris que la réclamation préalable du militaire auprès du Ministre contre la décision du médecin constatant l'inaptitude à l'emploi ou la restriction aux activités de la personne examinée, devrait nécessairement être introduite avant tout recours contentieux et que le défaut de le faire pourrait avoir comme conséquence l'irrecevabilité « omisso medio » du recours introduit devant les juridictions administratives. En soulignant que la matière appartenait en vertu des articles 34 de la Constitution (protection des droits des travailleurs) et 50, paragraphe 3, de la Constitution (statut des fonctionnaires) à celles

qui relèvent de la compétence du législateur, le Conseil d'État a considéré que la disposition en projet avait, en tant qu'élément essentiel de deux matières réservées à la loi, sa place au niveau de la loi. Il a par conséquent mis en garde que, sauf à être supprimée, la disposition risquerait d'encourir la sanction de l'article 102 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, I) Exécution des dispositions légales relevant des matières réservées à la loi (articles 45, paragraphe 2, 124, alinéa 2, et 129, paragraphe 2, alinéa 2, de la Constitution), h) Statut des fonctionnaires (article 50, paragraphe 3, de la Constitution).

f) Exercice de la liberté du commerce et de l'industrie, de l'activité de la profession libérale et de l'activité agricole (article 35 de la Constitution)

L'article 1^{er} de la *proposition de loi n° 7174 portant sur la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et le droit de préemption des communes en matière commerciale et artisanale et modifiant la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* visait à introduire un nouveau chapitre 2 dans le titre 6 de la loi précitée du 19 juillet 2004, comprenant des articles numérotés de 63 à 67. Le nouvel article 63, paragraphe 1^{er}, disposait que : « (1) Les communes sont habilitées à déterminer sur leur territoire une zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, à l'intérieur de laquelle sont soumises au droit de préemption institué par le présent chapitre les aliénations à titre onéreux de fonds artisanaux et de fonds de commerce en ce compris, le cas échéant, les baux commerciaux. » Dans son [avis du 14 novembre 2023](#), le Conseil d'État a observé que la matière concernée par ces nouvelles dispositions relevait de celles que l'article 35 de la Constitution réserve à la loi. Il a souligné que selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, et notamment l'arrêt n° 177 du 3 mars 2023, « 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. »⁵² Comme le paragraphe 1^{er} ne satisfaisait pas à ces exigences, le Conseil d'État s'y est formellement opposé en raison de sa contrariété à l'article 124, alinéa 2, de la Constitution en vertu duquel « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris 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 ». En effet, au vu de l'identité des libellés des articles 124, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, les critères précisés par la Cour constitutionnelle relativement à l'application de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (article qui est devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée) valent également pour les règlements communaux pris dans une matière que la Constitution réserve à la loi. Le Conseil d'État a par conséquent demandé que les activités de commerce et d'artisanat de proximité ainsi que les zones du plan d'aménagement des communes dont question soient précisés dans le texte de la loi en projet.

*

L'article 1^{er} de la *proposition de loi n° 7174 portant sur la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et le droit de préemption des communes en matière commerciale et*

⁵² Cour constitutionnelle, arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023.

artisanale et modifiant la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain visait à introduire un nouveau chapitre 2 dans le titre 6 de la loi précitée du 19 juillet 2004, comprenant les articles 63 et 67. Le nouvel article 63, paragraphe 2 disposait que : « (2) Sont également soumises au droit de préemption visé au paragraphe (1) les aliénations à titre onéreux de tout immeuble ou partie d'immeuble situé à l'intérieur de la zone de sauvegarde qui par nature ou par la convention expresse ou tacite des parties est destiné à l'exercice d'un commerce et qui comporte ou est destiné à comporter une surface de vente inférieure à 400 m². Sont également soumises au droit de préemption visé à l'alinéa précédent les aliénations à titre onéreux de tout bien immeuble comportant ou destiné à comporter une activité artisanale dont la surface d'exploitation est inférieure à 400 m². » Le Conseil d'État, dans son [avis du 14 novembre 2023](#), s'est interrogé sur les critères qui permettraient d'établir si un immeuble ou une partie d'un immeuble est destiné à comporter une surface de vente ou une activité artisanale et quelle procédure serait applicable en cas de vente d'un immeuble entier partiellement utilisé pour l'exploitation d'activités commerciales, mais comportant également des parties utilisées différemment et notamment à des fins d'habitation. Il a considéré que l'application du droit de préemption serait difficilement envisageable dans cette hypothèse. Le paragraphe 5 du même article 63 chargeait le pouvoir réglementaire grand-ducal de « préciser les conditions d'application des dispositions du présent chapitre ». En observant que la matière relevait en vertu de l'article 35, qui garantit l'exercice de la liberté de commerce, de celles que la Constitution réserve à la loi, le Conseil d'État a considéré qu'il appartenait au législateur, et non pas au pouvoir réglementaire grand-ducal, d'apporter les précisions aux questions et imprécisions qu'il a soulevées. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, que la loi précise l'objet du droit de préemption dans les cas visés au nouvel article 63, paragraphe 2. Concernant le nouvel article 63, paragraphe 5, dans la mesure où la proposition de loi s'inscrivait dans plusieurs matières réservées à la loi formelle par la Constitution, à savoir, d'une part, la liberté de commerce et, d'autre part, le droit de propriété consacré par l'article 36 de la Constitution, le Conseil d'État a encore observé que la délégation générale au pouvoir réglementaire grand-ducal, telle qu'envisagée, n'était pas de nature à satisfaire aux exigences de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Il s'y est en conséquence formellement opposé. Il a réitéré ces questions et cette opposition formelle à l'article 65, paragraphe 7, qu'il était également proposé d'insérer dans la loi précitée du 19 juillet 2004.

Une référence à la seconde des oppositions formelles relevées ci-avant est faite au point C) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi, I) Exécution des dispositions légales relevant des matières réservées à la loi (articles 45, paragraphe 2, 124, alinéa 2, et 129, paragraphe 2, alinéa 2, de la Constitution), g) Droit de propriété (article 36 de la Constitution).

*

L'article 7, alinéa 1^{er}, du *projet de loi n° 7932 sur l'exercice des professions libérales des secteurs de la construction et de l'aménagement du territoire et portant modification : 1. de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2. de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ; 3. de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel ; 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 5. de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ; et portant abrogation de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil* disposait que : « Art. 7. Les personnes inscrites à l'Ordre [des architectes, architectes d'intérieur, architectes-paysagistes, géomètres, ingénieurs-conseils du

secteur de la construction et urbanistes/aménageurs] doivent tenir à jour leurs connaissances professionnelles. A cet effet elles suivent des cours de formation professionnelle continue d'une durée d'au moins 40 heures au cours d'une période de référence de quatre ans. La durée, le contenu et les modalités de la formation professionnelle continue sont déterminés conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 2. » L'article 9, paragraphe 2, auquel il était renvoyé, conférait un pouvoir réglementaire à l'Ordre des architectes, architectes d'intérieur, architectes-paysagistes, géomètres, ingénieurs-conseils du secteur de la construction et urbanistes/aménageurs. Dans son [avis du 22 décembre 2023](#), le Conseil d'État a d'abord souligné que la matière, objet de la disposition précitée, relevait en vertu de l'article 35 de la Constitution de celles qui sont réservées à la loi. Il a ensuite observé qu'en vertu de l'article 129, paragraphe 2, alinéa 2, de la Constitution, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, [les règlements des établissements publics] ne peuvent être pris 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 dès lors au législateur de régler les éléments essentiels de la matière en précisant notamment l'objet et le volume de la formation. Comme le texte en projet ne répondait pas à ces exigences, le Conseil d'État s'y est formellement opposé. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 9, paragraphe 2, du projet de loi.

*

Le projet de règlement grand-ducal relatif aux activités des aéronefs ultralégers motorisés, des planeurs ultralégers motorisés et des planeurs ultralégers visait à préciser les caractéristiques techniques desdits aéronefs, les conditions d'obtention des licences de pilote, les conditions de qualification des instructeurs de pilote, les conditions d'autorisation des plateformes et enfin les conditions d'autorisation des examinateurs et des écoles de pilotage. Dans les conditions générales de son [avis du 12 décembre 2023](#), le Conseil d'État a observé que la réglementation des conditions d'obtention d'une licence de pilote dans le texte en projet, en ce qu'elle ne touchait pas à l'accès ou à l'exercice d'une activité économique ou professionnelle, relevait des matières dites libres, contrairement aux dispositions en projet qui déterminaient les conditions de qualification des instructeurs de pilote, les conditions d'autorisation et d'exploitation des plateformes et enfin les conditions d'autorisation des examinateurs et des écoles de pilotage qui, dans la mesure où elles réglementaient l'accès et l'exercice d'activités commerciales ou libérales, appartenaient en vertu de l'article 35 de la Constitution aux matières qui sont réservées à la loi. Il a rappelé que dans le cadre des matières réservées à la loi, l'article 45, paragraphe 2, 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. » Il a en conséquence mis en garde que les dispositions en projet, en ce qu'elles conditionnaient l'accès et l'exercice des activités commerciales et libérales précitées, relevaient de la compétence du législateur et étaient dès lors susceptibles d'encourir la sanction d'inapplicabilité prévue à l'article 102 de la Constitution⁵³⁵⁴.

⁵³ Tel était plus précisément le cas des dispositions prévues aux articles 12 à 16 concernant les conditions d'obtention, de formation et de validité de qualification des instructeurs ULM, de celles prévues aux articles 22, points 2°, 3° et 7°, 23, paragraphe 2, 43, 44, 62, 63 relatives aux conditions d'exploitation des plateformes, de celles prévues aux articles 35 à 39 concernant les conditions d'obtention, de formation et de validité de qualification des instructeurs PULM, de celles visées aux articles 54 à 58 et 76 concernant les conditions d'obtention, de formation et de validité de qualification des instructeurs de pilotes PUL, de celles prévues à l'article 69 à 72 relatives à l'accès et à l'exercice de l'activité d'examineur et enfin de celles relatives aux conditions exploitation des écoles de pilotage.

⁵⁴ Voir dans le même sens les observations que le Conseil d'État a émises dans son [avis du même jour](#) concernant le *projet de règlement grand-ducal relatif aux activités des parachutistes*.

*

L'article 7, point 2°, du *projet de loi n° 8333 modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac et transposant la directive 2022/2100/UE de la Commission du 29 juin 2022 modifiant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac* visait à insérer un nouveau paragraphe 2bis à l'article 7 de la loi précitée du 11 août 2006, aux termes duquel « [...]. Les quantités des unités de conditionnement pour le tabac à rouler sont fixées par règlement grand-ducal. » Dans son avis du 29 mars 2024, le Conseil d'État a observé que la matière objet de l'ajout proposé, en ce qu'elle touchait à la liberté du commerce, relevait d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 35 de la Constitution. Il a en conséquence renvoyé à l'arrêt n° 177/23 du 3 mars 2023 de la Cour constitutionnelle dans lequel cette cour a retenu 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. » Comme la disposition précitée ne répondait toutefois pas à ces exigences, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, que les quantités des unités de conditionnement pour le tabac à rouler soient fixées dans la loi en projet.

*

Dans les considérations générales de son avis du 29 mars 2024 concernant le *projet de règlement grand-ducal relatif à l'utilisation de véhicules loués sans chauffeur dans le transport de marchandises par route et transposant la directive 2006/1/CE relative à l'utilisation de véhicules loués sans chauffeur dans le transport de marchandises par route et la directive (UE) 2022/738 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 modifiant la directive 2006/1/CE relative à l'utilisation de véhicules loués sans chauffeur dans le transport de marchandises par route*, le Conseil d'État a observé que le dispositif tirait son fondement légal de la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports. Les articles 2 et 3 du projet de règlement grand-ducal comprenaient toutefois des dispositions touchant à une matière réservée à la loi, en l'occurrence celle prévue à l'article 35 de la Constitution qui garantit la liberté du commerce et de l'industrie. Le Conseil d'État a rappelé que même si la loi précitée du 9 août 1971 permet l'exécution des décisions et directives européennes par la voie de règlements grand-ducaux pouvant déroger à des lois existantes, cette habilitation légale n'est toutefois valable que pour les matières non réservées à la loi par la Constitution⁵⁵. Il a dès lors mis en garde que les dispositions, dépourvues de fondement légal, risqueraient d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

*

Dans les considérations générales de son avis du 29 mars 2024 concernant le *projet de règlement grand-ducal établissant un code de déontologie des huissiers de justice*, le Conseil d'État s'est

⁵⁵ Article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 9 août 1971 : « Art. 1^{er}. L'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transport se feront par règlement d'administration publique à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat, après avoir demandé l'avis des chambres professionnelles intéressées et reçu l'assentiment de la commission de travail de la Chambre des députés. Seront toutefois exceptées de cette réglementation, qui peut déroger aux lois existantes, les matières réservées à la loi par la Constitution. »

dispensé de l'examen des articles quant au fond, dans la mesure où le texte en projet ne disposait pas d'une base légale conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. En effet, comme la profession d'huissier de justice relève, en tant que profession libérale, d'une matière réservée à la loi formelle conformément à l'article 35 de la Constitution, le texte en projet devait disposer d'une base légale conforme à l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, à savoir une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. Le projet de règlement grand-ducal visait en effet à créer des règles déontologiques pour les huissiers de justice en se basant sur l'article 13, alinéa 6, de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice, en vertu duquel « [u]n règlement grand-ducal peut établir un code de déontologie. » Le Conseil d'État a considéré que la disposition légale précitée ne répondait pas aux exigences de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle. Il a dans ce contexte renvoyé à l'arrêt n° 177/23 du 3 mars 2023 de la Cour constitutionnelle qui a retenu que l'article 32, paragraphe 3, devenu l'article 45, paragraphe 2, 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. »⁵⁶ L'article 13, alinéa 6, de la loi précitée du 4 décembre 1990, risquant ainsi d'être jugé non conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution et, partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 112, paragraphe 8, de la Constitution, le Conseil d'État a mis en garde que le défaut de base légale qui s'ensuivrait entraînerait, par ricochet, l'inapplicabilité du dispositif réglementaire proposé en vertu de l'article 102 de la Constitution.

*

L'article 8 du *projet de loi n° 8031 portant modification : 1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et 2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement* tendait à modifier l'article 11 de la loi précitée du 12 novembre 2002 afin de préciser le principe de l'application de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions aux personnes exerçant les activités visées par la loi sujette à modification. L'article 8, point 3, proposait de remplacer l'alinéa 3 de l'article 11 par une disposition prévoyant in fine que : « Un règlement grand-ducal peut fixer les conditions et les modalités des exercices de tir, y compris le nombre de séances de tir à accomplir pendant la formation de base et la formation continue. » Le texte en projet omettait toutefois de fournir une quelconque information tant sur le contenu de ces formations que sur leur nature. Dans son *avis du 11 juin 2024*, le Conseil d'État a attiré l'attention des auteurs sur le fait que la disposition relevait d'une matière que l'article 35 de la Constitution réserve à la loi. Il a rappelé que d'après les arrêts n° 177/23 du 3 mars 2023 et n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle⁵⁷, l'article 32, paragraphe 3, devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution exige que dans les matières réservées, « 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 ». Comme la disposition proposée ne répondait pas à ces exigences, le Conseil d'État s'y est formellement opposé. Il a émis une opposition formelle similaire à l'article 13-1, alinéa 1^{er} que l'article 9 du projet de loi visait à insérer dans la loi précitée du 12 novembre 2002. Le nouvel article 13-1, alinéa 1^{er}, disposait en effet que « [l]orsqu'une

⁵⁶ Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, n° 177, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023.

⁵⁷ Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023, et n° 166 du 4 juin 2021, Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021.

entreprise de gardiennage fait usage de chiens dans l'exercice des missions visées à l'article 2, les chiens et les maîtres-chiens doivent avoir participé à des cours de formation qui sont organisés par une personne physique ou morale agréée par le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions. La réussite aux cours est sanctionnée par un diplôme. Les modalités de ces cours et les conditions d'obtention de ce diplôme sont fixées par règlement grand-ducal. Les frais occasionnés par le suivi de ces cours sont à charge de l'entreprise de gardiennage. » La loi en projet entendait ainsi déléguer au pouvoir réglementaire grand-ducal le soin de fixer « [l]es modalités de ces cours et les conditions d'obtention dudit diplôme », sans préciser les éléments visés, éléments qui doivent toutefois, dans le cadre d'une matière réservée à la loi, en l'occurrence celle prévue par l'article 35 de la Constitution, être précisées dans la loi formelle. Au regard de ce manquement, le Conseil d'État s'est formellement opposé au nouvel article 13-1, alinéa 1^{er} en renvoyant encore une fois aux arrêts n° 177/23 du 3 mars 2023 et n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle⁵⁸. Quant à l'agrément dont devaient disposer les personnes organisant les formations visées, le Conseil d'État a supposé que l'agrément mentionné serait celui de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens. Dans la négative, c'est-à-dire dans l'hypothèse où les auteurs auraient entendu prévoir un nouvel agrément, il a souligné qu'il faudrait préciser dans la loi en projet les conditions d'obtention de cet agrément étant donné que de telles conditions, en ce qu'elles visent à réglementer l'accès à l'exercice d'une activité commerciale, voire libérale, relèvent de matières que l'article 35 de la Constitution réserve à la loi.

*

Dans les conditions générales de son avis du 25 juin 2024 concernant le *projet de règlement grand-ducal fixant : la procédure d'agrément aux fonctions de médiateur en matière civile et commerciale, la procédure de renouvellement et de retrait de l'agrément, le programme de la formation spécifique en médiation, la tenue d'une réunion d'information, la rémunération du médiateur*, le Conseil d'État a souligné que les dispositions des articles 2 à 4, qui déterminaient les conditions de la formation spécifique en médiation complétant une expérience professionnelle de trois ans, l'évaluation et le contenu des épreuves en relation avec cette formation, l'expérience en médiation civile et commerciale ainsi que les conditions de renouvellement de l'agrément, relevaient du domaine de la loi formelle en vertu de l'article 35 de la Constitution garantissant l'exercice de la profession libérale. Lesdites dispositions, en ce qu'elles précisaient les conditions pour obtenir, voire pour renouveler l'agrément de médiateur en matière civile et commerciale, réglementaient en effet l'exercice d'une activité libérale. Le Conseil d'État a rappelé à cet égard que dans les matières réservées à la loi formelle, l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution dispose que « 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. » Il a par ailleurs renvoyé à l'arrêt n° 177/23 du 3 mars 2023 de la Cour constitutionnelle dans lequel ladite cour a retenu que l'article 45, paragraphe 2, 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 ». ⁵⁹ Le Conseil d'État a en conséquence considéré que les conditions mentionnées aux articles 2 à 4 du projet de règlement grand-ducal devaient en tant qu'éléments essentiels d'une matière réservée figurer dans la loi. Celle-ci devant plus précisément déterminer les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation, dont notamment la durée maximale obligatoire de formation, la description générale des modules de la formation théorique et pratique,

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 177 du 3 mars 2023 (Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023).

ainsi que, le cas échéant, les conditions de réussite à ladite formation, tandis que la précision des détails de ces éléments pourrait être reléguée à un règlement grand-ducal. Comme les bases légales du projet de règlement grand-ducal, à savoir tant celle résultant du droit positif que celle résultant du Nouveau Code de procédure civile, tel que modifié par le projet de loi n° 7919, ne répondaient pas à ces exigences constitutionnelles et risqueraient d’être jugées non conformes aux exigences de l’article 45, paragraphe 2, de la Constitution, et, partant, de cesser leurs effets en vertu de l’article 112, paragraphe 8, de la Constitution, le Conseil d’État a mis en garde que l’inapplicabilité des articles 2 à 4 du projet de règlement grand-ducal pourrait en être la conséquence, par voie de ricochet en vertu de l’article 102 de la Constitution⁶⁰.

*

Il est encore renvoyé :

- *à l’opposition formelle relevée au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi, I) Exécution des dispositions légales relevant des matières réservées à la loi (articles 45, paragraphe 2, 124, alinéa 2, et 129, paragraphe 2, alinéa 2, de la Constitution), e) Sécurité sociale, protection de la santé et droits des travailleurs (article 34 de la Constitution), que le Conseil d’État a émise dans son avis complémentaire du 10 octobre 2023 concernant l’amendement 37 des amendements parlementaires du 28 avril 2022 concernant le projet de loi n° 7329 1° portant coordination et modification de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d’un registre public maritime luxembourgeois ; 2° portant modification : a) du Code de la consommation ; b) de la loi modifiée du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine ; c) de la loi du 23 septembre 1997 portant réglementation de la navigation de plaisance et portant modification de certaines autres dispositions légales ; et d) de la loi du 29 avril 2000 transposant la directive n° 92/29/CEE du Conseil du 31 mars 1992 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires, qui portait sur l’article 3.2.3-14 tel que l’article 73 du projet de loi visait à l’introduire dans la loi précitée du 9 novembre 1990 ;*
- *à l’observation relevée au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi, I) Exécution des dispositions légales relevant des matières réservées à la loi (articles 45, paragraphe 2, 124, alinéa 2, et 129, paragraphe 2, alinéa 2, de la Constitution), i) Finances publiques (articles 116 et 117 de la Constitution), que le Conseil d’État a émise dans son avis du 27 octobre 2023 concernant les articles 10 à 12 du projet de règlement grand-ducal portant introduction de règles communes à certaines interventions financières prévues par la loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales.*

g) Droit de propriété (article 36 de la Constitution)

Il est renvoyé à la seconde des oppositions formelles relevées au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi, I) Exécution

⁶⁰ Voir dans le même sens les oppositions formelles que le Conseil d’État a émises dans son avis du 25 juin 2024 concernant l’article I, points 3) et 5), du projet de loi n° 7919 portant réforme de la médiation en matière civile et commerciale et portant modification : 1) du Nouveau Code de procédure pénale ; 2) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d’avocat.

des dispositions légales relevant des matières réservées à la loi (articles 45, paragraphe 2, 124, alinéa 2, et 129, paragraphe 2, alinéa 2, de la Constitution), f) Exercice de la liberté du commerce et de l'industrie, de la profession libérale et de l'activité agricole (article 35 de la Constitution), que le Conseil d'État a émises dans son avis du 14 novembre 2023 concernant l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 7174 portant sur la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et le droit de préemption des communes en matière commerciale et artisanale et modifiant la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

h) Le statut des fonctionnaires (article 50, paragraphe 3, de la Constitution)

Les articles 23 à 27 du *projet de règlement grand-ducal déterminant : 1° les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage du personnel militaire de carrière et des candidats officiers ; 2° les modalités d'organisation de la formation militaire théorique et pratique pendant le stage du personnel militaire de carrière ; 3° 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 » ; et abrogeant : [...] avaient trait à la composition et à l'organisation des commissions d'examen ainsi qu'au déroulement des épreuves. Le Conseil d'État, dans son avis du 24 octobre 2023, a considéré que les principes applicables aux commissions d'examen et au déroulement des épreuves en question, devaient en vertu des articles 50, paragraphe 3, de la Constitution, qui dispose que « [l]e statut des fonctionnaires de l'État relève de la loi », et 45, paragraphe 2, 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 », être déterminés au niveau de la loi. Il a par conséquent mis en garde que les dispositions du projet de règlement grand-ducal qui relevaient du statut des fonctionnaires de l'État risqueraient d'encourir la sanction d'inapplicabilité prévue à l'article 102 de la Constitution. Étaient plus particulièrement concernées par cette sanction les dispositions prévues aux articles 23, paragraphe 1^{er}, alinéa 3 et 24, qui visaient à garantir l'impartialité de la commission d'examen, celles prévues à l'article 26, paragraphes 1^{er}, 3 à 6, qui visaient à éviter les fraudes aux examens et à sanctionner le candidat en cas de comportement frauduleux et enfin celles prévues à l'article 27, paragraphe 1^{er}, du projet de règlement grand-ducal concernant le mode de décision de la commission d'examen.*

*

Dans les considérations générales de son avis du 24 octobre 2023 concernant le *projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 24 juillet 2007 portant fixation de la tâche des enseignants des lycées et lycées techniques*, le Conseil d'État a souligné que, même si la matière concernée, à savoir la tâche des enseignants et des formateurs ainsi que les décharges éventuelles à accorder, ne relève plus des matières que la Constitution réserve à la loi, l'article 33 de la Constitution ayant repris de manière modifiée certains éléments de l'ancien article 23, elle continue toutefois de constituer une matière réservée à la loi en vertu de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution qui dispose que « [l]e statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi ». Il a ensuite renvoyé à l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 dans lequel la Cour constitutionnelle a retenu que dans les matières que la Constitution réserve 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. »⁶¹ Le Conseil d'État, au regard de cette jurisprudence, a signalé que la matière concernée par le règlement grand-ducal en projet était à encadrer avec la précision requise au niveau de la loi, celle-ci devant notamment contenir les éléments essentiels de cette matière réservée. Dans la mesure où la base légale ne répondait pas à ces exigences, le Conseil d'État a mis en garde qu'elle risquerait d'être jugée non conforme à l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, et, partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 112, paragraphe 8, de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité du dispositif réglementaire en projet en vertu de l'article 102 de la Constitution.

*

Dans les considérations générales de son avis du 28 novembre 2023 concernant le *projet de règlement grand-ducal portant fixation du programme de l'examen de promotion des pompiers professionnels du cadre moyen et du cadre de base du Corps grand-ducal d'incendie et de secours*, le Conseil d'État a attiré l'attention des auteurs du texte en projet sur le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution qui érige le statut des fonctionnaires en matière réservée à la loi, impliquant que l'examen de promotion doit, en tant que matière relevant du statut des fonctionnaires, être traité comme une telle matière⁶², à savoir que le contenu essentiel des épreuves de l'examen de promotion doit être déterminé au niveau de la loi, le détail des épreuves pouvant toutefois, en vertu de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, être relégué à un règlement grand-ducal. Il a précisé que les conditions de réussite à l'examen, de même que les conséquences de la non-participation du candidat à une ou plusieurs des épreuves de la session d'examen, les dispositions imposant la double correction des épreuves et l'anonymat des copies d'examen, la constitution de commissions d'examen neutres et impartiales ainsi que le statut de l'observateur et le processus de décision des commissions d'examen doivent, en tant qu'éléments essentiels du statut des fonctionnaires, être déterminés au niveau de la loi. Il a rendu attentif au fait que les dispositions concernant ces questions figuraient, pour l'heure, en partie dans le règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen de l'examen de fin de formation spéciale pendant le stage et de l'examen de promotion dans les administrations

⁶¹ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 166 du 4 juin 2021 (Mém. A, N° 440 du 10 juin 2021).

⁶² Dans son avis du 6 juin 2023 relatif au *projet de loi 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise*, le Conseil d'État avait souligné ce qui suit :

« L'article 50 prévoit que les examens de promotion auxquels doivent se présenter les agents relevant de certaines carrières militaires sont des examens de classement et déterminent l'ancienneté. Dans leur commentaire, les auteurs du projet de loi expliquent qu'ils ont fait le choix de consacrer une sous-section à l'examen de promotion, vu que le recours à un règlement grand-ducal pour régler l'ensemble de la matière a été jugé non conforme aux principes de la Constitution qui régissent les matières réservées à la loi. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette approche. [...] Les articles 52 et 53 reproduisent, dans leur substance, les dispositions du droit commun de la Fonction publique en matière de conditions de réussite à l'examen de promotion. Les auteurs du projet de loi expliquent avoir fait le choix de couvrir l'entièreté de la matière par le biais de la loi, ceci pour écarter tout risque de non-conformité avec les dispositions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Le Conseil d'État relève qu'une telle approche est par ailleurs de nature à permettre de garantir la conformité du dispositif par rapport aux exigences qui découleront de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée. Il est renvoyé sur ce point aux considérations générales développées en introduction au présent avis. Le Conseil d'État note cependant que le dispositif sous revue relatif aux conditions de réussite à l'examen de promotion omet de régler certains aspects du dispositif, et ce contrairement à d'autres textes en la matière. Les lacunes en question ne sauraient être comblées par le biais du règlement grand-ducal prévu à l'article 51 du projet de loi, les conditions de réussite étant à déterminer dans le projet de loi sous avis. »

Dans son avis complémentaire du 14 juillet 2023 relatif au projet de loi n° 7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise, le Conseil d'État avait par ailleurs fait les observations suivantes en émettant une opposition formelle :

« À l'article 62, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, compte tenu du fait que la matière traitée constitue une matière réservée à la loi, de limiter le champ du règlement grand-ducal aux modalités des examens de promotion en supprimant les termes « les conditions » ».

et services de l'État. Au vu du caractère essentiel de ces dispositions, il a insisté pour qu'elles soient transférées dans une loi afin de répondre aux exigences des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution. Il a ensuite mis en garde que les articles 2, 3, 4 et 5 du règlement en projet, qui, en ce qu'elles touchaient également aux matières énumérées ci-avant, relevaient en vertu des articles 50, paragraphe 3 et l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution de la compétence du législateur, risqueraient d'encourir la sanction d'inapplicabilité prévue par l'article 102 de la Constitution⁶³.

*

L'article 8 du *projet de loi n° 8040 sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État et portant modification : 1. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 2. de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ; 3. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien ; 4. de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale* tendait à modifier les dispositions de l'article 22 de la loi précitée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État relatif à la prime d'astreinte en vue de les adapter aux nouvelles dénominations résultant de l'harmonisation des carrières inférieures. L'article 8, point 3° visait à modifier le paragraphe 5 de l'article 22 de la loi précitée du 25 mars 2015 aux fins de prévoir qu'« [u]ne prime d'astreinte peut être allouée par règlement grand-ducal [...] ». Dans son [avis du 12 décembre 2023](#), le Conseil d'État a rappelé que l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution, érige désormais le statut des fonctionnaires, dont relèvent entre autres les dispositions relatives à la rémunération et l'attribution de primes d'astreinte, en matière réservée à la loi. Il a par conséquent signalé qu'un règlement grand-ducal ne saurait déterminer les conditions d'allocation d'une prime d'astreinte alors que ces conditions sont des éléments essentiels qui relèvent en vertu de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution de la compétence du législateur. Le Conseil d'État s'est dès lors formellement opposé à la modification envisagée par l'article 8, point 3°, de la loi en projet. Il a par ailleurs rendu attentif au fait que le règlement grand-ducal du 27 juillet 1992 portant fixation des conditions et modalités d'attribution d'une prime d'astreinte aux fonctionnaires de l'État pris en exécution de l'article 22 précité comportait plusieurs dispositions qui devaient, en vertu des articles 50, paragraphe 3 et 45, paragraphe 2, de la Constitution être transférées dans une loi.

*

⁶³ Voir dans le même sens : - les observations que le Conseil d'État a émises dans les conditions générales de son [avis du 22 décembre 2023](#) concernant le *projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2014 fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle de connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de certaines lois en matière environnementale* ; - l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 27 février 2024](#) concernant l'article 14 du *projet de loi n° 8255 portant modification du Code la Consommation* ; les observations que le Conseil d'État a émises dans les considérations générales de son [avis du 27 février 2024](#) concernant le *projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 55 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions en fixant les modalités de la formation professionnelle spéciale des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises en matière d'armes et munitions, et en déterminant les données auxquelles ces fonctionnaires ont accès dans l'exercice de leurs missions en relation avec les armes et munitions* ; les observations que le Conseil d'État a émises dans son [avis du 11 juin 2024](#) concernant le *projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive au statut de fonctionnaire ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de la Direction de l'aviation civile*.

À l'endroit des conditions générales de son avis du 23 janvier 2024 concernant le *projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive au statut de fonctionnaire de l'État ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Office national de l'enfance*, le Conseil d'État a attiré l'attention des auteurs sur le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution qui érige le statut des fonctionnaires de l'État en matière réservée à la loi, ce qui a pour conséquence que la formation des fonctionnaires, qui constitue une partie essentielle du statut, doit désormais être traitée comme une telle matière. Dans cette perspective, il a souligné que doivent figurer dans la loi non seulement les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de réussite de ladite formation, mais également les principes qui gouvernent l'organisation des formations et des examens tels que la double correction des épreuves, l'anonymat des copies d'examen ou encore la constitution de commissions d'examen neutres et impartiales, le statut de l'observateur et le processus de décision de la commission. Dans la mesure où les dispositions des articles 1^{er} à 9 et 11 à 18 du projet de règlement grand-ducal prévoyaient de tels éléments essentiels qui devaient à ce titre figurer au niveau de la loi en vertu de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, le Conseil d'État a pour chacune des dispositions concernées mis en garde qu'elles risqueraient de subir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

*

L'article 10 du *projet de loi n° 8333 modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac et transposant la directive 2022/2100/UE de la Commission du 29 juin 2022 modifiant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac* avait pour objet l'insertion d'un article 10bis dans la loi précitée du 11 août 2006 visant à permettre aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises, à partir du grade de brigadier principal, de procéder à des contrôles relatifs au respect des dispositions de la loi précitée. Lesdits fonctionnaires devaient suivre une formation professionnelle spécifique afin de pouvoir procéder à ces contrôles. Le nouvel article 10bis, paragraphe 4, chargeait le pouvoir réglementaire grand-ducal de la détermination du programme et de la durée de cette formation spécifique ainsi que des modalités de contrôle des connaissances des fonctionnaires concernés. Dans son avis du 29 mars 2024, le Conseil d'État a rendu attentif au fait que l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée dispose désormais que « le statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi », impliquant que les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de participation et de réussite à ladite formation doivent, en vertu de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, être déterminées au niveau de la loi, leur relégation à un règlement grand-ducal étant proscrite. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé au nouvel article 10bis, paragraphe 4, pour contrariété aux articles 50, paragraphe 3 et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

*

L'article 14, paragraphe 3, alinéa 2, du *projet de loi n° 8156 relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* prévoyait que le programme, la durée ainsi que les modalités de contrôle des connaissances des fonctionnaires et agents visés au paragraphe 1^{er} du même article, à savoir les membres de la Police grand-ducale, ayant la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire, les fonctionnaires et agents de l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire, relevant des catégories de traitement A, groupes de traitement A1 et A2, catégorie de traitement B, groupe de traitement B1 et de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier

principal, seraient déterminés par voie d'un règlement grand-ducal. Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a attiré l'attention des auteurs sur le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution qui érige le statut des fonctionnaires en matière réservée à la loi impliquant que les règlements grand-ducaux pris dans cette matière réservée ne se conçoivent dorénavant plus que dans le cadre légal prédéfini de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Le Conseil d'État a en conséquence exigé que l'article 14, paragraphe 3, alinéa 2, du projet de loi soit complété, sous peine d'opposition formelle, par l'indication de la durée, du volume et des conditions de réussite de la formation⁶⁴ Dans la mesure où l'objet et le contenu de la formation concernée figuraient toutefois déjà à suffisance à la disposition proposée, aucune précision complémentaire ne s'imposait à cet égard.⁶⁵

*

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, 1) Exécution des dispositions légales relevant des matières réservées à la loi (articles 45, paragraphe 2, 124, alinéa 2, et 129, paragraphe 2, alinéa 2, de la Constitution), e) Sécurité sociale, protection de la santé et droits des travailleurs (article 34 de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 12 décembre 2023](#) concernant l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal portant modification : 1. du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 portant organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation*

⁶⁴ Voir en ce sens les observations que le Conseil d'État a émises dans : l'[avis du Conseil d'État du 24 octobre 2023](#) concernant le projet de règlement grand-ducal déterminant : 1° les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage du personnel militaire de carrière et des candidats officiers ; 2° les modalités d'organisation de la formation militaire théorique et pratique pendant le stage du personnel militaire de carrière ; 3° 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 » ; et abrogeant : 1° le règlement grand-ducal du 14 avril 1969 abrogeant et remplaçant le règlement grand-ducal du 22 décembre 1967 déterminant les services luxembourgeois dans lesquels les officiers et sous-officiers de carrière de l'Armée peuvent être employés par ordre du Gouvernement ; 2° le règlement grand-ducal modifié du 10 août 1972 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des sous-officiers de carrière de l'Armée proprement dite ; 3° le règlement grand-ducal modifié du 29 décembre 1972 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des sous-officiers de carrière de la musique militaire ; 4° 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 ; 5° le règlement grand-ducal du 14 mai 2002 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des infirmiers diplômés de l'Armée luxembourgeoise ; 6° le règlement grand-ducal modifié du 25 janvier 2011 fixant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des officiers de l'Armée ; 7° le règlement grand-ducal du 16 février 2012 fixant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement de l'officier, chef de la musique militaire (n° CE 61.644); l'[avis du Conseil d'État du 23 janvier 2024](#) relatif au projet de règlement grand-ducal 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'Autorité nationale de concurrence (n° CE 61.542), l'[avis du Conseil d'État du 23 janvier 2024](#) sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive au statut de fonctionnaire de l'État ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Office national de l'enfance (n° CE 61.523)

⁶⁵ Voir dans les même sens les oppositions formelles que le Conseil d'État a respectivement émises dans : - son [avis du 25 juin 2024](#) concernant l'article 14, paragraphe 3, du projet de loi n° 8177 modifiant la loi du 19 décembre 2014 relative aux produits phytopharmaceutiques ; - son [avis du 25 juin 2024](#) concernant l'article 13 du projet de loi n° 8194 relatif aux contrôles officiels des aliments pour animaux et portant abrogation de la loi modifiée du 19 mai 1983 portant réglementation de la fabrication et du commerce des animaux et dans son [avis du 25 juin 2024](#) concernant l'article 18 du projet de loi n° 8300 relatif aux contrôles officiels et autres activités officielles concernant les maladies animales transmissibles.

continue du personnel de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que des cycles de formation préparatoires aux groupes de traitement et d'indemnité supérieurs ; 2. du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2010 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'État et des établissements publics ; 3. du règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État ; 4. Du règlement grand-ducal du 30 septembre 2015 déterminant le programme des épreuves, la composition de la commission d'examen et l'organisation des examens de carrière des employés de l'État ; 5. du règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 déterminant pour les fonctionnaires et employés de l'État les modalités d'attribution de la réduction de stage et de la prime de doctorat ; 6. du règlement grand-ducal modifié 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.

- *aux observations relevées au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi, 1) Exécution des dispositions légales relevant des matières réservées à la loi (articles 45, paragraphe 2, 124, alinéa 2, et 129, paragraphe 2, alinéa 2, de la Constitution), e) Sécurité sociale, protection de la santé et droits des travailleurs (article 34 de la Constitution), que le Conseil d'État a émises dans son [avis du 21 mai 2024 concernant l'article 18 du projet de règlement grand-ducal relatif à la détermination et le contrôle de l'aptitude médicale du personnel militaire de l'Armée luxembourgeoise](#) ;*

i) Finances publiques (articles 116 et 117 de la Constitution)

Dans les considérations générales de son [avis du 27 octobre 2023](#) concernant le *projet de règlement grand-ducal relatif aux aides aux investissements et à l'aide à l'installation dans le secteur agricole*, le Conseil d'État a rendu attentif au fait que le règlement grand-ducal en projet intervenait dans une matière qui relève en vertu de l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution de celles qui sont réservées à la loi, dans lesquelles le pouvoir spontané du Grand-Duc est dès lors exclu. Il a par conséquent mis en garde que les dispositions du futur règlement grand-ducal qui entendaient, à titre d'exemple, préciser le mode de calcul du plafond annuel des investissements immobiliers éligibles aux aides financières, déterminer les coûts accessoires éligibles aux aides à l'investissement, ou encore exclure certains coûts des coûts éligibles, sans qu'une loi ne renvoyât à un règlement grand-ducal pour ce faire, s'exposeraient à la sanction de l'article 102 de la Constitution.⁶⁶ Il a signalé, également dans les considérations générales de l'avis, que d'autres dispositions du texte en projet risqueraient de subir le même sort, dans la mesure où elles prévoient des conditions pour l'octroi des aides en question, qui devaient en tant qu'éléments

⁶⁶ Voir dans le même sens les observations que le Conseil d'État a émises dans son [avis du 27 octobre 2023](#) concernant les articles 3, 4, 22 et 52 du *projet de règlement grand-ducal portant introduction de règles communes à certaines interventions financières prévues par la loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales* ainsi que l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 22 décembre 2023](#) concernant les articles 11 et 12 du *projet de loi n° 8324 portant réforme de la formation menant au brevet de maîtrise*.

essentiels d'une matière réservée à la loi être déterminées par le législateur, voire parce qu'elles contredisaient tout simplement la base légale⁶⁷.

*

Dans son avis du 27 octobre 2023 concernant le *projet de règlement grand-ducal portant introduction de règles communes à certaines interventions financières prévues par la loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales*, le Conseil d'État a constaté que les articles 10 à 12 du texte en projet permettaient à l'agriculteur, chargé de valider les parcelles de référence, de contester la géométrie des parcelles digitalisées et de formuler ses commentaires dans un délai de trois semaines. Comme la matière relevait de celles que les articles 35 et 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution réservent à la loi, le Conseil d'État a renvoyé aux arrêts de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2018 qui ont retenu que le délai de forclusion constitue dans les matières réservées par la Constitution à la loi un élément essentiel relevant de la compétence du législateur. Dans la mesure où la fixation du délai de forclusion de trois semaines ne pouvait dès lors être confiée au pouvoir réglementaire grand-ducal, sous peine de violer l'exigence constitutionnelle précitée, le Conseil d'État a mis en garde que les articles 10 à 12 du règlement grand-ducal en projet risqueraient, s'ils étaient maintenus, d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

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 par la Constitution à la loi, 1) Exécution des dispositions légales relevant des matières réservées à la loi (articles 45, paragraphe 2, 124, alinéa 2, et 129, paragraphe 2, alinéa 2, de la Constitution), f) Exercice de la liberté du commerce et de l'industrie, de la profession libérale, et de l'activité agricole (article 35 de la Constitution).

*

L'article 16, point 2°, du *projet de loi n° 8338 relative au budget provisoire pour la période du 1^{er} janvier au 30 avril 2024 et portant modification : 1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques* visait à compléter l'article 123 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (« L.I.R. ») par un nouvel alinéa 9, qui était libellé comme suit : « Un règlement grand-ducal fixera les dispositions complémentaires nécessaires pour régler l'attribution du droit à la modération d'impôt dans le sens des prescriptions qui précèdent en ce qui concerne la situation spéciale des enfants vivant, en raison d'une résidence alternée, alternativement sous le toit de deux personnes qui exercent de façon conjointe l'autorité parentale et sont toutes deux attributaires de l'allocation familiale à laquelle ouvrent droit ces enfants. Ce règlement pourra prévoir que tous ou plusieurs des enfants communs de ces personnes ne fassent partie du ménage que de l'une d'elles ». Dans son avis du 14 novembre 2023, le Conseil d'État a observé que la disposition précitée ne formulait aucun critère encadrant le choix par le pouvoir réglementaire de l'un ou de l'autre parent, l'article 123, alinéa 3, L.I.R. se limitant à poser le principe qu'un enfant ne peut, pour une même année, faire partie de plus d'un ménage. Comme la disposition proposée avait trait à une matière que l'article 116, paragraphe 1^{er}, de la Constitution réserve à la loi, le Conseil d'État a rappelé que d'après les arrêts n° 177/23 du 3 mars 2023 et

⁶⁷ Voir en ce sens notamment les observations que le Conseil d'État a émises dans son avis du 27 octobre 2023 concernant les articles 1^{er}, 2, 4, alinéas 1^{er} et 2, 6, alinéa 2 et 7 du *projet de règlement grand-ducal relatif aux aides aux investissements et à l'aide à l'installation dans le secteur agricole*.

n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle⁶⁸, l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution exige que dans les matières réservées, « 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 ». Comme la disposition proposée ne répondait pas à ces exigences, le Conseil d'État s'y est en conséquence formellement opposé.

*

L'article 1^{er} du *projet de loi n° 8295 portant modification de la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire général* visait à insérer un nouvel article 26bis dans la loi précitée afin de promouvoir la possibilité des salariés adultes de suivre une formation professionnelle en cours d'emploi. Dans la mesure où la formation professionnelle, prévue par l'article 42 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, constitue une charge financière pour les employeurs, à savoir les entreprises, associations ou fondations légalement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, confrontés à des absences régulières de leurs salariés, personnes adultes, qui suivent une telle formation pendant les heures de travail, la loi en projet tendait à mettre en place une aide financière en faveur de ces employeurs. Le nouvel article 26bis avait notamment pour objet de mettre en place une compensation financière en faveur des employeurs pour les heures de formation effectives des salariés, personnes adultes, dans un des organismes énumérés à l'article 16 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle. En vertu du nouvel article 26bis, paragraphe 3, le nombre d'heures de formation en cours d'emploi donnant lieu à une compensation financière était déterminé par règlement grand-ducal. Dans son avis du 28 novembre 2023, le Conseil d'État a observé que la fixation du nombre d'heures de formation en cours d'emploi aurait indirectement un impact sur la hauteur de la charge financière incombant à l'État et qu'elle relevait en conséquence des matières que l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution réserve à la loi. Il a rappelé que d'après l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle⁶⁹, l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution exige que dans les matières réservées, « 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 dès lors considéré que les éléments essentiels encadrant la compensation financière prévue par le nouvel article 26bis devraient être prévus au niveau de la loi, impliquant que la fixation du nombre d'heures de formation en cours d'emploi ne saurait être reléguée dans son intégralité au pouvoir réglementaire. Il s'est en conséquence formellement opposé à l'article 26bis, paragraphe 3, de la loi en projet en demandant aux auteurs de prévoir le nombre exact d'heures de formation en cours d'emploi au niveau de la loi, sinon au moins le nombre maximal d'heures de ces formations.

*

Le projet de règlement grand-ducal modifiant 1° le règlement grand-ducal du 1^{er} août 2018 instituant la perception de taxes et de redevances relatives aux licences, qualifications et reconnaissance de licences du personnel de conduite d'aéronefs et du personnel de maintenance d'aéronefs ; 2° le règlement grand-ducal du 19 novembre 2019 instituant la perception de taxes et

⁶⁸ Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023, et n° 166 du 4 juin 2021, Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021.

⁶⁹ *Ibid.*

de redevances relatives aux inspections et contrôles techniques dans le domaine de la navigabilité des aéronefs et des opérations aériennes visait à instaurer des « taxes » et des « redevances » forfaitaires. Dans les considérations générales de son avis du 12 décembre 2023, le Conseil d'État a relevé qu'en l'absence d'une équivalence entre le forfait sollicité et le coût des dépenses engagées par l'État, les « taxes » et « redevances » forfaitaires étaient à considérer comme des taxes de quotité, qui sont des taxes qui ont, d'après la jurisprudence, la nature d'un impôt et relèvent par conséquent des matières que l'article 116, paragraphe 1^{er}, de la Constitution réserve à la loi. Dans la mesure où le montant des taxes en question n'était toutefois pas défini dans la loi de base, le Conseil d'État a mis en garde que les dispositions du règlement grand-ducal en projet relatives aux « taxes » et « redevances » forfaitaires risqueraient d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

*

L'article 18 du *projet de loi n° 8353 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement et portant modification 1° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement ; 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement ; 4° de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable* proposait de remplacer le paragraphe 8 de l'article 102 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu par un texte qui était formulé comme suit : « (8) Un règlement grand-ducal peut spécifier les conditions en vertu desquelles les plus-values dégagées par application de l'article 99^{ter} par la réalisation d'immeubles bâtis et non bâtis faisant partie du patrimoine privé du contribuable peuvent être transférées sur des catégories d'immeubles de remplacement qui sont utilisés à des fins de gestion locative sociale prévue à l'article 49 de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable ou qui sont des bâtiments d'habitation atteignant le niveau A+ dans les classes de performance énergétique, d'isolation thermique et de performance environnementale, telles que définies par le règlement grand-ducal modifié du 9 juin 2021 concernant la performance énergétique des bâtiments. » Dans son avis du 19 mars 2024, le Conseil d'État a observé que l'imposition de plus-values immobilières, en ce compris le transfert desdites plus-values, relève des matières que l'article 116, paragraphe 1^{er}, de la Constitution réserve à la loi. Il a rappelé que d'après les arrêts n° 177/23 du 3 mars 2023 et n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle⁷⁰, l'article 45, paragraphe 2, 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 ». Comme la disposition proposée ne répondait pas à ces exigences, notamment en ce qu'elle ne précisait pas les conditions selon lesquelles les plus-values pourraient être transférées, le Conseil d'État s'y est formellement opposé. Dans les considérations générales de son avis du même jour concernant le *projet de règlement portant exécution de l'article 102, alinéa 8, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu*⁷¹, le Conseil d'État a mis en garde que si l'article 102, alinéa 2, de projet de loi n° 8353 devait être jugé non conforme à l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, et par conséquent cesser ses effets en vertu de l'article 112, paragraphe 8, de la Constitution, cette circonstance entraînerait par ricochet l'inapplicabilité du dispositif du futur règlement grand-ducal en vertu de l'article 102 de la Constitution.

*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Avis du Conseil d'État du 19 mars 2024 relatif au *projet de règlement portant exécution de l'article 102, alinéa 8, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.*

Dans les considérations générales de son [avis du 5 juillet 2024](#) concernant le *projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 7 mars 2019 - portant introduction d'une aide financière pour la promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO₂ - 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 donné à considérer que le règlement grand-ducal en projet intervenait dans une matière que l'article 117 de la Constitution réserve à la loi. L'article 14 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat, censée fournir une base légale au texte en projet, omettait toutefois de renvoyer à un règlement grand-ducal pour prendre les mesures d'exécution envisagées. Le Conseil d'État, en rappelant que l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution exclut le pouvoir spontané du Grand-Duc dans les matières réservées à la loi, alors que le législateur doit au contraire préciser les éléments essentiels de la matière à exécuter, a mis en garde que le règlement grand-ducal en projet risquerait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Il s'est en conséquence dispensé de l'examen du dispositif en projet. Il a suggéré aux auteurs de profiter de l'opportunité des amendements *au projet de loi n° 8365 portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat* pour y introduire une base légale répondant aux prescrits constitutionnels en la matière⁷².

II. Règlements grand-ducaux nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne dans le cadre des matières réservées à la loi (article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution)

a) Protection de la santé (article 34 de la Constitution)

L'article 1^{er}, paragraphe 7, du *projet de loi n° 8156 relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* afin de définir l'objet et le champ d'application du texte en projet, disposait en son paragraphe 7 : « (7) Des règlements grand-ducaux peuvent être pris en application des dispositions communautaires [sic] qui régissent la présente matière conformément au paragraphe 2 du présent article. » Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a rendu attentif au fait que les dispositions de l'Union européenne dont question concernent la protection de la santé et la liberté du commerce, qui sont deux matières que les articles 34 (protection de la santé) et 35 (liberté du commerce) de la Constitution réservent à la loi. En rappelant que dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements grand-ducaux nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne ne peuvent, en vertu de l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution, être pris qu'en vertu d'« une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution » et en renvoyant dans ce contexte à l'arrêt n° 114/14 du 28 novembre 2014 dans lequel de la Cour constitutionnelle a retenu que « les principes et points essentiels ne sont pas nécessairement à faire figurer exclusivement dans la loi nationale, mais peuvent résulter à titre complémentaire d'une norme européenne ou internationale », le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 1^{er}, paragraphe 7 précité. Il a en effet observé que le paragraphe 2, auquel renvoyait le paragraphe 7, se bornait à préciser le champ d'application de la loi en projet sans fournir un encadrement au pouvoir réglementaire du Grand-Duc conforme au prescrit constitutionnel. Afin d'assurer la

⁷² Voir dans le même sens l'observation que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 12 juillet 2024](#) concernant l'article 2 du *projet de règlement grand-ducal relatif à la compensation de service public en matière de logements abordables destinés à la location*.

conformité de l'article 1^{er}, paragraphe 7, du projet de loi à l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution, il a demandé que la loi en projet charge le pouvoir réglementaire grand-ducal de préciser, dans les limites et conditions fixées par la législation européenne, les exigences en matière de composition et d'information applicables à certaines catégories de denrées alimentaires, les exigences applicables aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires, les méthodes d'analyse et de prélèvement d'échantillons pour la réalisation des contrôles officiels en matière de denrées alimentaires, les conditions d'emploi des solvants, de leur pratique de fabrication et de la teneur résiduelle acceptée dans les denrées alimentaires⁷³. L'article 1^{er}, paragraphe 8, du projet de loi prévoyait ensuite la possibilité que des règlements grand-ducaux précisent des éléments relatifs aux questions « qui ne sont pas expressément harmonisées par les règlements européens » mentionnés aux paragraphes 1^{er} et 6 du même article 1^{er}. Le Conseil d'État a encore une fois considéré que la disposition précitée était contraire à l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution, étant donné que l'habilitation en faveur du pouvoir réglementaire grand-ducal qu'elle contenait risquait de donner lieu à la création de normes purement nationales en dehors du cadre européen. Il s'y est en conséquence formellement opposé en demandant la suppression⁷⁴.

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, II) Règlements grand-ducaux nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne dans le cadre des matières réservées à la loi (article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution), b) L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie, de la profession libérale et de l'activité agricole).

b) L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie, de la profession libérale et de l'activité agricole (article 35 de la Constitution)

Le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 25 avril 2001 concernant la commercialisation des matériels de multiplication des plantes ornementales visait à modifier l'annexe du projet de règlement grand-ducal précité, afin de transposer en droit national les modifications apportées par l'article 1^{er} de la directive d'exécution (UE) 2022/2438 de la Commission du 12 décembre 2022 modifiant la directive 93/49/CEE et la directive d'exécution 2014/98/UE en ce qui concerne la présence d'organismes réglementés non de

⁷³ Voir dans le même sens l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 25 juin 2024](#) concernant l'article 5 du *projet de loi n° 8177 modifiant la loi du 19 décembre 2014 relative aux produits phytopharmaceutiques*.

⁷⁴ Voir en ce sens également l'observation que le Conseil d'État a émise dans les considérations générales de son [avis du 25 juin 2024](#) relatif au *projet de règlement grand-ducal concernant les préparations à base de céréales et les aliments pour bébés destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge* auquel l'article 1^{er}, paragraphe 7, du projet de loi n° 8156 relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires était censé fournir la base légale. Dans la mesure où l'article 1^{er}, paragraphe 7, du projet de loi n° 8156, auquel il s'était formellement opposé, était à considérer comme non conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil d'État a signalé que le règlement grand-ducal en projet risquerait, par ricochet, d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Ce n'est dès lors qu'à titre subsidiaire qu'il a procédé à l'examen du dispositif dudit projet de règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État a émis la même observation dans : - son [avis du 25 juin 2024](#) concernant le *projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 11 décembre 2003 concernant les compléments alimentaires* ; - son [avis du 25 juin 2024](#) concernant le *projet de règlement grand-ducal relatif aux matériaux et objets en pellicule de cellulose régénérée, destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires* ; - son [avis du 25 juin 2024](#) relatif au *projet de règlement grand-ducal concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires et de leurs ingrédients*. L'article 1^{er}, paragraphe 7, du projet de loi n° 8156, était en effet également censé fournir la base légale aux projets de règlement grand-ducal précités.

quarantaine de l'Union sur les matériels de multiplication de plantes ornementales, les matériels de multiplication de plantes fruitières et les plantes fruitières destinées à la production de fruits, à l'annexe de la directive 93/49/CEE de la Commission du 23 juin 1993 établissant les fiches indiquant les conditions auxquelles les matériels de multiplication des plantes ornementales et les plantes ornementales doivent satisfaire conformément à l'article 4 de la directive 91/682/CEE du Conseil. Dans son avis du 12 décembre 2023, le Conseil d'État a rendu attentif au fait que les modifications envisagées s'inséraient dans une matière que l'article 35 de la Constitution réserve à la loi. Dans la mesure où le projet de règlement grand-ducal ne disposait toutefois pas d'une base légale appropriée, conforme à l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution, en vertu duquel « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, [les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne], ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises [...] ». », le Conseil d'État a mis en garde que les dispositions en projet risqueraient d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

*

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, II) Règlements grand-ducaux nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne dans le cadre des matières réservées à la loi (article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution), a) Protection de la santé (article 34 de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 25 juin 2024 concernant l'article 1^{er}, paragraphe 7, du projet de loi n° 8156 relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

D. INSTITUTIONS ET ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

1) Le Grand-Duc

La prérogative du Grand-Duc de déléguer son pouvoir réglementaire d'exécution (article 47 de la Constitution)

L'article 2 du *projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives aux aides à la pierre, prévues par la loi relative au logement abordable* prévoyait que le ministre ayant le logement dans ses attributions instituerait par voie de règlement ministériel un cahier des charges pour le développement de logements abordables en vue d'évaluer les montants plafonds des coûts éligibles aux participations financières. L'article 2 du projet de règlement grand-ducal tirait son fondement légal de l'article 14, paragraphe 7, alinéa 2, du *projet de loi n° 7937 relative au logement abordable et modifiant : [...]*, en vertu duquel : « un règlement grand-ducal précise les modalités de mise en œuvre, les méthodes d'évaluation et les modalités de fixation des montants plafonds des points énumérés aux paragraphes 2 à 6. Le règlement grand-ducal peut fixer des montants plafonds maximaux sans dépasser ceux indiqués aux paragraphes 2 à 6. » Dans son avis du 26 septembre 2023, le Conseil d'État a toutefois attiré l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur l'article 47 de la Constitution qui exclut, dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence celle prévue à l'article 117 de la Constitution, la possibilité pour le Grand-Duc de déléguer son pouvoir réglementaire à un de ses ministres. Il a par conséquent mis en garde que la disposition risquerait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution en en demandant la suppression.

*

L'article 20, paragraphe 2, du *projet de règlement grand-ducal déterminant : 1° les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage du personnel militaire de carrière et des candidats officiers ; 2° les modalités d'organisation de la formation militaire théorique et pratique pendant le stage du personnel militaire de carrière ; 3° 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 » ; et abrogeant : [...] disposait que « (2) [l]e détail des programmes et matières à étudier est fixé par règlement ministériel. » Dans son [avis du 24 octobre 2023](#), le Conseil d'État a observé que la matière, qui touchait au statut des fonctionnaires, relevait en vertu de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution de celles qui sont réservées à la loi, et qu'une délégation par le Grand-Duc d'une partie de ses pouvoirs aux ministres à l'effet de prendre des mesures d'exécution était par conséquent exclue, alors que l'article 47 de la Constitution prévoit la possibilité d'une telle délégation uniquement dans l'exercice des pouvoirs que les articles 45, paragraphes 1^{er} et 3, alinéa 1^{er} et 46, alinéa 2, de la Constitution attribuent au Grand-Duc. Il a par conséquent mis en garde qu'à défaut d'être supprimée, la disposition précitée risquerait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution⁷⁵.*

*

L'article 6, alinéa 3, du *projet de loi n° 8301 portant modification : 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; et 2° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration* disposait que « [l]a demande se fait par voie électronique selon les modalités fixées par le ministre ». Dans son [avis du 11 juin 2024](#), le Conseil d'Etat rappelé qu'en vertu des articles 45, paragraphe 1^{er}, et 47, de la Constitution, la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement, pris individuellement ou dans leur ensemble lorsqu'ils forment le Gouvernement en conseil, d'un pouvoir réglementaire alors qu'il revient au Grand-Duc seul de conférer à travers d'un règlement grand-ducal un pouvoir réglementaire aux membres du Gouvernement. Il s'est en conséquence formellement opposé à la disposition précitée du projet de loi. Dans la mesure où la matière relevait de celles que l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution (statut des fonctionnaires) réserve la loi, il a toutefois observé que le Grand-Duc ne saurait en l'occurrence charger les membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution, alors que l'article 47 de la Constitution ne confère cette possibilité que dans le cadre du pouvoir que les articles 45, paragraphes 1^{er} et 3, alinéa 1^{er} et 46, alinéa 2, de la Constitution attribuent au Grand-Duc.

Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point C) Le pouvoir réglementaire, 1) Règlements nécessaires pour l'exécution des lois et des traités et l'application des actes juridiques de l'Union européenne (articles 45, paragraphe 1^{er} et 46, alinéa 2, de la Constitution).

*

⁷⁵ Voir dans le même sens les observations que le Conseil d'État a faites dans le même [avis du 24 octobre 2023](#) concernant les articles 21, paragraphe 2, 22, paragraphe 2 et 29, paragraphe 4, du *projet de règlement grand-ducal déterminant : 1° les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage du personnel militaire de carrière et des candidats officiers ; 2° les modalités d'organisation de la formation militaire théorique et pratique pendant le stage du personnel militaire de carrière ; 3° 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 » ; et abrogeant : [...]*.

L'article 2, point 3°, du *projet de règlement grand-ducal modifiant 1° le règlement grand-ducal modifié du 31 mars 2010 relatif au mécanisme de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité ; 2° le règlement grand-ducal modifié du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz ; [...]* visait à insérer dans le règlement grand-ducal précité du 15 décembre 2011 un article *3bis* nouveau fixant les conditions et modalités que doivent remplir les centrales de biogaz existantes dont la période de 15 ans du mécanisme de rémunération est venue à échéance pour pouvoir bénéficier des rémunérations prévues à l'article 20, paragraphe 1^{er}, lettres d) à e), dudit règlement grand-ducal. Dans son avis du 12 juillet 2024, le Conseil d'État a observé que l'article *3bis*, paragraphe 1^{er}, lettre a), troisième phrase, du projet de règlement grand-ducal posait problème en ce qu'il entendait conférer au ministre le pouvoir de préciser les critères techniques quant aux éléments techniques et aux exigences minimales des éléments de gros-œuvre à renouveler dans une matière réservée à la loi. La matière relevait en effet de celles que l'article 35 de la Constitution réserve à la loi formelle dans lesquelles l'article 47 de la Constitution n'envisage pas que le Grand-Duc puisse charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. Le Conseil d'État a par conséquent mis en garde que la disposition proposée risquerait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

*

Il est encore renvoyé à :

- *L'observation, relevée au point C) Le pouvoir réglementaire, 1) Règlements nécessaires pour l'exécution des lois et des traités et l'application des actes juridiques de l'Union européenne (articles 45, paragraphe 1^{er} et 46, alinéa 2, de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 26 septembre 2023 concernant l'article 3, alinéa 2, du projet de règlement grand-ducal relatif à la location de logements destinés à la location abordable prévue par la loi relative aux logement abordable ;*
- *L'opposition formelle relevée au point C) Le pouvoir réglementaire, 2) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi, 1) L'exécution des dispositions légales relevant des matières réservées à la loi (articles 45, paragraphe 2, 124, alinéa 2, et 129, paragraphe 2, alinéa 2, de la Constitution), 8) Surveillance de la gestion communale (article 127 de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 27 février 2024 concernant l'article 12, du projet de loi n° 7949 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie, qui chargeait le ministre de l'Économie et le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, de définir et de formuler les « conditions générales de la mise à disposition » de terrains publics dans les zones d'activités économiques.*

2) Le Gouvernement

- a) *Les modalités selon lesquelles les membres du Gouvernement exercent leurs attributions (article 90 de la Constitution)***

L'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du *projet de loi n° 8314 ayant pour objet le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation* disposait que « [...] les décisions relatives aux aides supérieures à 500 000 euros sont prises conjointement par les ministres ayant respectivement l'Economie et les Finances dans leurs attributions, désignés ci-après les « ministres » ». Dans son [avis du 29 mars 2024](#), le Conseil d'État a renvoyé à l'article 90 de la Constitution en vertu duquel « [I]es membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge ». Comme la compétence conjointe de deux ministres pour prendre une décision est dès lors contraire à la disposition constitutionnelle précitée, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du projet de loi.

*

L'article 4 du *projet de loi n° 8365 portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat* proposait l'insertion d'un nouvel article 12bis dans la loi précitée du 15 décembre 2020 qui entendait conférer une compétence conjointe aux ministres ayant respectivement le Climat et l'Énergie dans leurs attributions aux fins d'élaborer le plan social pour le climat requis par le règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 instituant un Fonds social pour le climat et modifiant le règlement (UE) 2021/1060 ainsi qu'un tableau de concordance. Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a attiré l'attention des auteurs sur l'article 90 de la Constitution, en vertu duquel « [I]es membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge » et qui exclut dès lors que les membres du Gouvernement aient une compétence conjointe pour traiter les affaires relevant de plusieurs ressorts. Il s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition.

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)

L'article 1^{er}, point 1^o, du *projet de loi n° 8276 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu* visait entre autres à insérer un nouveau paragraphe 5, alinéa 1^{er}, dans l'article 152bis de la loi précitée du 4 décembre 1967 en lui conférant la teneur suivante : « § 5. (1) L'octroi du certificat visé au paragraphe 6 est subordonné à la condition qu'une attestation sur l'éligibilité des investissements et des dépenses d'exploitation relative à un projet de transformation digitale ou de transition écologique et énergétique selon les exigences du paragraphe 4, dénommée ci-après « attestation d'éligibilité », soit délivrée conjointement par les ministres ayant dans leurs attributions les Finances, l'Économie, l'Environnement et l'Énergie. » Dans son [avis du 24 octobre 2023](#), le Conseil d'État a observé qu'en vertu de l'article 92 de la Constitution, il appartient au Gouvernement de déterminer « 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 ». Dans ce contexte, il a renvoyé à l'article 10, alinéa 2, point 2^o, du règlement interne du Gouvernement, adopté le 28 juin 2023 par le Gouvernement en conseil et approuvé par arrêté grand-ducal le 1^{er} juillet 2023, aux termes duquel « [s]ont délibérées en conseil : [...] 2^o les affaires qui concernent à la fois plusieurs départements ». Comme la décision prévue incombe dès lors au Gouvernement en conseil et ne saurait être attribuée par la loi à deux ministres, le Conseil d'État a considéré que le nouveau paragraphe 5, alinéa 1^{er}, tel qu'il était proposé de l'insérer à l'article 152bis LIR, portait atteinte à l'article 92 de la

Constitution.⁷⁶ Il s'est en conséquence formellement opposé à la disposition proposée. L'article 1^{er}, point 1^o, proposait par ailleurs l'ajout d'un paragraphe 5, alinéa 4 à l'article 152bis LIR, qui était libellé comme suit : « (4) Les ministres visés à l'alinéa 1^{er}, procédant par décision commune, ne peuvent délivrer l'attestation d'éligibilité qu'après avoir reçu l'avis d'une commission consultative dont la composition et le fonctionnement seront déterminés par règlement grand-ducal. La commission précitée peut s'entourer de tous renseignements utiles concernant le projet ou le demandeur et le cas échéant entendre le demandeur en ses explications. » Le Conseil d'État a encore observé à l'égard de cette disposition que l'article 92 de la Constitution confère compétence exclusive au Gouvernement pour créer un organe interministériel, le doter de missions et en déterminer la composition et le fonctionnement par la voie d'un règlement interne à approuver par arrêté grand-ducal. Il a dès lors à nouveau émis une opposition formelle à la disposition proposée sur le fondement de l'article 92 de la Constitution.

*

L'article 2 du *projet de loi n° 8305 portant : 1° mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n°1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission ; [...]* visait à créer au sein de la Police grand-ducale un bureau « SIRENE », chargé de l'introduction des signalements émis par les autorités nationales compétentes, du traitement des signalements contenus dans le SIS et de l'échange ainsi que de la mise à disposition de toutes les informations supplémentaires, conformément aux dispositions de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1862. L'article 2, paragraphe 2, alinéa 2, du projet de loi disposait que : « Les membres du personnel de l'Administration des douanes et accises sont désignés au bureau SIRENE par une décision conjointe du ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions et du ministre ayant l'Administration des douanes et accises dans ses attributions. Ils continuent de relever de l'autorité hiérarchique de leur chef d'administration et sont placés sous l'autorité fonctionnelle du responsable du bureau SIRENE. Ils exercent toutes les tâches qui relèvent du bureau SIRENE et disposent à cette fin de tous les accès aux informations nécessaires à l'accomplissement de celles-ci. » Dans son avis du 6 février 2024, le Conseil d'État a rappelé, concernant la décision conjointe dont il était question à la disposition précitée, qu'en vertu de l'article de l'article 92 de la Constitution, il appartient au Gouvernement de déterminer « son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté gouvernemental, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi » en signalant que l'hypothèse des affaires concernant plusieurs départements ministériels est réglée par l'article 10, alinéa 2, point 2^o du règlement interne du Gouvernement qui dispose que de telles affaires sont délibérées en Conseil. Le Conseil d'État, en renvoyant à sa position constante exprimée dans ses

⁷⁶ Avis n° 60.763 du Conseil d'État du 22 mars 2022 relatif au *projet de loi 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, tel que modifié* (doc. parl. n° 7885) ; avis n° 53.239 du Conseil d'État du 17 novembre 2020 sur le *projet de loi relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme* (doc. parl. n° 7395) ; avis n° 52.332 du Conseil d'État du 15 décembre 2017 sur le *projet de loi ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution du dixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique* (doc. parl. n° 7169).

avis antérieurs⁷⁷, s'est en conséquence formellement opposé à la disposition du paragraphe 2, alinéa 2, pour contrariété avec l'article 92 de la Constitution.

*

Plusieurs dispositions du *projet de loi n° 7949 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie* prévoyaient une compétence conjointe de deux membres du Gouvernement pour prendre des décisions, voire envisageaient la constitution de comités interministériels. Dans les considérations générales de son avis du 27 février 2024 concernant le projet de loi, le Conseil d'État a rappelé qu'il appartient en vertu de l'article 92 de la Constitution au Gouvernement de « détermin[er] 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. ». Il a renvoyé à cet égard au règlement interne, adopté le 28 juin 2023 par le Gouvernement en conseil et approuvé par arrêté grand-ducal le 1^{er} juillet 2023, dont l'article 10, alinéa 2, point 2^o, dispose plus particulièrement que « [s]ont délibérées en Conseil, [...] ; 2 les affaires qui concernent à la fois plusieurs départements », l'article 19 dudit règlement prévoyant par ailleurs que « [d]es comités interministériels peuvent être créés, sur proposition du ministre du ressort, par arrêté du Gouvernement en Conseil, qui détermine en même temps la composition, l'organisation et le fonctionnement dudit comité et qui fixe, le cas échéant, le principe d'une indemnisation de ses membres ». Considérant que l'intervention du législateur en ces matières est dès lors contraire à l'article 92 de la Constitution, le Conseil d'État s'est de manière générale, à l'endroit des considérations générales de l'avis, formellement opposé à ces dispositions. Il a réitéré cette opposition formelle, aux articles 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, 4, 6, paragraphes 1^{er} et 2, 10, paragraphes 1^{er} et 5, 11, paragraphe 1^{er} et 13, paragraphe 1^{er}, du projet de loi.

*

Aux termes de l'article 8, paragraphe 1^{er}, du *projet de loi n° 8325 portant mise en œuvre du règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne* : « (1) Au plus tard le 1^{er} janvier 2026, le ministre ayant la justice dans ses attributions évalue, sur base des injonctions émises au titre de l'article 3 du règlement (UE) 2021/784 et des mesures spécifiques prises en application de l'article 5 du règlement (UE) 2021/784, l'efficacité de la présente loi pour la bonne application du règlement (UE) 2021/784 et présente un rapport à cet égard au Gouvernement en conseil. » Concernant l'obligation adressée au ministre de la Justice de présenter un rapport au Gouvernement en conseil, prévue par la disposition précitée, le Conseil d'État, dans son avis du 12 mars 2024, a considéré qu'elle était contraire à l'article 92 de la Constitution qui réserve au Gouvernement la compétence pour déterminer son organisation et son fonctionnement. Il a par conséquent émis une

⁷⁷ Avis du Conseil d'État du 24 octobre 2023 relatif au *projet de loi n° 8276 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu* (doc. parl. N° 8276; avis du Conseil d'État du 22 mars 2022 relatif au *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, tel que modifié* (doc. parl. n° 7885); avis du Conseil d'État du 17 novembre 2020 sur le *projet de loi n° 7395 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière et abrogeant la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme* (doc. parl. n° 7395).

opposition formelle à cette disposition de la loi en projet pour violation de l'article 92 de la Constitution.

*

L'article 17, paragraphe 1^{er}, du *projet de loi n° 8314 ayant pour objet le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation* imposait au ministre ayant l'Économie dans ses attributions une approbation du Gouvernement en conseil pour ses engagements « dans des programmes ou initiatives de coopération nationale ou internationale en matière de RDI⁷⁸ entre entreprises ou organismes de recherche et de diffusion des connaissances ». Dans son avis du 29 mars 2024, le Conseil d'État a observé que, même si l'article 10, alinéa 2, point 4°, du règlement interne du Gouvernement, adopté le 28 juin 2023 par le Gouvernement en conseil et approuvé par arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023, autorise un ministre à saisir le Conseil du Gouvernement d'un dossier particulier, il revient en vertu de l'article 92 de la Constitution au Gouvernement de déterminer son organisation et son fonctionnement. Comme la décision de soumettre les engagements ministériels à l'approbation du Gouvernement en conseil ne saurait en conséquence relever du domaine de la loi, il s'est formellement opposé à la disposition précitée du projet de loi pour contrariété à l'article 92 de la Constitution.

*

L'article 28 du *projet de loi n° 7323 portant création de l'établissement public « Agence luxembourgeoise des médicaments et produits de santé (ALMPS) », instituant une commission consultative de qualification et modifiant : [...]*, visait à instituer une commission consultative de qualification sous la forme d'un comité interministériel dont il définissait les missions. Dans son avis du 29 mars 2024, le Conseil d'État s'est formellement opposé à cet article pour contrariété à l'article 92 de la Constitution qui charge le Gouvernement de déterminer son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne. Il a rappelé que l'article 19 du règlement interne du Gouvernement du 27 novembre 2023 approuvé par arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023, prévoit à cet égard que « [d]es comités interministériels peuvent être créés, sur proposition du ministre du ressort, par arrêté du Gouvernement en Conseil, qui détermine en même temps la composition, l'organisation et le fonctionnement dudit comité et qui fixe, le cas échéant, le principe d'une indemnisation de ses membres », et exclut par voie de conséquence l'intervention du législateur en cette matière.

*

En vertu de l'article 31, paragraphe 1^{er}, du *projet de loi n° 8309 portant mise en œuvre du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) et portant modification de : 1° la loi modifiée du 14 août 2000 sur le commerce électronique 2° la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence*, le ministre ayant le Commerce électronique dans ses attributions devrait faire un rapport portant sur l'efficacité de la de la loi en projet pour la bonne application du règlement (UE) 2022/2065 au Conseil de Gouvernement au plus tard le 17 février 2026. Considérant que la disposition précitée empiétait sur l'organisation du Gouvernement, le Conseil d'État s'y est formellement opposé, dans son avis du 12 juillet 2024, pour violation de l'article 92 de la Constitution qui dispose que « [I]e

⁷⁸ En vertu de l'article 2, point 35°, du projet de loi n° 8314, le concept « recherche-développement-innovation (RDI) » vise « l'ensemble du processus menant à l'introduction d'un produit ou service nouveau ou fortement amélioré sur le marché ou à l'application pratique d'un procédé, d'une méthode ou organisation nouvelle ou fortement améliorée ».

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. »

3) Le pouvoir judiciaire

a) Nomination de magistrats (article 107, alinéa 3, de la Constitution révisée)

Le nouvel article 13bis, paragraphe 4 que l'article 6 du *projet de loi n° 8299 portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire en vue d'arrêter un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire* proposait d'insérer dans cette loi disposait que « [l]es affectations et désaffectations des magistrats et secrétaires du parquet sont faites par le procureur d'État ». Dans son [avis du 12 mars 2024](#), le Conseil d'État a rappelé, concernant les secrétaires visés à la disposition précitée, que l'article 76, paragraphe 2, dernier alinéa, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire réserve au procureur général d'État la compétence d'affectation et de désaffectation du personnel de l'administration judiciaire, dont font partie les secrétaires des parquets, même si l'exercice de ce droit présuppose une consultation préalable des chefs de corps concernés. Au regard de l'incohérence de la disposition proposée par rapport à l'article 76, paragraphe 2, de la loi précitée du 7 mars 1980, qu'il a considérée être source d'insécurité juridique, le Conseil d'État a émis une opposition formelle au nouvel article 13bis paragraphe 4. Concernant les affectations et désaffectations de magistrats, il a renvoyé aux dispositions figurant à l'article 107 de la Constitution relatives à la nomination des magistrats par le Grand-Duc ainsi qu'aux compétences du Conseil national de la justice, telles que déterminées par la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice. En effet, dès lors que l'article 107, alinéa 3, de la Constitution dispose que « [l]e Grand-Duc nomme les magistrats proposés par le Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi. », le nouvel 13bis, paragraphe 4, était contraire à cette disposition constitutionnelle. Le Conseil d'État s'est en conséquence encore une fois formellement opposé au nouvel article 13bis, paragraphe 4 sur le fondement de la violation de l'article 107, alinéa 3, de la Constitution. Il a proposé de reformuler la disposition comme suit : « (4) Le procureur général d'État désigne, pour chaque département, les magistrats et les secrétaires qui sont spécialement chargés des affaires de la compétence du département. » Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 11 du projet de loi.

Une référence à la première des deux oppositions formelles relevées ci-avant est faite au point F) Principes généraux du droit, 3) Principe de sécurité juridique, b) Incohérences internes.

*

L'amendement 15 des amendements parlementaires du 10 mai 2014 concernant le *projet de loi n° 8299A portant modification de : 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; en vue d'arrêter un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire pour les années judiciaires 2024/2025, 2025/2026 et 2026/2027* visait à remplacer l'alinéa 1^{er} de l'article 75-8bis de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire par un texte libellé comme suit : « Art. 75-8bis. Les procureurs européens délégués désignés par le Luxembourg, pour être nommés, conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, sont choisis par le Conseil national de la justice. » Dans son [avis complémentaire du 28 juin 2024](#), le Conseil d'État a observé que cette disposition posait un problème au regard de l'article 57, paragraphe 3, de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats, en vertu duquel « Le poste laissé vacant par le magistrat détaché est occupé par un nouveau titulaire. Au terme du détachement, le magistrat ainsi

remplacé est réintégré à un poste équivalent à la fonction qu'il exerçait avant le détachement. [...] » En effet, dès lors qu'en vertu de l'article 57, paragraphe 3, précité chaque détachement serait ainsi accompagné de la création d'un nouveau poste au sein de la magistrature, l'amendement revenait *in fine* à conférer au Conseil national de la justice le droit de créer des postes supplémentaires en dehors de tout contrôle du législateur, ce qui est contraire aux articles 101⁷⁹, 107⁸⁰ et 117, paragraphe 4⁸¹, de la Constitution. Il s'est en conséquence formellement opposé au nouvel article 75-8bis, alinéa 1^{er}, tel qu'il était proposé de le remplacer dans la loi précitée du 7 mars 1980. En guise de solution et à l'instar de ce qui est disposé à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, il a suggéré d'inscrire dans la loi précitée du 7 mars 1980 un nombre maximum de personnes pouvant être nommées aux fonctions de procureur européen délégué, ce qui permettrait au Conseil national de la justice de fixer le nombre effectif des procureurs européens délégués dans le cadre de la fourchette ainsi déterminée par la loi. Il a en ce sens proposé d'ajouter une seconde phrase à l'article 75-8bis, alinéa 1^{er}, qu'il a formulée comme suit : « Le nombre total des procureurs européens délégués ne peut pas dépasser [...] unités. »

Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point B) Matières réservées à la loi formelle, 7) Finances publiques (articles 116 et 117 de la Constitution).

b) Publicité des audiences (article 108 de la Constitution)

L'article 48 du projet de loi n° 7932 sur l'exercice des professions libérales des secteurs de la construction et de l'aménagement du territoire et portant modification : 1. De la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2. De la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ; 3. De la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel ; 4. De la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 5. De la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ; et portant abrogation de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil prévoyait, à l'alinéa 1^{er}, que « le huis clos peut être ordonné à la demande de la personne poursuivie ou si des faits touchant à des intérêts vitaux de tiers doivent être évoqués dans les débats » et, à l'alinéa 2, que les séances du conseil de discipline « peuvent se tenir sans présence physique par visioconférence ou tout autre moyen de télécommunication permettant l'identification des membres du conseil de discipline, de la personne comparissant devant le conseil de discipline et des témoins entendus ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 22 décembre 2023](#), a donné à considérer que le conseil de discipline est une juridiction de l'ordre judiciaire soumise aux exigences de l'article 108 de la Constitution qui dispose que « [les audiences] 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 ». Il s'est en conséquence formellement opposé à l'article 48 du projet de loi en ce qu'il prévoyait que le huis clos pourrait être prononcé pour des raisons autres que celles prévues par la Constitution et que la tenue des audiences par visioconférence ou par un autre moyen de télécommunication, telle que proposée à la disposition précitée, était par surcroît contraire au principe de la publicité des audiences inscrit à l'article 108 de la Constitution.

*

⁷⁹ Article 101 de la Constitution : « La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. »

⁸⁰ Article 107, alinéa 3, de la Constitution : « Le Grand-Duc nomme les magistrats proposés par le Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi. »

⁸¹ Article 117, paragraphe 4, de la Constitution : « Toute charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice doit être établie par une loi spéciale. »

L'article 15, paragraphe 3, du *projet de loi n° 8309 portant mise en œuvre du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) et portant modification de : 1° la loi modifiée du 14 août 2000 sur le commerce électronique 2° la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence* limitait le champ des personnes pouvant assister à l'audience devant la chambre du conseil de la Cour d'appel. Dans son [avis du 12 juillet 2024](#), le Conseil d'État a attiré l'attention des auteurs sur l'article 108 de la Constitution, qui, en ce qu'il dispose que « [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 », exige que le huis clos soit ordonné par une décision judiciaire constatant la réunion des conditions prévues à l'article 108 de la Constitution. Comme la disposition proposée était dès lors contraire à l'article 108 de la Constitution, le Conseil d'État a demandé son omission sous peine d'opposition formelle.

E. DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

1) Règlements de l'Union européenne

a) Applicabilité directe

Dans son [avis du 12 mars 2024](#) concernant le *projet de loi n° 8089 relatif à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique*, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, l'omission des dispositions prévues à l'article 2 paragraphes 2, 3, 5 et 6, au motif qu'elles entravaient l'applicabilité directe du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE (règlement eIDAS) étant donné que les paragraphes 2 et 5 ne faisaient que rappeler les règles figurant aux articles 25 et 35 du règlement eIDAS, pris dans leur globalité, et que les paragraphes 3 et 6 réitéraient spécifiquement les règles figurant à l'article 25, paragraphe 1^{er}, et 35, paragraphe 1^{er}, du même règlement européen.

*

L'amendement 2 des amendements parlementaires du 11 avril 2024 concernant le *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 pour la 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 du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS* concernait l'article 3, paragraphe 2, dudit projet de loi. La Commission parlementaire proposait entre autres de remplacer au point 6° de l'article 3, paragraphe 2, la mission d'« échanger des informations sur les évolutions dans le domaine de la cybersécurité » conférée au Comité national de certification de cybersécurité par une nouvelle mission, attribuée à ce même comité, libellée comme suit : « 6° proposer au ministre, par schéma de certification, une liste de critères qui doivent être remplis pour autoriser, en application de l'article 56, paragraphe 6, lettre a), du règlement (UE) n° 2019/881, une certification d'un produit, service ou processus au niveau d'assurance dit « élevé ». Parmi ces critères sont notamment les secteurs cibles dans lesquels des certifications

peuvent être autorisées. » La disposition projetée prévoyait ainsi l'établissement d'une liste de critères devant être remplis pour autoriser une certification d'un produit, service ou processus au niveau d'assurance dit « élevé », en application de l'article 56, paragraphe 6, lettre a), du règlement (UE) n° 2019/881 précité. Ledit article 56, paragraphe 6, lettre a) prévoit toutefois que « [l]orsqu'un schéma européen de certification de cybersécurité adopté au titre de l'article 49 exige un niveau d'assurance dit « élevé », le certificat de cybersécurité européen dans le cadre de ce schéma ne doit être délivré que par une autorité nationale de certification de cybersécurité ou, dans les cas suivants, par un organisme d'évaluation de la conformité : a) moyennant l'approbation préalable de l'autorité nationale de certification de cybersécurité pour chaque certificat de cybersécurité européen délivré par un organisme d'évaluation de la conformité ; ». Dans son [avis complémentaire du 11 juin 2024](#), le Conseil d'État a observé que le dispositif proposé se situait clairement dans le cadre de l'application des schémas européens de certification de cybersécurité dont les objectifs et éléments sont définis au niveau du règlement (UE) n° 2019/881 précité, et notamment aux articles 51 et 54. Le Conseil d'État, qui n'excluait pas qu'une éventuelle faculté de conseiller le ministre en matière d'application des objectifs et éléments prévus par le règlement européen puisse être conférée au Comité national de certification de cybersécurité, n'a toutefois pas vu l'utilité d'ajouter à ces objectifs et éléments des critères supplémentaires dans le contexte de l'autorisation d'une certification d'un produit, service ou processus au niveau d'assurance dit « élevé ». Estimant par ailleurs que la démarche proposée consistant dans l'introduction de critères supplémentaires par rapport au règlement européen risquerait d'entraver l'applicabilité directe dudit règlement, le Conseil d'État s'est formellement opposé au texte proposé en demandant aux auteurs de reformuler le point 6° comme suit : « conseiller le ministre, par schéma de certification, en ce qui concerne l'application des objectifs et éléments définis par le règlement (UE) n° 2019/881 qui sont pris en compte pour délivrer, en application de l'article 56, paragraphe 6, lettre a), dudit règlement (UE) n° 2019/881, un certificat de cybersécurité au niveau d'assurance dit « élevé ». »

*

L'article 5, paragraphe 5, du *projet de loi n° 8156 relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* prévoyait la publicité des résultats des contrôles officiels. L'article 11 du règlement (UE) 2017/625⁸² définit toutefois les pouvoirs et obligations dont disposent les autorités compétentes en matière de publication relative auxdits contrôles. Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a souligné que les autorités compétentes désignées par les États membres se voient, du seul fait de leur désignation, directement investies des pouvoirs que leur confie le règlement (UE) 2017/625 et dans les limites que celui-ci fixe. Il a rappelé que dans l'hypothèse 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, notamment en étendant, voire en restreignant le pouvoir de l'autorité compétente, sous peine de porter atteinte à l'applicabilité directe de ce règlement européen. Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, l'omission de l'article 5, paragraphe 5, du projet de loi.

⁸² Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels), tel que modifié, ci-après le « règlement (UE) 2017/625 ».

Le projet de loi n° 8318 visant à favoriser le déploiement de réseaux de communication à haut débit avait pour objet la création d'un nouveau régime d'aides d'État en faveur du déploiement de réseaux de communications à haut débit fixes et mobiles. Il tendait entre autres à mettre en œuvre le règlement (UE) 2023/1315 de la Commission du 23 juin 2023 modifiant le règlement (UE) n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité. Le règlement (UE) 2023/1315 déclare les aides en question compatibles avec le marché intérieur en établissant des conditions de comptabilité *ex ante*, ce qui permet aux États membres de mettre en œuvre les mesures d'aide d'État sans notification préalable à la Commission telle que l'exige l'article 108, paragraphe 3, TFUE, à condition bien évidemment que les conditions établies par la réglementation européenne soient remplies et qu'il n'y ait pas de confusion possible entre le droit européen et le droit national⁸³. Dans les considérations générales de son [avis du 12 juillet 2024](#) concernant le projet de loi n° 8318, le Conseil d'État a rappelé que l'applicabilité directe des règlements européens exclut, en principe, que les États membres prennent des dispositions internes affectant la portée du règlement lui-même et que si, d'après la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, les États membres peuvent adopter des mesures d'application d'un règlement européen, elles ne doivent toutefois ni entraver son applicabilité directe, ni dissimuler sa nature européenne. Les États membres doivent au contraire se borner à préciser l'exercice de la marge d'appréciation leur conférée par le règlement tout en restant dans les limites de ses dispositions⁸⁴. Le Conseil d'État a considéré que le dispositif proposé ne répondait pas à ces exigences et cela à double titre. Il a ainsi relevé en premier lieu que le projet de loi procédait à une mise en œuvre de dispositions contenues dans la réglementation européenne qui ne requièrent pas de mise en œuvre au niveau national, dont notamment les conditions d'applicabilité directe, prévues aux articles 52 à 52quinquies du règlement (UE) n° 651/2014 en vertu desquelles les États membres peuvent être exemptés de notifier à la Commission européenne les régimes d'aides qu'ils entendent octroyer. Il a considéré que la reproduction par le projet de loi desdites conditions prévues aux articles 52 à 52quinquies du règlement (UE) n° 651/2014 posait d'autant plus problème qu'elle aurait pour conséquence que le droit national luxembourgeois déterminerait lui-même les conditions sous lesquelles l'État luxembourgeois pourrait se dispenser de la notification préalable des mesures d'aides à la Commission telle qu'elle est exigée à l'article 108, paragraphe 3, TFUE. Il a souligné qu'en ne dévoilant pas l'origine européenne desdites conditions, le texte en projet violait le droit européen. Le Conseil d'État a en second lieu observé que le régime d'aide prévu était, en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du projet de loi réservé aux entreprises régulièrement établies au Luxembourg. Cet article disposait en effet que « (1) Dans les limites budgétaires, le ministre ayant les Communications électroniques dans ses attributions, désigné ci-après par « ministre », peut octroyer les aides prévues par la présente loi à des entreprises régulièrement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. » La notion d'« entreprises régulièrement établies » était toutefois ambiguë. Le Conseil d'État s'est notamment demandé si les auteurs se référaient par cette notion à un établissement répondant aux conditions déterminées par la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à

⁸³ Article 108, paragraphes 3 et 4 TFUE : « 3. La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale. 4. La Commission peut adopter des règlements concernant les catégories d'aides d'État que le Conseil a déterminées, conformément à l'article 109, comme pouvant être dispensées de la procédure prévue au paragraphe 3 du présent article. »

⁸⁴ CJUE, arrêt du 21 décembre 2011, *Danske Svineproducenter*, C-316/10, points 41 et 42.

certaines professions libérales. Il a ensuite renvoyé à l'article 1^{er}, paragraphe 5, lettre a), du règlement (UE) n° 651/2014 qui spécifie que : « Le présent règlement ne s'applique pas aux mesures d'aide d'État qui, par elles-mêmes, par les modalités dont elles sont assorties ou par leur mode de financement, entraînent de manière indissociable une violation du droit de l'Union, en particulier : a) aux mesures d'aide dont l'octroi est subordonné à l'obligation pour le bénéficiaire d'avoir son siège dans l'État membre concerné ou d'être établi à titre principal dans ledit État membre. Il est toutefois autorisé d'exiger que le bénéficiaire ait un établissement ou une succursale dans l'État membre qui octroie l'aide au moment du versement de l'aide ; [...] ».

Le Conseil d'État a mis en garde qu'au vu de cette définition floue du champ d'application du régime d'aide, le projet de loi risquerait de se situer en dehors du champ d'application matériel⁸⁵ du règlement (UE) n° 651/2014 auquel les auteurs se référaient et de fixer ainsi des conditions supplémentaires à celles définies au règlement européen. Comme les auteurs n'avaient d'aucune manière exprimé leur intention de créer par le biais de la loi en projet un régime d'aide national à part à soumettre obligatoirement à l'approbation préalable de la Commission européenne, le Conseil d'État s'est d'ores et déjà formellement opposé⁸⁶ à l'endroit des considérations générales de son avis aux dispositions en projet pour contrariété avec le droit européen. Il s'est par ailleurs encore formellement opposé à d'autres dispositions en projet qui, en ne reprenant que partiellement les dispositions issues du règlement (UE) 651/2014 en en dissimulant l'origine européenne, étaient également contraires au droit européen, voire source d'insécurité juridique.⁸⁷

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

L'article 5 du *projet de loi n° 8303 portant modification de la loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel* visait à modifier l'article 9 de la loi du 22 septembre 2014 afin d'étendre le bénéfice des aides financières sélectives à toutes les sociétés « régulièrement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg », dans la mesure où ce bénéfice était jusqu'alors limité aux « sociétés de capitaux résidentes et pleinement imposables ». Dans son avis du 22 décembre 2023, le Conseil d'État a compris que la modification envisagée tendait à conformer la loi luxembourgeoise à l'article 54, paragraphe 10, du règlement n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, aux termes duquel : « 10. Les aides ne sont pas réservées exclusivement aux ressortissants nationaux et les bénéficiaires ne sont pas tenus de posséder le statut d'entreprise établie conformément au droit commercial national. » Il a toutefois estimé que le libellé proposé se départait du règlement n° 651/2014 à deux égards. En premier lieu, il a en effet considéré que l'exigence suivant laquelle le bénéficiaire de l'aide devait être « régulièrement établi » sur le territoire contrevenait à la disposition européenne précitée, en ce que, interprétée strictement, la modification proposée pourrait être comprise comme posant la condition que le bénéficiaire soit ou bien une société de droit luxembourgeois ou bien une société relevant du droit d'un autre État membre, mais disposant dans cette hypothèse d'une succursale au Grand-Duché. Il a signalé en second lieu que le dispositif limitait l'accès à l'aide aux sociétés

⁸⁵ Voir en ce sens également l'opposition formelle pour insécurité juridique et violation du droit européen que le Conseil d'État a émise dans le même avis à l'endroit de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du projet de loi en renvoyant aux observations qu'il a faites dans les considérations générales dudit avis.

⁸⁶ Voir en ce sens les oppositions formelles que le Conseil d'État a émises dans le même avis concernant les articles 3, 4, 5, 6 et 7 du projet de loi.

⁸⁷ Voir en ce sens notamment les oppositions formelles que le Conseil d'État a émises dans le même avis à l'endroit de l'article 1^{er}, paragraphes 1^{er}, 2 et 3 et à l'article 2, point 9^o, du projet de loi.

commerciales en excluant, en contradiction avec le règlement (UE) précité, tout demandeur qui aurait adopté une autre forme d'organisation que la société commerciale (tel que, par exemple, celle d'une association sans but lucratif). Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à la modification proposée pour violation de l'article 54, paragraphe 10, du règlement n° 651/2014. Il a demandé de remplacer, d'une part, la notion de « sociétés » par celle d'« entités juridiques » et d'omettre, d'autre part, toute condition relative à l'établissement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg aux fins d'avoir droit à l'aide. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 8 du projet de loi.

*

L'article 14, alinéa 1^{er}, première phrase, du *projet de loi n° 8324 portant réforme de la formation menant au brevet de maîtrise* établissait un droit de consultation des documents et pièces d'examens ainsi que du barème d'évaluation en faveur des candidats n'ayant pas réussi un ou plusieurs modules, sur demande écrite et motivée adressée à la Chambre des métiers endéans un mois à partir de la notification des résultats. Dans son avis du 22 décembre 2023, le Conseil d'État a observé que les documents et pièces d'examens et les barèmes d'évaluation relatifs à ces documents constituent des données à caractère personnel⁸⁸ et que la disposition proposée était dès lors à considérer comme limitant le droit d'accès de la personne concernée à ses données qui est garanti par 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). Il a rendu attentif au fait que pareille limitation n'est licite que dans le cadre tracé par l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 précité. L'article 14, paragraphe 1^{er}, n'entraîne toutefois dans aucune des hypothèses visées à l'article 23, paragraphe 1^{er}, du règlement européen précité⁸⁹. Le Conseil d'État a de plus observé que l'obligation de motivation de la demande de consultation restreignait de manière illicite le droit du candidat d'accéder aux données le concernant alors que l'accès auxdites données devrait, pour être conforme à l'article 15

⁸⁸ CJUE, arrêt du 20 décembre 2017, Peter Nowak c. Data Protection Commissioner, C-434/16, EU:C:2017:994, point 62.

⁸⁹ Article 23, paragraphe 1^{er}, du RGPD : « Le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement ou le sous-traitant est soumis peuvent, par la voie de mesures législatives, limiter la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 et à l'article 34, ainsi qu'à l'article 5 dans la mesure où les dispositions du droit en question correspondent aux droits et obligations prévus aux articles 12 à 22, lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir:

1. la sécurité nationale;
2. la défense nationale;
3. la sécurité publique;
4. la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces;
5. d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale;
6. la protection de l'indépendance de la justice et des procédures judiciaires;
7. la prévention et la détection de manquements à la déontologie des professions réglementées, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière;
8. une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique, dans les cas visés aux points a) à e) et g);
9. la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui;
10. l'exécution des demandes de droit civil. »

du règlement (UE) précité⁹⁰, être assuré sur simple demande. Il a dans ce même ordre d'idées fait valoir que le droit de consultation des documents en question ne saurait être réservé aux seuls candidats ayant échoué à l'examen mais qu'il devait au contraire être ouvert à tous les candidats ayant participé à l'examen, peu importe qu'ils aient ou non réussi à l'examen, le délai pendant lequel les documents en question peuvent être consultés devant par ailleurs être aligné sur celui du recours en annulation, qui, sauf disposition spéciale, est de trois mois à partir de la notification. Concernant la durée de conservation des documents en question, le Conseil d'État a finalement rappelé que chaque donnée collectée dans le cadre d'une mission légale ne saurait être conservée qu'aussi longtemps qu'elle est nécessaire pour l'exécution de la mission voire pour l'exécution de l'obligation légale pour laquelle elle a été collectée.

*

L'article 16 du *projet de loi n° 8305 portant : 1° mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n°1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission ; [...] 10° modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale* tendait à modifier la loi précitée du 18 juillet 2018. L'article 16, point 2° proposait l'insertion d'un nouvel article 13bis dans cette loi visant à permettre de manière expresse les saisies administratives de documents aux fins de mettre en œuvre les articles 38 et 39 du règlement (UE) 2018/1862. Dans son avis du 6 février 2024, le Conseil d'État a toutefois constaté que l'article 39 du règlement (UE) 2018/1862 oblige les autorités nationales compétentes de procéder à la saisie des objets visés, contrairement au nouvel article 13bis, paragraphe 1^{er}, qui instituait qu'une simple faculté à cet égard. Comme cette disposition n'était en conséquence pas conforme au règlement (UE) 2018/1862, le Conseil d'État s'y est formellement opposé.

*

L'article 9 du *projet de règlement grand-ducal portant réglementation de la procédure électorale pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics* portait sur les candidatures, les modalités de présentation des listes de candidats, ainsi que les pièces à remettre par les candidats. En vertu de l'article 9, alinéa 3, les candidats étaient obligés de joindre à leurs candidatures un « extrait du répertoire civil ». Dans son avis du 6 février 2024, le Conseil d'État a rappelé qu'en vertu du principe de minimisation prévu à l'article 5, paragraphe 1^{er}, 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), « [le]s 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 ; [...] » Il a par conséquent mis en garde que la disposition en projet, non conforme aux exigences précitées, risquerait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution si elle était maintenue.

*

⁹⁰ Article 15, paragraphe 1^{er} du RGPD, phrase liminaire : « La personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées et, lorsqu'elles le sont, l'accès auxdites données à caractère personnel ainsi que les informations suivantes : [...] »

L'article 8 du *projet de loi n° 7947 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. Le développement et la diversification économiques, 2. L'amélioration de la structure générale de l'économie* concernait la procédure que doivent suivre les entreprises voulant exercer une activité économique dans une zone d'activités économiques nationale, zone d'activités spécifiques nationale ou une zone spéciale. Les entreprises devaient ainsi d'abord formuler une demande d'admission auprès du ministère de l'Économie pour exploiter une activité économique dans une zone d'activités nationale, spécifique nationale ou spéciale. L'article 8, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, énonçait les différentes informations devant figurer dans la demande d'admission ainsi que les pièces justificatives à joindre à la demande. Dans son [avis du 27 février 2024](#), le Conseil d'État a d'abord constaté que la disposition qui ne distinguait pas entre informations et pièces, prêtait à penser que la seule production de la pièce de justification suffirait pour fournir l'information demandée et qu'inversement l'absence d'une telle pièce ne permettrait pas à l'entreprise de fournir l'information demandée. Il a ensuite rappelé que tout traitement de données doit respecter le principe de minimisation des données inscrit à l'article 5, paragraphe 1^{er}, 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), qui requiert que les données traitées soient « adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées » et qu'il fallait dès lors limiter les données renseignées aux seules données nécessaires au regard de la finalité du traitement. Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, que la disposition sous avis distingue clairement entre les informations requises pour traiter la demande d'admission et les pièces justificatives considérées comme probantes afin d'étayer les informations requises.

*

L'article 6, paragraphe 3, alinéa 2, du *projet de loi n° 7323 portant création de l'établissement public « Agence luxembourgeoise des médicaments et produits de santé (ALMPS) », instituant une commission consultative de qualification et modifiant :[...]*, dans sa version résultant de l'amendement 5 des amendements gouvernementaux du 28 mars 2023, prévoyait que « [t]oute personne soumise aux dispositions légales et réglementaires relatives aux médicaments et produits de santé est tenue de faciliter et d'apporter son concours aux inspections prévues par le présent article. » Le Conseil d'État, dans son [avis du 29 mars 2024](#), a toutefois constaté que le fait que la loi en projet ne prévoyait pas de conséquences en cas de non-respect de cette obligation, risquerait d'enrayer l'effectivité du contrôle effectué par l'Agence et restait par surcroît en défaut d'assurer une mise en œuvre adéquate des règlements européens applicables en la matière. Il a partant enjoint aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour non-respect des obligations découlant du droit de l'Union européenne en matière de mise en œuvre des règlements européens, de prévoir des sanctions adéquates en cas d'entrave aux activités d'inspection prévues à l'article 6 du projet de loi⁹¹.

*

L'article 1^{er} du *projet de loi n° 8156 relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* visait à définir l'objet et le champ d'application du texte en projet. En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, du projet de loi, la loi était appelée à s'appliquer aux denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés

⁹¹ À l'instar de l'article 149, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 28 mai 2019 relative à la radioprotection.

à entrer en contact avec des denrées alimentaires: « 1° produits, fabriqués, transformés et distribués sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, y compris les échanges résultant d'un achat par l'internet ou d'autres moyens de communication à distance ; 2° originaires d'un autre Etat membre de l'Union européenne ; 3° originaires d'un pays tiers à l'Union européenne ; et 4° destinés à l'exportation vers des pays tiers à l'Union européenne. » Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a toutefois constaté qu'en visant les denrées et matériaux « produits, fabriqués, transformés et distribués », le point 1° restreignait le champ d'application de la loi aux denrées et matériaux pour lesquels l'ensemble de ces étapes se déroulent sur le territoire national. Considérant que telle ne saurait avoir été l'intention des auteurs, alors qu'une telle restriction du champ d'application serait contraire aux règlements (CE) n° 178/2002⁹² et (UE) 2017/625⁹³, le Conseil d'État a exigé, sous peine d'opposition formelle, de viser les denrées et matériaux « produits, fabriqués, transformés ou distribués » sur le territoire national. De la même manière, il a observé qu'à la suite du point 3° du paragraphe 2 précité, l'emploi de la conjonction « et » au sein de l'énumération donnait un caractère cumulatif aux critères énumérés, conduisant à un non-sens en ce que seuls les denrées et matériaux produits, fabriqués, transformés et distribués sur le territoire national à la fois originaires d'un autre État membre et d'un pays tiers, et destinés à être exportés seraient couverts par la loi en projet. Le Conseil d'État a par conséquent encore une fois exigé, sous peine d'opposition formelle, que la conjonction « et » soit remplacée par « ou » afin de ne pas contrevenir aux dispositions européennes que la loi en projet avait pour objet de mettre en œuvre⁹⁴.

*

L'article 16 du *projet de loi n° 8156 relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* déterminait les sanctions pénales en cas d'infraction aux dispositions de la loi en projet ainsi qu'aux règlements européens que la future loi se proposait de mettre en œuvre. Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a rendu attentif au fait que les règlements européens qu'il s'agissait de mettre en œuvre exigent la mise en place d'un système de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Le Conseil d'État a toutefois constaté que certaines dispositions de l'article 19 en projet visaient à sanctionner d'une peine identique toutes les violations aux textes auxquels il était renvoyé. Elles prêtaient ainsi à croire que chacune desdites violations serait d'un même degré de gravité ce qui était toutefois difficilement concevable⁹⁵. Il a également observé que certains comportements

⁹² Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, tel que modifié, ci-après le « règlement (CE) n° 178/2002 ».

⁹³ Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels), tel que modifié, ci-après le « règlement (UE) 2017/625 ».

⁹⁴ Voir dans le même sens l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise à l'encontre de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 1°, du *projet de loi n° 8194 relatif aux contrôles officiels des aliments pour animaux et portant abrogation de la loi modifiée du 19 mai 1983 portant réglementation de la fabrication et du commerce des animaux* dans son [avis du 25 juin 2024](#).

⁹⁵ Voir en ce sens notamment l'incrimination visée à l'article 19, paragraphe 1^{er}, premier tiret du projet de loi n° 8156 sanctionnant la violation de l'article 4 du règlement (CE) n° 852/2004 relatif au respect des règles d'hygiène et l'utilisation d'une substance autre que l'eau potable en violation de l'article 3 du règlement (CE) n° 853/2004 ainsi

incriminés ne se trouveraient sanctionnés que d'une contravention en dépit des risques pour la santé humaine que les violations visées causeraient⁹⁶ et que d'autres infractions n'emporteraient aucune sanction. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé au texte proposé pour non-conformité du texte en projet avec les règlements européens à mettre en œuvre.⁹⁷

*

L'article 12 du *projet de loi n° 8177 modifiant la loi du 19 décembre 2014 relative aux produits phytopharmaceutiques* proposait l'introduction d'un article 16bis dans la loi précitée aux fins de définir les pouvoirs de contrôle des agents administratifs. Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a relevé que le nouvel article 16bis, à la différence des articles des autres lois en projet en matière de contrôles officiels, ne prévoyait pas de disposition quant à l'avis du deuxième expert prévu à l'article 35 du règlement (UE) 2017/625⁹⁸. Il a rendu attentif au fait que l'article 35 du règlement (UE) 2017/625 constitue une disposition transversale s'appliquant à tous les opérateurs, qui ne saurait dès lors faire l'objet d'une application différenciée, sa mise en œuvre devant au contraire être uniforme au sein des textes en matière des contrôles officiels sous peine de contrarier la mise en œuvre du règlement européen. Le Conseil d'État a par conséquent exigé, sous peine d'opposition formelle, de prévoir une mise en œuvre de l'article 35 du règlement (UE) 2017/625 dans le cadre du projet de loi n° 8177 qui est identique à celle des autres textes en vigueur et en projet en matière de contrôle officiels⁹⁹.

que l'article 16, paragraphe 2, du projet de loi n° 8156 sanctionnant la violation de : - l'article 2 du règlement (CE) n° 315/93 relatif à la mise sur le marché de denrées alimentaires contenant une quantité inacceptable de contaminants, - la violation de l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 1829/2003 relative aux denrées alimentaires susceptibles d'avoir des effets négatifs sur la santé, - l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 2065/2003 relatif aux arômes de fumée pouvant présenter un risque pour la santé, de l'article 4 du règlement (CE) n° 1334/2008 relatif aux arômes pouvant poser un problème de santé pour la sécurité des consommateurs et de - l'article 14, paragraphe 6, lettre a), du règlement (CE) n° 470/2009 relatif à l'administration d'une substance aux animaux pouvant constituer un risque pour la santé humaine.

⁹⁶ Voir en ce sens notamment l'article 16, paragraphe 1^{er}, du projet de loi n° 8156 sanctionnant la violation de l'article 4 du règlement (CE) n° 852/2004 relatif au respect des règles d'hygiène et l'utilisation d'une substance autre que l'eau potable en violation de l'article 3 du règlement (CE) n° 853/2004 ainsi que l'article 16, paragraphe 2, du projet de loi n° 8156 sanctionnant la violation de : - l'article 2 du règlement (CE) n° 315/93 relatif à la mise sur le marché de denrées alimentaires contenant une quantité inacceptable de contaminants, - la violation de l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 1829/2003 relative aux denrées alimentaires susceptibles d'avoir des effets négatifs sur la santé, - l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 2065/2003 relatif aux arômes de fumée pouvant présenter un risque pour la santé, de l'article 4 du règlement (CE) n° 1334/2008 relatif aux arômes pouvant poser un problème de santé pour la sécurité des consommateurs et de - l'article 14, paragraphe 6, lettre a), du règlement (CE) n° 470/2009 relatif à l'administration d'une substance aux animaux pouvant constituer un risque pour la santé humaine.

⁹⁷ Voir dans le même sens les oppositions formelles que le Conseil d'État a respectivement émises dans son [avis du 25 juin 2024](#) concernant l'article 15 du *projet de loi n° 8194 relatif aux contrôles officiels des aliments pour animaux et portant abrogation de la loi modifiée du 19 mai 1983 portant réglementation de la fabrication et du commerce des animaux* et dans son [avis du 25 juin 2024](#) concernant l'article 17 du *projet de loi n° 8300 relatif aux contrôles officiels et autres activités officielles concernant les maladies animales transmissibles*.

⁹⁸ Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels), tel que modifié.

⁹⁹ Loi du 26 avril 2022 relative aux contrôles officiels des produits agricoles.

*

L'article 2, paragraphe 1^{er}, du *projet de loi n° 8309 portant mise en œuvre du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) et portant modification de : 1° la loi modifiée du 14 août 2000 sur le commerce électronique 2° la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence* désignait l'Autorité de concurrence comme « coordinateur pour les services numériques » aux fins de l'application du règlement (UE) 2022/2065. Dans son avis du 12 juillet 2024, le Conseil d'État a attiré l'attention des auteurs sur l'article 49 de ce règlement européen qui oblige, en premier lieu, en son paragraphe 1^{er}, les États membres de « désigne[r] une ou plusieurs autorités compétentes comme responsables de la surveillance des fournisseurs de services intermédiaires et de l'exécution du présent règlement » et, ensuite, en son paragraphe 2, de « désigne[r] une des autorités compétentes comme leur coordinateur pour les services numériques ». Les auteurs expliquaient dans le commentaire afférent à la disposition précitée que « dans les États membres, tel que le Luxembourg, qui envisagent de désigner uniquement une seule autorité compétente, cette dernière devient d'office le coordinateur pour les services numériques » et que « [p]ar conséquent, il suffit de désigner l'Autorité en tant que coordinateur pour les services numériques car elle assumera, de par cette désignation, également les tâches d'autorité compétente ». Face à cette lecture des dispositions européennes précitées, le Conseil d'État a objecté qu'aucun élément textuel ou d'argumentation n'étayait cette affirmation, qui lui semblait d'ailleurs contraire à l'article 49 du règlement européen. Au regard du considérant 109 du même règlement européen, qui précise qu'« [a]fin de contrôler et de faire respecter de manière adéquate les obligations prévues par le présent règlement, les États membres devraient désigner au moins une autorité qui serait chargée de surveiller l'application du présent règlement et de le faire respecter, sans préjudice de la possibilité de désigner une autorité existante ni de la forme juridique de celle-ci conformément au droit national », il a en effet considéré que l'article 49 assigne des rôles différents aux « responsables » (paragraphe 1^{er}) et aux « coordinateurs » (paragraphe 3). Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle pour mise en œuvre non conforme du règlement (UE) 2022/2065, de désigner au moins une autorité compétente et un coordinateur, quitte à attribuer la double compétence à l'Autorité de concurrence. Afin de lui permettre de lever son opposition formelle, il a suggéré de reformuler l'article 2, paragraphe 1^{er} comme suit : « (1) L'Autorité de concurrence, ci-après « Autorité », est désignée comme autorité compétente et comme coordinateur pour les services numériques au sens du règlement (UE) 2022/2065. »

*

L'article 6, paragraphe 1^{er}, du *projet de loi n° 8309 portant mise en œuvre du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) et portant modification de : 1° la loi modifiée du 14 août 2000 sur le commerce électronique 2° la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence* disposait que : « (1) Pour l'accomplissement des tâches qui lui sont assignées en vertu du règlement (UE) 2022/2065 précité, l'Autorité peut, par simple demande ou par voie de décision, requérir du fournisseur de services intermédiaires concerné, ainsi que de toute autre personne agissant pour les besoins de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, y compris des organisations qui réalisent les audits visés à l'article 37 et à l'article 75, paragraphe 2, du règlement (UE) 2022/2065, qui sont raisonnablement susceptibles d'avoir connaissance d'informations nécessaires pour contrôler et évaluer le respect du règlement (UE) 2022/2065 ou d'informations relatives à l'infraction présumée, qu'ils fournissent ces informations dans un délai raisonnable. » Dans son

avis du 12 juillet 2024, le Conseil d'État a observé que le paragraphe reproduit ci-avant s'écartait du règlement (UE) 2022/2065, qu'il était censé mettre en œuvre. Le texte proposé prévoyait en effet un « délai raisonnable » pour la fourniture des informations en question, tandis que l'article 51, paragraphe 1^{er}, lettre a)¹⁰⁰, du règlement (UE) 2022/2065, indique que lesdites informations doivent être fournies dans les meilleurs délais. Eu égard à cette divergence, le Conseil d'État a rappelé qu'en vertu de l'article 288, alinéa 2, TFUE, le règlement européen est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre et que si le règlement en cause laisse le soin aux États membres de prendre eux-mêmes les mesures législatives, réglementaires, administratives et financières nécessaires pour la mise en œuvre du règlement européen, il faut, en vertu de la jurisprudence de la Cour de justice, afin que les dispositions dudit règlement puissent être effectivement appliquées, que les mesures législatives de mise en œuvre n'entravent ni l'applicabilité directe du règlement, ni n'en dissimulent la nature européenne¹⁰¹, ni ne compromettent l'application simultanée du règlement¹⁰². Considérant que l'article 6, paragraphe 1^{er}, du projet de loi ne répondait pas aux règles de mise en œuvre du règlement européen dégagées par la Cour de justice de l'Union européenne, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition proposée¹⁰³. Pour les mêmes raisons, le Conseil d'État s'est encore formellement opposé à l'article 7, paragraphe 1^{er}, du projet de loi, alors qu'il se départait du dispositif de l'article 51, paragraphe 1^{er}, lettre b)¹⁰⁴, du même règlement en ne reprenant pas la possibilité, pour l'Autorité de concurrence, de s'adresser à un juge ou à d'autres autorités publiques pour voir procéder à des inspections. À l'article 7, paragraphe 2, les auteurs qui s'étaient limités à reprendre l'article 25 de la loi précitée du 30 novembre 2022, avaient certes prévu la faculté pour l'Autorité de procéder à des « inspections inopinées » dans les locaux des fournisseurs de services intermédiaires avec cette fois-ci l'autorisation préalable d'un juge d'instruction, toutefois, étant donné que l'autorisation judiciaire préalable aux mesures d'inspections prévue à l'article 51 du règlement (UE) 2022/2065 n'est pas limitée aux seules « inspections inopinées » mais exigée pour toutes inspections, cette disposition n'assurait pas une mise en œuvre complète du règlement (UE) 2022/2065¹⁰⁵.

*

¹⁰⁰ Article 51, paragraphe 1^{er}, lettre a), du règlement (UE) 2022/2065 : « 1. Lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs missions au titre du présent règlement, les coordinateurs pour les services numériques sont investis des pouvoirs d'enquête suivants à l'égard de la conduite des fournisseurs de services intermédiaires relevant de la compétence de leur État membre: a) le pouvoir d'exiger de ces fournisseurs, ainsi que de toute autre personne agissant pour les besoins de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale et raisonnablement susceptible d'être au courant d'informations relatives à une infraction présumée au présent règlement, y compris les organisations qui réalisent les audits visés à l'article 37 et à l'article 75, paragraphe 2, qu'ils fournissent ces informations dans les meilleurs délais; ».

¹⁰¹ CJUE, arrêts du 15 novembre 2012, Stichting Al-Aqsa / Conseil de l'Union européenne et Pays-Bas / Stichting Al-Aqsa, C-539/10 P, EU:C:2012:711, pts 85 s ; du 21 décembre 2011, Danske Svineproduzenter, C-316/10, EU:C:2011:863, pts 37 s. ; du 14 octobre 2004, Commission / Pays-Bas, C-113/02, EU:C:2004:616, pts 16 s. ; du 28 mars 1985, Commission / Italie, aff. 272/83, EU:C:1985:14, pts 26 s.

¹⁰² CJUE, 10 oct. 1973, aff. 34/73, Variola, Rec. CJCE 1973, p. 981.

¹⁰³ Voir dans un sens similaire les oppositions formelles que le Conseil d'État a émises dans le même avis concernant l'article 9, paragraphes 1^{er}, première phrase et 3, ainsi qu'à l'article 11, paragraphe 1^{er}, du projet de loi n° 8309.

¹⁰⁴ Article 51, paragraphe 1^{er}, lettre b), du règlement (UE) 2022/2065 : «Lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs missions au titre du présent règlement, les coordinateurs pour les services numériques sont investis des pouvoirs d'enquête suivants à l'égard de la conduite des fournisseurs de services intermédiaires relevant de la compétence de leur État membre:[...] b) le pouvoir de procéder à des inspections dans tout local utilisé par ces fournisseurs ou ces personnes pour les besoins de leur activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, ou de demander à une autorité judiciaire de leur État membre d'ordonner une telle inspection, ou de demander à d'autres autorités publiques de procéder à une telle inspection, afin d'examiner, de saisir, de prendre ou d'obtenir des copies d'informations relatives à une infraction présumée sous quelque forme et sur quelque support de stockage que ce soit; »

Il est encore renvoyé :

- à l'opposition formelle relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 6) Droit à la vie privée (articles 20 de la Constitution, 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), que le Conseil d'État a émises dans son avis du 12 décembre 2023 concernant l'article 6, paragraphes 1^{er} et 3, du projet de loi n° 8253 relative aux fiches d'hébergement et portant : 1° modification de loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; 2° modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; et 3° abrogation de la loi modifiée du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement ;

- à l'opposition formelle relevée au point B) Matières réservées à la loi formelle, 2) Traitement des données à caractère personnel (article 31, seconde phrase, de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 12 mars 2024 concernant l'article 5 du projet de loi n° 8089 relatif à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique.

2) Directives européennes

a) Transposition incorrecte d'une directive

Dans son avis du 24 octobre 2023 concernant le *projet de loi n° 8070 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) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne*, le Conseil d'État a constaté qu'une multitude de dispositions de la directive (UE) 2019/1152 n'avaient pas été correctement transposées par le dispositif proposé. Il en était notamment ainsi des articles 17 et 18 que l'article 2 du projet de loi visait à transposer en remplaçant la teneur de l'article L.010-2 du Code du travail. Ces articles de la directive prévoient que le salarié ne peut pas faire l'objet d'un traitement défavorable ou d'un licenciement pour avoir engagé une procédure dans le but de faire respecter « les droits prévus par la présente directive ou au motif qu'il a exercé les droits prévus par la présente directive ». L'article 2 du projet de loi, dans sa teneur proposée, se limitait toutefois à viser les droits prévus à l'article L. 010-1 du Code du travail, tel que l'article 1^{er} de la loi en projet proposait de le modifier. Le Conseil d'État a noté à cet égard que les droits découlant de la directive ne faisaient cependant pas tous partie des dispositions d'ordre public énumérées à l'article L. 010-1 du Code du travail, dans sa nouvelle teneur proposée. Il s'est donc formellement opposé à l'article 2 pour transposition incomplète de la directive en demandant aux auteurs soit d'inclure tous les droits découlant de la directive parmi les dispositions d'ordre public énumérées à l'endroit de l'article L. 010-1 du Code du travail en complétant l'article 1^{er} par les modifications nécessaires à cet effet, soit d'insérer de manière expresse à l'article L. 010-2, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code du travail, les droits qui manquaient. L'article 3, point 1^o, du projet de loi avait ensuite pour objet de modifier l'article L.111-3 du Code du travail aux fins de transposer les articles 3, 4, paragraphes 2 et 3, et 5, paragraphe 1^{er}, de la directive précitée. L'article L.111-3, paragraphe 1^{er}, alinéa 5, qui énumérait les indications qui doivent figurer dans le contrat d'apprentissage, prévoyait au point 1^o de cette énumération, dans sa nouvelle teneur proposée, que le contrat d'apprentissage doit obligatoirement mentionner « les nom, prénoms, profession, numéro d'identification et adresse d'exercice du patron formateur ; lorsqu'il s'agit d'une personne morale, la dénomination, le siège social, les nom, prénoms et qualité des personnes qui la représentent au contrat et du patron formateur et le cas

échéant le numéro sous lequel elle est inscrite au registre de commerce » en omettant toutefois de reprendre l'indication du domicile du patron formateur. L'article 4, paragraphe, lettre b), de la directive prévoit en effet la mention du « siège de l'entreprise ou, le cas échéant, le domicile de l'employeur ». Le Conseil d'État a dès lors demandé, sous peine d'opposition formelle, que le point 1° de l'énumération soit complété par l'insertion des termes « ou, le cas échéant, le domicile du patron formateur » après les termes « adresse d'exercice du patron formateur ». L'article L.111-3, paragraphe 1^{er}, alinéa 5, point 5°, visait ensuite à transposer l'article 4, paragraphe 2, lettre n), de la directive, mais sans indiquer que le contrat d'apprentissage doit obligatoirement mentionner « toutes les conventions collectives régissant les conditions de travail du travailleur ou, s'il s'agit de conventions collectives conclues en dehors de l'entreprise par des organes ou institutions paritaires particuliers, le nom de ces organes ou institutions au sein desquels elles ont été conclues ». Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète de la directive, que le point 5° soit complété par cette précision. Il a réitéré cette opposition formelle aux articles 6, point 2° et 21 de la loi en projet en demandant que les articles L.124-4, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 12°, et L.153-3, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du Code du travail, que les articles 6, point 2° et 21 se proposaient de modifier, soient complétés de la même manière. L'article 3, point 2°, du projet de loi tendait par ailleurs à insérer un paragraphe 1^{er}*bis* à l'article L. 111-3 du Code du travail afin de transposer l'article 7 de la directive. Le paragraphe 1^{er}*bis* prévoyait, dans l'hypothèse où l'apprenti serait amené à exercer son travail pendant plus de quatre semaines consécutives hors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg, que l'organisme de formation lui délivre, avant son départ, un document écrit devant comporter plusieurs informations qui étaient énumérées. Le Conseil d'État a toutefois constaté que le paragraphe 1^{er}*bis* ne se prononçait pas sur les moyens de transmission de ce document écrit. Dans un souci de transposition conforme de la directive et de cohérence interne du texte sous avis, il a dès lors demandé, sous peine d'opposition formelle, qu'il soit ajouté au nouveau paragraphe 1^{er}*bis* de l'article L.111-3 du Code du travail une disposition prévoyant que « le document écrit peut être communiqué ou transmis sur papier ou sous format électronique, à condition que l'apprenti y ait accès, qu'il puisse être enregistré et imprimé, et que l'employeur conserve un justificatif de la transmission ou de la réception ». Le Conseil d'État a émis des oppositions formelles comparables aux articles 3, point 3°, 6, point 3°, et 25 du projet de loi pour transformation incorrecte de la directive, en ce que ces dispositions omettaient également de préciser les moyens de transmission des documents dont il était question. L'article 3, point 7°, de la loi en projet visait encore à compléter l'article L.111-3 du Code du travail par un nouveau paragraphe 9 qui avait la teneur suivante : « (9) Pour un contrat d'apprentissage existant au XX.XX.XXXX, l'organisme de formation doit remettre à l'apprenti qui en fait la demande dans un délai de deux mois à partir de la réception de celle-ci un document conforme aux dispositions des paragraphes 1^{er} et 1^{er}*bis*. » Or, aux fins d'une transposition correcte de l'article 22 de la directive, la disposition aurait également dû se référer à l'article L. 111-3, paragraphe 1^{er}*ter* du Code du travail, dans sa nouvelle teneur proposée par le projet de loi, relatif à la modification du contrat d'apprentissage. Le Conseil d'État s'est par conséquent formellement opposé à cette disposition en demandant qu'une référence à l'article L.111-3, paragraphe 1^{er}*ter* soit ajoutée au nouveau paragraphe 9 de l'article L.111-3 du Code du travail. Le Conseil d'État s'est par ailleurs aperçu à la lecture de l'article L.122-2, paragraphe 1^{er}, tel que l'article 9 du projet de loi visait à le remplacer dans le Code du travail, que le renvoi à l'article L.121-4 du Code du travail à la phrase liminaire de l'article L.122-2 ne suffisait pas à assurer une transposition complète de l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la directive. L'article 5, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2019/1152 prévoit en effet que si certaines informations relatives à la relation de travail énumérées à l'article 4, paragraphe 2, n'ont pas été communiquées préalablement au travailleur, elles lui seront fournies individuellement sous la forme d'un ou de plusieurs documents au cours d'une période débutant le premier jour de travail et se terminant le septième jour calendaire au plus tard. Ledit article 5, paragraphe 1^{er} renvoie notamment à l'article 4,

paragraphe 2, lettre e), de la même directive, relatif à l'information concernant le terme ou la durée du contrat de travail à laquelle a droit le travailleur se trouvant dans un contrat de travail à durée déterminée. Le Conseil d'État a observé que la possibilité d'une communication ultérieure conforme à l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la directive concernant cette information, n'était pas assurée par un renvoi à l'article L.121-4 du Code du travail qui a trait à la forme et à la preuve du contrat du travail. Il s'est également rendu compte que le renvoi à l'article L.121-4 ne suffisait pas à conférer au salarié disposant d'un contrat de travail à durée déterminée la possibilité d'intenter une action en justice pour enjoindre à l'employeur de lui fournir le document manquant renseignant cette information. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé au texte proposé pour transposition incomplète de la directive. L'article 11 du projet de loi entendait finalement transposer l'article 12 de la directive en insérant un nouvel article L. 122-10*bis* dans le Code du travail, dont l'alinéa 1^{er} disposait qu'« [à] l'expiration de la période d'essai éventuellement convenue par les parties, le salarié travaillant depuis au moins six mois auprès d'un même employeur, peut demander par écrit, à raison d'une fois tous les douze mois, de convertir son contrat de travail à durée déterminée en un contrat de travail à durée indéterminée avec maintien de tous les autres droits et obligations y attachés. » Constatant que l'article L. 122-10*bis*, alinéa 1^{er}, rajoutait à la directive en ce qu'il prévoyait que la demande du salarié devait être formulée « par écrit », exigence non prévue par la disposition à transposer, il a émis une opposition formelle à cette disposition. Pour ces mêmes raisons, il s'est par la suite encore formellement opposé au nouvel article L. 123-3*bis*, alinéa 1^{er}, tel que l'article 13 du projet de loi visait à l'introduire dans le Code du travail aux fins de transposer l'article 12, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2019/1152.

*

L'article 2 du *projet de loi n° 8225 modifiant le Code du travail aux fins de transposer la directive (UE) 2019/2121 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne les transformations, fusions et scissions transfrontalières*, aux fins de transposer l'article 86*terdecies*, paragraphe 8, de la directive (UE) 2019/2121, visait à insérer un nouvel article L. 426-22 dans le Code du travail, aux termes duquel « [t]oute société issue d'une transformation transfrontalière communique le résultat des négociations concernant la participation des travailleurs, dans les trois jours ouvrables à compter de la fin de celles-ci, à ses travailleurs ou à leurs représentants. » L'article 86*terdecies*, paragraphe 8, de la directive dispose en effet qu' : « [u]ne société communique à ses travailleurs ou à leurs représentants le résultat des négociations concernant la participation des travailleurs sans retard indu. » Dans son avis du 24 octobre 2023, le Conseil d'État a observé que selon la directive 2017/1132, la notion de « société », vise « une société de capitaux ayant l'une des formes figurant à l'annexe II qui procède à une transformation transfrontalière¹⁰⁶ ». Il a conclu que doivent être prises en considération toutes les sociétés de capitaux qui procèdent à une transformation transfrontalière et non pas seulement la société issue d'une transformation transfrontalière (dénommée société transformée par la directive (UE) 2017/1132¹⁰⁷). Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à l'article L. 426-22, tel qu'il était proposé de l'insérer dans le Code du travail, pour transposition incorrecte de la directive à transposer¹⁰⁸.

*

¹⁰⁶ Article 86 *ter*, point 1), de la directive (UE) 2017/1132.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Voir dans un sens analogue l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans le même avis du 24 octobre 2023 concernant le nouvel article L. 426-27 que l'article 2 du projet de loi n° 8225 *modifiant le Code du travail aux fins de transposer la directive (UE) 2019/2121 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne les transformations, fusions et scissions transfrontalières* proposait d'insérer dans le Code du travail.

L'article 10 du *projet de loi n° 8185 relative au transfert de crédits non performants, et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2021/2167 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 concernant les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits, et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE ; 2° mise en œuvre du règlement (UE) 2022/2036 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 et la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le traitement prudentiel des établissements d'importance systémique mondiale selon une stratégie de résolution à points d'entrée multiples et des méthodes pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles ; 3° modification : a) du Code de la consommation ; b) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; c) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; d) de la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation et portant modification de – la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; - la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; - la loi du 27 juillet 2003 sur le trust et les contrats fiduciaires ; - la loi modifiée du 4 décembre 1967 relative à l'impôt sur le revenu ; - la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune ; - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; e) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement* avait trait au devoir d'information des établissements de crédit envers les autorités compétentes en cas de transfert des droits du créancier au titre d'un contrat de crédit non performant ou de cession du contrat de crédit non performant lui-même. Dans son avis du 5 décembre 2023, le Conseil d'État a toutefois constaté que le libellé du paragraphe 2 de cet article, en ce qu'il disposait que « [l]es établissements de crédit communiquent les informations visées au paragraphe 1^{er} trimestriellement aux autorités compétentes visées au paragraphe 1^{er}, sur demande de celles-ci, notamment pour mieux surveiller la survenance d'un nombre élevé de transferts qui pourraient avoir lieu en période de crise », divergeait du texte de l'article 15, paragraphe 3, de la directive (UE) 2021/2167 à transposer, sans que les auteurs du texte eussent fourni une justification à cet égard. Afin de garantir une transposition fidèle de la directive, le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive (UE) 2021/2167, que les termes « sur demande de celles-ci » soient remplacés par ceux de « chaque fois que cela leur semblera nécessaire ». Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 11 du projet de loi.

*

L'article 1^{er} du *projet de loi n° 8292 relative à l'imposition minimale effective en vue de transposer la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 15 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprise multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union* tendait à définir les nouveaux impôts dont le projet de loi envisageait la création aux fins de transposer l'article 1^{er} de la directive (UE) 2022/2523 précitée qui impose aux États membres d'intégrer la règle d'inclusion du revenu (RIR) et la règle relative aux bénéficiaires insuffisamment imposés (RBII) dans le droit fiscal national. L'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du projet de loi disposait qu'« [i]l est créé un impôt relatif à la règle d'inclusion du revenu (ci-après dénommé « impôt RIR ») dont sont passibles les entités constitutives situées au Luxembourg d'un groupe entreprises multinationales (EMN) ou d'un groupe national de grande envergure visé à l'article 2 ». Dans son avis du 12 décembre 2023, le Conseil d'État a observé qu'en visant les « entités constitutives », le libellé proposé entraînait en dissonance avec le libellé de la directive qui prévoit explicitement, en son article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, que la RIR vise l'« entité mère d'un groupe d'EMN ou d'un groupe national de grande envergure [qui] calcule et paie sa part attribuable de

l'impôt complémentaire pour les entités constitutives faiblement imposées du groupe ». Au regard du caractère fondamental de cette divergence, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du projet de loi pour transposition incorrecte de la directive. Afin de lui permettre de lever son opposition formelle, il a suggéré que le texte proposé soit remplacé par le libellé suivant : « (1) Il est créé un impôt relatif à la règle d'inclusion du revenu, ci-après « impôt RIR », dont sont passibles les entités ~~constitutives~~ mères situées au Luxembourg d'un groupe d'EMN ou d'un groupe national de grande envergure visé à l'article 2. »

*

À l'article 16, paragraphe 7, alinéa 4, du *projet de loi n° 8292 relative à l'imposition minimale effective en vue de transposer la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 15 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprise multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union*, le Conseil d'État, dans son [avis du 12 décembre 2023](#), a noté une divergence entre le libellé de la directive précitée à transposer qui dispose que « [I]orsqu'aucune entité constitutive d'une juridiction n'a réalisé de plus-value nette [...] » et le texte du projet de loi qui, en omettant la négation, prévoyait que « [I]orsqu'aucune entité constitutive d'une juridiction ayant réalisé une plus-value nette [...] ». Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à l'article 16, paragraphe 7, de la loi en projet pour transposition non-conforme de ladite directive.

*

L'article 34 du *projet de loi n° 7932 sur l'exercice des professions libérales des secteurs de la construction et de l'aménagement du territoire et portant modification : 1. de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2. de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ; 3. de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel ; 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 5. de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ; et portant abrogation de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil* visait à mettre à charge des prestataires établis dans l'Union européenne, souhaitant exercer de manière temporaire et occasionnelle au Luxembourg une des professions visées à l'article 1^{er} du projet de loi, une obligation de déclaration préalable à l'image de celle prévue à l'article 7 de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles qui a transposé la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, telle que modifiée par la directive 2013/55/UE. Le Conseil d'État, dans son [avis du 22 décembre 2023](#), a d'abord observé que l'obligation de déclaration telle que proposée constituait un revirement d'approche. En effet, la mesure envisagée représentait un allègement par rapport à la pratique consistant à requérir l'inscription à l'OAI (Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils) en qualité de membres obligatoires des architectes et ingénieurs-conseils établis dans un autre État membre de l'Union européenne et fournissant de manière occasionnelle et temporaire des prestations au Luxembourg. Pour les autres professionnels, en revanche, il s'agissait d'une exigence nouvelle, étant donné que l'article 7, paragraphe 5, de la loi précitée du 28 octobre 2016 exempte de toute obligation de déclaration préalable « les professions libérales visées par la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales », et ce en vue d'assurer la cohérence avec l'article 37, première phrase, de la loi précitée du 2 septembre 2011 qui consacre le principe que « toute entreprise établie dans un des États membres de l'Union européenne, de l'Espace Économique Européen ou de la

Confédération Helvétique peut fournir à titre occasionnel et temporaire des prestations de services sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg »¹⁰⁹. Les auteurs manquaient toutefois de fournir les raisons de ce revirement de position. Le Conseil d'État a ensuite constaté que la procédure de déclaration *ad hoc* établie à l'article 34 du projet de loi divergeait des dispositions de la directive 2005/36/CE précitée qui avait été transposée par la loi précitée du 28 octobre 2016. Les auteurs s'écartaient notamment du libellé de l'article 7 de cette directive quant au moment où le prestataire doit effectuer la déclaration au ministre. Ils exigeaient par ailleurs « une déclaration écrite » tandis que la directive prévoit que « le prestataire peut fournir cette déclaration par tout moyen ». Enfin, en vertu de l'article 34 du projet de loi le ressortissant d'un autre État membre était obligé de joindre à sa déclaration préalable et « lors de la première prestation de service » une « preuve attestant de la couverture d'une assurance de la responsabilité professionnelle telle que visée à l'article 6 », laquelle devait ainsi nécessairement couvrir les responsabilités contractuelle, délictuelle ou quasi délictuelle, y compris la responsabilité décennale, et celle des mandataires sociaux, associés et salariés, alors que l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la directive 2005/36/CE se limite à prévoir à cet égard une déclaration écrite « comprenant les informations relatives aux couvertures d'assurance ou autres moyens de protection personnelle ou collective concernant la responsabilité professionnelle ». Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à l'article 34 du projet de loi pour transposition non-conforme de la directive 2005/36/CE précitée.

*

L'article unique, point 1^o, du *projet de loi n° 8304 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration* visait à ajouter un paragraphe 3 à l'article 35 de la loi précitée du 29 août 2008, dans le but de transposer l'article 20 de la directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, et abrogeant la directive 2009/50/CE du Conseil. Le nouveau paragraphe 3, alinéa 2, avait plus particulièrement pour objet la transposition de l'article 20, paragraphe 2, de la directive (UE) 2021/1883 relatif à la mobilité de courte durée entre les États membres, aux termes duquel : « 2. Un ressortissant de pays tiers qui est titulaire d'une carte bleue européenne en cours de validité délivrée par un État membre n'appliquant pas intégralement l'acquis de Schengen a le droit d'entrer et de séjourner aux fins d'exercer une activité professionnelle sur le territoire d'un ou de plusieurs deuxièmes États membres pour une durée maximale de 90 jours sur toute période de 180 jours sur la base de la carte bleue européenne et d'un document de voyage en cours de validité. Lorsque le titulaire d'une carte bleue européenne franchit une frontière intérieure où les contrôles n'ont pas encore été levés pour se rendre dans un deuxième État membre appliquant intégralement l'acquis de Schengen, le deuxième État membre peut exiger du titulaire de la carte bleue européenne qu'il présente une preuve de l'objet professionnel du séjour. Le deuxième État membre n'exige aucune autorisation autre que la carte bleue européenne pour exercer l'activité professionnelle. » Dans son

¹⁰⁹ « Concernant l'information préalable de l'autorité compétente luxembourgeoise, le Conseil d'État, à l'instar de la Chambre des métiers, relève une divergence avec l'article 37 de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, qui émet une telle obligation uniquement à l'égard des entreprises relevant du secteur artisanal, alors qu'elle émet une dispense d'opérer une telle information préalable pour les entreprises relevant du secteur commercial et des professions libérales par dérogation aux articles 22 et 23 de la loi du 19 juin 2009 précitée.

Dans la mesure où la directive émet une obligation de déclaration préalable pour tout prestataire tombant dans le champ d'application de la directive, le Conseil d'État suggère de ne rendre applicable cette obligation de déclaration préalable qu'aux seules entreprises du secteur artisanal par alignement aux dispositions de l'article 37 de la loi du 2 septembre 2011 précitée. » (Extrait de l'[avis du Conseil d'État du 7 juin 2016](#) concernant l'article 7 du projet de loi relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, doc. parl. n° 68937, page 7).

avis du 6 février 2024, le Conseil d'État a toutefois constaté que la disposition à insérer ne reflétait pas les deux hypothèses visées par l'article 20, paragraphe 2, de la directive (UE) 2023/1883 alors qu'elle les mélangeait. Comme la directive n'était en conséquence pas correctement transposée, il s'est formellement opposé au nouveau paragraphe 3, alinéa 2, dont l'ajout était proposé à l'article 35 de la loi précitée du 29 août 2008.

*

L'article unique, point 7°, du *projet de loi n° 8304 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration* entendait remplacer les dispositions de l'article 45-4 de la loi précitée du 29 août 2008 afin de transposer l'article 21 de la directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, et abrogeant la directive 2009/50/CE du Conseil. Dans son avis du 6 février 2024, le Conseil d'État a constaté que le nouvel article 45-4, paragraphe 2 omettait de reprendre la précision selon laquelle « [l]e titulaire d'une carte bleue européenne est autorisé à commencer à travailler dans le deuxième État membre au plus tard trente jours après la date d'introduction de la demande complète », prévue à l'article 21, paragraphe 3, alinéa 2, de la directive (UE) 2021/1883. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé au nouvel article 45-4, paragraphe 2 pour transposition incorrecte de la directive.

*

Le *projet de loi n° 8326 portant sur l'information des représentants légaux des mineurs privés de liberté* visait à parachever la transposition de la directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires, qui avait été transposée par la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale. La Commission européenne avait en effet considéré, dans le cadre d'une procédure d'infraction initiée en 2017 contre le Luxembourg, que celui-ci n'avait pas correctement transposé les articles 5, paragraphes 2 et 4, et 10, paragraphe 3, de la directive 2013/48/UE, qui « prévoient l'information d'office des représentants légaux en cas de privation de liberté de leur enfant mineur, tant dans le cadre de procédures pénales nationales que dans le cadre de procédures relatives au mandat d'arrêt européen, ainsi que les exceptions à ce principe ». La Commission européenne qui adopte une interprétation extensive de la notion de « procédure pénale », estime en effet que « toute procédure pouvant donner potentiellement lieu à des mesures privatives de liberté si cette privation de liberté est justifiée non seulement par des raisons thérapeutiques, mais également par des motifs de sûreté ; et [...] si cette procédure est appliquée à l'égard d'une personne soupçonnée ou accusée d'avoir commis un fait constitutif d'une infraction pénale » constitue une procédure pénale. Considérant dès lors que les procédures visées par la loi modifiée du 10 août 1992 sur la protection de la jeunesse étaient à qualifier de procédures pénales, elle avait conclu que le Grand-Duché de Luxembourg, en ne prévoyant pas l'information d'office des représentants légaux du mineur privé de liberté, n'avait pas correctement transposé la directive 2013/48/UE. La loi en projet visait à répondre à cette critique de la Commission européenne. Dans son avis du 27 février 2024, le Conseil d'État a toutefois noté que l'article unique du projet de loi ne transposait pas correctement les paragraphes 2 et 3 de l'article 5 de la directive 2013/48/UE précitée relatif au droit du mineur d'informer un représentant légal de sa privation de liberté. Il a d'abord observé qu'en vertu de l'article 5 de la directive, la seule exception pérenne à ce droit d'information est celle où l'information est contraire à l'intérêt de l'enfant tandis qu'en vertu du

paragraphe 2 de ce même article, les autres exceptions, à savoir la nécessité urgente de prévenir une atteinte grave à la vie, à la liberté ou à l'intégrité physique d'une personne ; ainsi que la nécessité urgente d'éviter une situation susceptible de compromettre sérieusement une procédure pénale, ne sont jamais que temporairement admises. Or, dans la mesure où le paragraphe 1^{er} de l'article unique du projet de loi ne faisait pas cette différence et mettait toutes les restrictions à l'obligation d'information sur un pied d'égalité, le Conseil d'État a considéré que la directive n'était pas correctement transposée sur ce point et s'y est formellement opposé. Il a ensuite encore constaté que les auteurs avaient ajouté une possible restriction au droit d'information des représentants légaux qui n'est pas prévue par l'article 5 de la directive précitée, à savoir l'hypothèse dans laquelle l'information n'est pas possible alors que le représentant légal ne peut être joint ou que son identité est inconnue. À cet égard, le Conseil d'État s'est dès lors encore une fois formellement opposé à l'article unique en projet pour transposition incorrecte de la directive 2013/48/UE.

*

L'article 1^{er}, point 3^o, du *projet de loi n° 8333 modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac et transposant la directive 2022/2100/UE de la Commission du 29 juin 2022 modifiant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés* visait à compléter l'article 2 de la loi précitée du 11 août 2006 par plusieurs définitions prévues par la directive 2014/40/UE. Dans son avis du 29 mars 2024, le Conseil d'État a constaté que certaines de ces définitions n'étaient pas correctement transposées. Il en était ainsi des notions de « cigare » et de « cigarillo », que la définition unique qui était proposée à l'article 2, point 30^o, de la loi sujette à modification ne permettait pas de distinguer. Le Conseil d'État a en conséquence demandé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive, que les auteurs consacrent à chacune de ces notions une définition distincte en reprenant les libellés de la directive. Le point 38^o de l'article 2 de la loi précitée du 11 août 2006, dans sa teneur proposée, définissait par ailleurs le terme « détaillant » comme étant « tout point de vente dans lequel sont [...] offerts à la vente des produits de tabac » tandis qu'en vertu de la directive 2014/40/UE le détaillant vise « tout point de vente dans lequel sont mis sur le marché des produits du tabac ». Les notions de « mis sur le marché » et « offerts à la vente » n'étant pas synonymes, la première étant beaucoup plus large que la seconde, le Conseil d'État a dès lors encore une fois demandé, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive 2014/40/UE, que la définition du terme « détaillant » soit alignée sur celle figurant à l'article 2, point 41), de la directive précitée.

*

L'article 2, point 2^o, du *projet de loi n° 8333 modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac et transposant la directive 2022/2100/UE de la Commission du 29 juin 2022 modifiant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac* entendait insérer les paragraphes 4bis, 4ter, 4quater et 4quinquies à l'article 3bis, de la loi précitée du 11 août 2006. Le nouveau paragraphe 4quinquies reproduisait de manière littérale l'article 6, paragraphe 5, de la directive 2014/40/UE ce qui posait un problème étant donné que cette disposition, à l'instar de celle prévue à l'article 6, paragraphe 5, de la directive, déterminait le champ d'application de l'exception envisagée en renvoyant aux dispositions « du présent article ». Ce renvoi n'était toutefois pas correct au niveau de la loi nationale et entraînait une transposition incorrecte de la directive. Dans son avis du 29 mars 2024, le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition

formelle, que l'exception dont question soit limitée aux seules obligations relevant des nouveaux paragraphes 4 à 4^{ter} de l'article 3^{bis} de la loi sujette à modification.

*

Le projet de loi n° 8368 modifiant : 1° le Code pénal ; 2° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; aux fins de transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil visait à répondre à une mise en demeure de la Commission européenne, adressée au Grand-Duché de Luxembourg, de transposer correctement l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettre j)¹¹⁰, de la directive (UE) 2017/541. L'article 1^{er}, point 1^o, du projet de loi, afin de transposer correctement l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettre j), de la directive (UE) 2017/541, proposait l'insertion d'un nouvel article 135-2^{bis} au Code pénal sanctionnant la menace de commettre des actes terroristes, indépendamment de la question de savoir si cette menace aurait effectivement eu des suites ou non et indépendamment de la présence ou non d'un ordre ou d'une condition. Dans son avis du 25 juin 2024, le Conseil d'État a toutefois constaté que l'article 135-2^{bis} nouveau omettait de transposer l'article 15, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive (UE) 2017/541 précitée qui exige dans le contexte de l'infraction visée à l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettre j) que, « [l]orsque l'infraction terroriste visée à l'article 3, paragraphe 1, point j), est commise par une personne dirigeant un groupe terroriste au sens de l'article 4, point a), la peine maximale ne peut être inférieure à huit ans. » En effet, l'article 135-2^{bis} nouveau, bien que sanctionnant d'une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement la menace de commettre des actes de terrorisme, ne sanctionnait pas spécialement le fait pour un dirigeant d'un groupe terroriste de menacer de commettre une infraction terroriste. Dans ce contexte, le Conseil d'État a d'ailleurs observé que si l'article 135-4 du Code pénal dispose certes déjà en son paragraphe 4 que « [t]out dirigeant du groupe terroriste est puni de la réclusion de dix à quinze ans et d'une amende de 25.000 euros à 50.000 euros ou d'une de ces peines seulement », cette disposition sanctionne toutefois uniquement le fait d'être dirigeant d'un groupe terroriste et ne saurait dès lors trouver application lorsqu'un dirigeant menace de commettre un acte terroriste, fait qui constitue une infraction distincte. Afin d'assurer une transposition correcte de la directive, le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, que l'article 135-2^{bis} nouveau soit complété par une disposition incriminant spécialement la menace proférée par un dirigeant d'un groupe terroriste de commettre un acte terroriste et de retenir à cet égard une peine pénale dont le maximum correspondrait à celui de la directive. Il a proposé de libeller cette disposition comme suit : « Si l'auteur de la menace est un dirigeant du groupe terroriste au sens de l'article 135-4, paragraphe 4, le maximum de la peine d'emprisonnement est porté à huit ans. »

*

Le projet de loi n° 8368 modifiant : 1° le Code pénal ; 2° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; aux fins de transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil visait à répondre à une mise en demeure de la Commission européenne

¹¹⁰ Article 3, paragraphe 1^{er}, lettre j)¹¹⁰, de la directive (UE) 2017/541 : « [l]es États membres prennent les mesures nécessaires pour que soient érigés en infractions terroristes les actes intentionnels suivants, tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national, qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsqu'ils sont commis dans l'un des buts énumérés au paragraphe 2 : [...] j) la menace de commettre l'un des actes énumérés aux points a) à i). »

reprochant au Grand-Duché de Luxembourg de ne pas avoir correctement transposé la directive (UE) 2017/541. Dans l'objectif d'assurer une transposition correcte de ladite directive, l'article 1^{er}, point 2^o, du projet de loi visait notamment à insérer un nouvel article 135-10*bis* dans le Code pénal, aux fins de transposer l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettres g) et f), de ladite directive. Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a toutefois constaté que l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettre g) n'était pas correctement transposé, par le nouvel article 135-10*bis*, paragraphe 2. Si le libellé en lui-même ne donnait pas lieu à observation, la peine pénale qui était proposée posait toutefois un problème. L'article 15, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/541 exige en effet que « [l]es États membres prennent les mesures nécessaires pour que les infractions terroristes visées à l'article 3 et les infractions visées à l'article 14, dans la mesure où elles sont liées à des infractions terroristes, soient passibles de peines privatives de liberté plus sévères que celles prévues par le droit national pour de telles infractions en l'absence de l'intention spéciale requise en vertu de l'article 3, sauf dans les cas où les peines prévues sont déjà les peines maximales possibles en vertu du droit national ». Comme la sanction pénale prévue par le nouvel article 135-10*bis*, paragraphe 2, ne correspondait pas à l'exigence précitée de la directive, en ce qu'elle était inférieure à certaines des peines prévues par la législation pénale pour les mêmes faits commis en dehors de tout contexte terroriste, le Conseil d'État a émis une opposition formelle au texte proposé pour transposition incorrecte de la directive (UE) 2017/541.

*

L'article 6 du *projet de loi n° 8370 portant : 1) transposition de la directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises ; 2) transposition de la directive déléguée (UE) 2023/2775 de la Commission du 17 octobre 2023 modifiant la directive n° 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'ajustement des critères de taille pour les micro-, petites, moyennes et grandes entreprises ou pour les groupes ; 3) modification de : a) 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 ; [...]* visait à remplacer l'article 68*bis* de la loi précitée du 19 décembre 2002, aux fins de transposer l'article 1^{er}, point 1^o, de la directive (UE) 2022/2464, ci-après « directive CSRD » (*Corporate Sustainability Reporting Directive*). Le paragraphe 3, alinéa 4, de l'article 68*bis* à remplacer, entendait profiter de l'option offerte par la directive aux États membres de permettre aux entreprises soumises à l'obligation de déclaration d'omettre certaines informations. Cette option était libellée comme suit : « Les États membres peuvent autoriser l'omission d'informations portant sur des évolutions imminentes ou des affaires en cours de négociation dans des cas exceptionnels où, de l'avis dûment motivé des membres des organes d'administration, de direction et de surveillance, agissant dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues par le droit national et au titre de leur responsabilité collective quant à cet avis, la publication de ces informations nuirait gravement à la position commerciale de l'entreprise, à condition que cette omission ne fasse pas obstacle à une compréhension juste et équilibrée de l'évolution des affaires, des résultats et de la situation de l'entreprise et des incidences de son activité ». Dans son [avis du 12 juillet 2024](#), le Conseil d'État a toutefois constaté que le dispositif en projet, au lieu de se référer au concept de « responsabilité » collective tel qu'employé dans l'extrait précité, recourait à celui d'« obligation » collective. Le Conseil d'État s'est dès lors formellement opposé à l'article 68*bis*, paragraphe 3, alinéa 4 dans sa version proposée pour transposition incorrecte de la directive CSRD en demandant aux auteurs de se tenir au texte de la directive. Il a réitéré cette opposition formelle par analogie aux articles 43, 97 et 105 du projet de loi.

*

L'article 6 du projet de loi n° 8370 portant : 1) transposition de la directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises ; 2) transposition de la directive déléguée (UE) 2023/2775 de la Commission du 17 octobre 2023 modifiant la directive n° 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'ajustement des critères de taille pour les micro-, petites, moyennes et grandes entreprises ou pour les groupes ; 3) modification de : a) 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 ; [...], visait à remplacer l'article 68bis de la loi précitée du 19 décembre 2002, pour transposer l'article 1^{er}, point 1°, de la directive (UE) 2022/2464, ci-après « directive CSRD » (*Corporate Sustainability Reporting Directive*). Le paragraphe 9, alinéa 3, de l'article 68bis, dans sa teneur proposée entendait exercer une option que la directive CSRD offre aux États membres et qui est libellée comme suit : « L'État membre dont le droit national régit la filiale exemptée peut exiger que le rapport consolidé de gestion ou, le cas échéant, le rapport consolidé de durabilité de l'entreprise mère soit publié dans une langue reconnue par cet État membre et que toute traduction nécessaire soit fournie dans cette langue. Toute traduction non certifiée doit être accompagnée d'une déclaration à cet égard. » Dans son [avis du 12 juillet 2024](#), le Conseil d'État a toutefois constaté que le dispositif national en projet omettait de préciser que c'est le rapport consolidé de durabilité qui doit être traduit. Afin de garantir une transposition exacte et pour éviter une insécurité juridique entre le rapport consolidé du groupe et le rapport individuel de la société mère, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle, que cette précision de la directive soit reprise dans la loi en projet. Il a réitéré cette opposition formelle par analogie aux articles 43, 97 et 105 du projet de loi.

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

*

Il est encore renvoyé :

- *aux oppositions formelles relevées au point F) Principes généraux du droit, 3) Principe de sécurité juridique d) Texte lacunaire, que le Conseil d'État a émises dans son [avis du 23 janvier 2024](#) concernant l'article 1^{er}, point 1°, du projet de loi n° 8148 relative à la rétention des données à caractère personnel et portant modification : 1° du Code de procédure pénale ; 2° de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques ; et 3° de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État visait à insérer un nouvel article 24-3 au Code de procédure pénale, traitant notamment de la conservation de données relatives au trafic et à la localisation des utilisateurs de services de télécommunications ;*
- *à l'opposition relevée au point F) Principes généraux du droit, 2) Principe de la hiérarchie des normes, a) Primauté du droit international, que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 29 mars 2024](#) concernant l'article 2, point 1°, du projet de loi n° 8281 1° portant approbation du protocole modifiant l'Accord du 9 février 1994 relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des poids lourds conformément à la*

Directive 2022/362/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les Directives 1999/37/CE, 2019/520/UE et 1999/62/CE relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures ; 2° modifiant la loi modifiée du 24 février 1995 portant approbation et application de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, fait à Bruxelles, le 9 février 1994.

b) Transposition incomplète d'une directive

L'article 11 du projet de loi n° 8184 portant : 1. Transposition de la directive (UE) 2021/2118 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2009/103/CE concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité ; et 2. Modification de : a) la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs ; b) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ; c) la loi modifiée du 15 mars 2016 relative aux produits dérivés de gré à gré, aux contreparties centrales et aux référentiels centraux et modifiant différentes lois relatives aux services financiers proposait l'introduction de trois nouveaux articles numérotés 32-1, 32-2 et 32-3 dans la loi précitée du 16 avril 2003. Les nouveaux articles avaient essentiellement pour objet la transposition des dispositions de l'article 1^{er}, point 15, de la directive (UE) 2021/2118 modifiant l'article 16 de la directive 2009/103/CE. Dans son [avis du 10 octobre 2023](#), le Conseil d'État a constaté que les auteurs du projet de loi avaient omis de transposer l'article 16, alinéa 4, de la directive 2009/103/CE, qui mentionne expressément au titre des traitements discriminatoires dont les entreprises d'assurance doivent s'abstenir lorsqu'elles prennent en compte les relevés de sinistre délivrés dans d'autres États membres pour la détermination des primes, l'hypothèse de l'application d'éventuelles réductions. Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, que le texte en projet soit complété sur ce point.

*

Dans son [avis du 5 décembre 2023](#) concernant le projet de loi n° 8185 relative au transfert de crédits non performants, et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2021/2167 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 concernant les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits, et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE ; 2° mise en œuvre du règlement (UE) 2022/2036 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 et la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le traitement prudentiel des établissements d'importance systémique mondiale selon une stratégie de résolution à points d'entrée multiples et des méthodes pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles ; 3° modification : a) du Code de la consommation ; b) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; c) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; d) de la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation et portant modification de – la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; - la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; - la loi du 27 juillet 2003 sur le trust et les contrats fiduciaires ; - la loi modifiée du 4 décembre 1967 relative à l'impôt sur le revenu ; - la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune ; - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; e) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement, le Conseil d'État a constaté que l'article 4, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, omettait de transposer l'article 17, paragraphe 2, deuxième phrase, de la directive (UE) 2021/2167, en vertu

duquel : « [l]es États membres veillent à ce que les dispositions pertinentes en particulier celles qui se rapportent à l'exécution des contrats, à la protection des consommateurs, aux droits de l'emprunteur, à la demande de crédits, au secret bancaire et au droit pénal, continuent de s'appliquer à l'acheteur de crédits après le transfert à celui-ci des droits du créancier au titre du contrat de crédit, ou la cession du contrat de crédit lui-même. » Il s'est par conséquent formellement opposé à l'article 4, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la loi en projet pour transposition incomplète de la directive (UE) 2021/2167. Afin de lui permettre de lever cette opposition formelle, il a suggéré de reformuler le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, comme suit :

« (3) Les dispositions nationales pertinentes, en particulier celles qui se rapportent à l'exécution des contrats, à la protection des consommateurs, aux droits de l'emprunteur, à la demande de crédits, au secret bancaire et au droit pénal, continuent de s'appliquer à l'acheteur de crédits après le transfert à celui-ci des droits du créancier au titre du contrat de crédit, ou la cession du contrat de crédit lui-même. »

*

L'article 22 du *projet de loi n° 8370 portant : 1) transposition de la directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises ; 2) transposition de la directive déléguée (UE) 2023/2775 de la Commission du 17 octobre 2023 modifiant la directive n° 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'ajustement des critères de taille pour les micro-, petites, moyennes et grandes entreprises ou pour les groupes ; 3) modification de : a) 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 ; b) la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ; [...] visait à transposer l'article 19, paragraphe 1^{er}, de la directive 2013/34/UE¹¹¹, tel que modifié par l'article 1^{er}, point 3^o, de la directive (UE) 2022/2464 précitée, ci-après « directive CSRD » (*Corporate Sustainability Reporting Directive*), en ajoutant à l'article 1720-1, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 10 août 1915 un nouvel alinéa 3, libellé comme suit : « Les groupes qui dépassent les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères de l'article 1711-4 pendant deux exercices consécutifs publient des informations sur leurs ressources incorporelles essentielles et expliquent la manière dont le modèle commercial du groupe dépend fondamentalement de ces ressources et en quoi ces ressources constituent une création de valeur pour l'entreprise. » Dans son [avis du 12 juillet 2024](#), le Conseil d'État a noté que le dispositif européen à transposer poursuit une approche individualisée (par entité), tandis que le dispositif national en projet proposait en revanche une approche basée sur le « groupe ». Il a relevé que cette différence s'expliquait par le fait que l'article 1720-1 de la loi précitée du 10 août 1915 ne concerne que l'élaboration du rapport consolidé de gestion et présuppose donc l'existence d'un « groupe », défini comme une « entreprise mère et l'ensemble de ses entreprises filiales »¹¹² par le texte en projet. Il a attiré l'attention des auteurs sur le fait que cette différence d'approche aurait pour conséquence une transposition incomplète de la directive CSRD dans la législation nationale dans la mesure où une entité n'ayant pas de filiale n'aurait pas à établir de rapport consolidé de gestion et ne publierait donc pas les informations sur ses ressources incorporelles essentielles. Le Conseil d'État s'est partant formellement opposé à la modification proposée en exigeant que le libellé de la directive soit respecté.*

¹¹¹ Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

¹¹² Cf. article 17 du projet de loi n° 8370, modifiant l'article 1711-1 de la loi précitée du 10 août 1915.

L'article 149, point 1°, du *projet de loi n° 8370 portant : 1) transposition de la directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises ; 2) transposition de la directive déléguée (UE) 2023/2775 de la Commission du 17 octobre 2023 modifiant la directive n° 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'ajustement des critères de taille pour les micro-, petites, moyennes et grandes entreprises ou pour les groupes ; 3) modification de : [...] h) la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit*, visait à modifier l'article 36 de la loi précitée du 23 juillet 2016 afin de préciser le rôle de la CSSF dans le cadre de son office d'autorité de surveillance de l'audit. À la lettre a) afin de rendre le dispositif national conforme à la directive 2006/43/CE, telle que modifiée par l'article 3, point 23, lettre a), de la directive (UE) 2022/2464, il était notamment précisé que : « Les mesures et décisions de la CSSF dans le cadre de la supervision publique de la profession de l'audit sont prises par des non-praticiens. » Le Conseil d'État a toutefois noté dans son avis du 12 juillet 2024 que la disposition précitée ne transposait qu'une partie de l'article 3, point 23, lettre a), de la directive (UE) 2022/2464 précitée. En effet, en vertu de l'article 3, point 23, lettre a), de la directive (UE) 3033/2464 : « L'autorité compétente est dirigée par des non-praticiens connaissant bien les matières qui touchent au contrôle légal des comptes et, le cas échéant, à l'assurance de l'information en matière de durabilité. Ils sont sélectionnés selon une procédure de nomination indépendante et transparente. » Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à la disposition proposée pour transposition incomplète de la directive sur ce point.

F. PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT

1) Principe de l'État de droit (article 2, alinéa 2, de la Constitution)

Il est renvoyé :

- *à l'opposition formelle relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 4) Droits de procédure, c) Droit à un recours effectif (articles 18, alinéa 1^{er}, de la Constitution, 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) que le Conseil d'État a émise dans son avis du 23 janvier 2023 concernant l'article 13 du projet de loi n° 8307 portant transposition de la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil, et modifiant : 1° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 2° la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale ;*
- *à l'opposition formelle relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 4) Droits de procédure, a) Droit à un procès équitable (articles 17 et 6, paragraphe 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) que le Conseil d'État a émise dans son avis complémentaire du 7 mai 2024 portant sur l'amendement 7 des amendements gouvernementaux du 6 mars 2024 concernant le projet de loi n° 8185 relative au transfert de crédits non performants, et portant : 1° transposition*

de la directive (UE) 2021/2167 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 concernant les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits, et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE ; 2 mise en œuvre du règlement (UE) 2022/2036 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 et la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le traitement prudentiel des établissements d'importance systémique mondiale selon une stratégie de résolution à points d'entrée multiples et des méthodes pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles ; 3° modification : [...] e) de la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière ; [...].

- *à l'opposition formelle relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux, 4) Droits de procédure, c) Droit à un recours effectif (articles 18, alinéa 1^{er}, de la Constitution, 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) que le Conseil d'État a émise dans son avis du 12 juillet 2024 concernant l'article 19, paragraphe 2, du projet de loi n° 8309 portant mise en œuvre du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) et portant modification de : 1° la loi modifiée du 14 août 2000 sur le commerce électronique 2° la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.*

2) Principe de la hiérarchie des normes

a) Primauté du droit international

L'article 2, point 1°, du projet de loi n° 8281 1° portant approbation du protocole modifiant l'Accord du 9 février 1994 relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des poids lourds conformément à la Directive 2022/362/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les Directives 1999/37/CE, 2019/520/UE et 1999/62/CE relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures ; 2° modifiant la loi modifiée du 24 février 1995 portant approbation et application de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, fait à Bruxelles, le 9 février 1994 visait à remplacer dans son intégralité l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 24 février 1995 afin de le rendre conforme à l'article 3, paragraphe 1^{er}, de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, fait à Bruxelles, le 9 février 1994, ci-après le « Traité », tel que modifié par le Protocole¹¹³ précité. Le nouvel article 2 précisait en sa deuxième phrase que « [j]usqu'au 25 mars 2027, conformément à l'article 7, paragraphe 13, de la Directive, les droits d'usage ne sont appliqués qu'aux véhicules dont la masse en charge maximale techniquement admissible n'est pas inférieure à 12 tonnes. » Les véhicules d'une masse en charge maximale techniquement admissible égale à 12 tonnes étaient par conséquent exclus de l'application des droits d'usage. Dans son avis du 29 mars 2024, le Conseil d'État a rendu attentif au libellé de l'article 7, paragraphe 13, de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières, auquel

¹¹³ Les dernières modifications de l'Accord du 9 février 1994 ont été apportées par le protocole modifiant l'Accord du 9 février 1994 relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des poids lourds conformément à la directive 2022/362/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les Directives 1999/37/CE, 2019/520/UE et 1999/62/CE relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures (ci-après le « Protocole »), signé en date du 29 mars 2023

il était renvoyé, disposant que « [j]usqu'au 25 mars 2027, en ce qui concerne les poids lourds, un État membre peut choisir d'appliquer des péages ou des droits d'usage uniquement aux poids lourds ayant une masse en charge maximale techniquement admissible de 12 tonnes ou plus », sous certaines conditions. Le Conseil d'État a dès lors conclu que le projet de loi, en ce qu'il tendait à exclure les véhicules dont la masse en charge maximale techniquement admissible est égale à 12 tonnes du paiement des droits, ne respectait pas le prescrit du Traité, tel que modifié par le Protocole, ni d'ailleurs celui de la directive 1999/62/CE précitée. Il s'y est par conséquent formellement opposé.

Une référence à l'opposition formelle relevée ci-avant est faite au point E) Droit de l'Union européenne, 2) Directives européennes, a) Transposition incorrecte d'une directive.

*

L'article 2, point 2°, du *projet de loi n° 8281 1° portant approbation du protocole modifiant l'Accord du 9 février 1994 relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des poids lourds conformément à la Directive 2022/362/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les Directives 1999/37/CE, 2019/520/UE et 1999/62/CE relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures ; 2° modifiant la loi modifiée du 24 février 1995 portant approbation et application de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, fait à Bruxelles, le 9 février 1994* visait à remplacer l'article 2, paragraphe 2, de la loi précitée du 24 février 1995 aux fins d'adapter les définitions employées dans cette loi d'une part à la législation européenne dont les définitions étaient actualisées, et d'autre part au Protocole rendant applicable à l'Accord les définitions prévues aux points 6, 16, 29, 32, 33, 34, 35 et 38 de l'article 2 de la directive 1999/62/CE, telle que modifiée. Concernant la définition du terme « autoroute^o » prévue au nouvel article 2, paragraphe 2, point 1°, de la loi sujette à modification, le Conseil d'État, dans son [avis du 29 mars 2024](#), a noté que celle-ci se référait à la Convention de Vienne du 8 novembre 1968 sur la circulation routière, approuvée par le Luxembourg en 1975¹¹⁴, qui comporte une définition du même terme qui est similaire à celle contenue à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 6), de la directive 1999/62/CE précitée, sans pour autant y être identique. En effet, en vertu du Traité, tel que modifié par le Protocole, une autoroute ne doit pas croiser de piste cyclable, précision qui n'est pas prévue par la convention internationale à laquelle se référait la définition proposée par la loi en projet. Le Conseil d'État, en soulignant que les définitions du Protocole s'imposent au droit national, à qui il n'appartient pas de prévoir des indications contraires, s'est en conséquence formellement opposé à la définition proposée.

b) Interdiction des renvois à des normes hiérarchiquement inférieures dans les lois relevant du domaine des matières réservées par la Constitution à la loi

L'article 18 du *projet de loi n° 8353 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement et portant modification 1° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII*

¹¹⁴ Loi modifiée du 27 mai 1975 portant approbation

- de la Convention sur la circulation routière, signée à Vienne, le 8 novembre 1968
- de la Convention sur la signalisation routière, signée à Vienne, le 8 novembre 1968
- de l'Accord européen complétant la Convention sur la circulation routière, ouverte à la signature à Vienne le 8 novembre 1968, fait à Genève, le 1^{er} mai 1971
- de l'Accord européen complétant la Convention sur la signalisation routière, ouverte à la signature à Vienne le 8 novembre 1968, fait à Genève, le 1^{er} mai 1971
- du Protocole sur les marques routières, additionnel à l'Accord européen complétant la Convention sur la signalisation routière, ouverte à la signature à Vienne le 8 novembre 1968, en date, à Genève, du 1^{er} mars 1973.

organique de l'enregistrement ; 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement ; 4° de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable proposait de remplacer le paragraphe 8 de l'article 102 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu par un texte libellé comme suit : « (8) Un règlement grand-ducal peut spécifier les conditions en vertu desquelles les plus-values dégagées par application de l'article 99ter par la réalisation d'immeubles bâtis et non bâtis faisant partie du patrimoine privé du contribuable peuvent être transférées sur des catégories d'immeubles de remplacement qui sont utilisés à des fins de gestion locative sociale prévue à l'article 49 de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable ou qui sont des bâtiments d'habitation atteignant le niveau A+ dans les classes de performance énergétique, d'isolation thermique et de performance environnementale, telles que définies par le règlement grand-ducal modifié du 9 juin 2021 concernant la performance énergétique des bâtiments. » Dans son [avis du 19 mars 2024](#), le Conseil d'État a entre autres relevé que le nouvel article 102, alinéa 8, faisait référence aux « bâtiments d'habitation atteignant le niveau A+ dans les classes de performance énergétique, d'isolation thermique et de performance environnementale, telles que définies par le règlement grand-ducal modifié du 9 juin 2021 concernant la performance énergétique des bâtiments », et que la hiérarchie des normes était en conséquence inversée étant donné que la disposition en projet faisait dépendre la compréhension et la définition du champ d'application de la loi de la définition de concepts dans des normes lui étant inférieures. Comme la matière relevait en vertu de l'article 116, paragraphe 1^{er}, de la Constitution de celles qui sont réservées à la loi, le Conseil d'État a souligné que le champ d'application de la loi ne saurait être conditionné par des définitions émanant de normes inférieures. Il a par conséquent exigé, sous peine d'opposition formelle, qu'il soit fait référence aux dispositions des lois ayant servi de bases légales aux normes inférieures en question.

3) Principe de sécurité juridique

a) Terminologie ambiguë ou incertaine

L'article 3, point 1°, du *projet de loi n° 8277 autorisant l'État à participer au financement des gardes sur place et des astreintes des médecins hospitaliers dans les centres hospitaliers et dans les établissements hospitaliers spécialisés et portant modification de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière* visait à insérer un paragraphe 3 à l'article 24 de la loi précitée du 8 mars 2018. Le nouveau paragraphe 3 disposait, en ses alinéas 1^{er} et 2, que : « Pour assurer l'organisation médicale telle que prévue à l'article 24, paragraphe 1^{er}, point 4° et notamment l'organisation des lignes de garde et d'astreinte découlant des dispositions relatives aux services hospitaliers telles que prévues à l'annexe 2 ainsi que des règlements d'exécution de la présente loi, l'organisme gestionnaire sera indemnisé, à charge du budget de l'État, pour pouvoir honorer les prestations réalisées par les médecins prestataires respectifs sur base des taux horaires suivants.

Les taux horaires du temps de présence effective et de disponibilité sont fixés à 10,95 euros et à 4,56 euros et correspondent à la cote 100 de l'indice des prix à la consommation au 1^{er} janvier 1948. »

Dans son [avis du 10 octobre 2023](#), le Conseil d'État a d'abord constaté que la loi précitée du 8 mars 2018 ne définit pas expressément le terme « garde », même si elle y recourt aux articles 4, paragraphe 6, qui dispose que « les centres hospitaliers sont obligés de participer au service de garde », et 33, paragraphe 3, prévoyant que le médecin hospitalier « participe à la continuité des soins et des gardes, [...] ». Il respecte le plan de service établi notamment en vue d'assurer la permanence médicale dans l'établissement pendant le temps où celui-ci est de garde. » Il a également observé que le terme « astreinte » employé au nouvel article 24, paragraphe 3, sans y

être défini, n'était jusqu'alors pas prévu par la loi précitée du 8 mars 2018. Le Conseil d'État a rendu attentif au fait que la notion de « garde » traduisait dans la loi précitée du 8 mars 2018 la participation de *l'hôpital* à un service de garde (national), tandis que les termes « garde » et « astreinte » utilisés à l'article 24, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 8 mars 2018, dans sa nouvelle teneur proposée, semblaient viser des formes de disponibilité *médicale*. Il a ensuite signalé que les termes « lignes de garde et d'astreinte » utilisés au nouveau paragraphe 3 différaient des termes employés à l'intitulé de la loi en projet, où il était question de « financement des gardes *sur place* et des astreintes ». Le Conseil d'État a considéré qu'en l'absence de définitions précises de ces deux notions, adaptées aux cas prévus par le projet de loi, le nouvel article 24, paragraphe 3, était source d'insécurité juridique. Il a dès lors demandé, sous peine d'opposition formelle, qu'il soit inséré une définition des termes « garde », ou « garde sur place » en fonction de la terminologie que les auteurs entendaient retenir, et « astreinte » dans la loi sujette à modification.

Le Conseil d'État a ensuite encore fait valoir que le terme « prestations » à l'alinéa 1^{er} était inapproprié étant donné que l'alinéa 2 du nouveau paragraphe 3 envisageait l'indemnisation des médecins prestataires en fonction du temps de présence effective et de disponibilité, sans qu'une prestation ne dût réellement être effectuée. Le Conseil d'État a d'ailleurs constaté dans ce contexte que la terminologie employée à l'alinéa 2 différait de celle employée à l'alinéa 1^{er} en ce que l'alinéa 2 employait les termes « temps de présence effective » et « temps de disponibilité » tandis que l'alinéa 1^{er} empruntait ceux de « garde » et d'« astreinte ». Il s'est demandé à cet égard si les auteurs avaient entendu relier la notion de « temps de présence effective » à celle de « garde » et les termes « temps de disponibilité » à celle d'« astreinte » ou si, à l'inverse, ils avaient eu l'intention de rémunérer le médecin en raison de sa présence effective à l'hôpital au taux horaire de 10,95 euros, indice 100, et en raison du temps pendant lequel il assurerait une simple disponibilité sur appel au taux horaire de 4,56 euros, indice 100. Au regard de la fiche financière, jointe au projet de loi, qui prévoyait que les gardes sur place seraient payées au taux horaire de 10,95 euros, indice 100, et les astreintes au taux de 4,56 euros, indice 100, il a cru comprendre que les auteurs avaient entendu viser la deuxième des hypothèses évoquées. Dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, que les auteurs relient l'alinéa 1^{er} à l'alinéa 2 en intégrant les notions de « temps de présence effective » et de « temps de disponibilité » dans les définitions des termes « garde » ou « garde sur place », en fonction des acceptions visées, et d'« astreinte » à l'alinéa 1^{er}.

*

L'article 6 du *projet de loi n° 8184 portant : 1. Transposition de la directive (UE) 2021/2118 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2009/103/CE concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité ; et 2. Modification de : a) la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs ; b) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ; c) la loi modifiée du 15 mars 2016 relative aux produits dérivés de gré à gré, aux contreparties centrales et aux référentiels centraux et modifiant différentes lois relatives aux services financiers* visait à introduire une nouvelle partie IIIbis dans la loi précitée du 16 avril 2003, regroupant les nouveaux articles 23-1 à 23-9 relatifs à la création et au fonctionnement du Fonds d'insolvabilité en assurance automobile (ci-après, le « FIAA »). L'article 23-4 définissait les modalités de financement du FIAA. Dans son avis du 10 octobre 2023, le Conseil d'État a estimé au vu du commentaire des articles que la distinction entre les frais de fonctionnement courants et les frais liés à la résolution des « sinistres » n'était pas évidente. Les auteurs du projet de loi mentionnaient, à titre d'exemples, concernant la deuxième catégorie de frais, « les coûts de la mise en place de la structure informatique ou encore les coûts des prestataires de service chargés

d'assister le FIAA dans le traitement des dossiers de sinistres, ainsi que les frais de conseil juridique liés au traitement des dossiers ». Le Conseil d'État a toutefois considéré que cette énumération exemplative mélangeait les frais liés directement aux dossiers de sinistres et les frais plus généraux tels que ceux liés à la mise en place de l'infrastructure informatique. Il s'est dans ce contexte d'ailleurs demandé comment s'effectuerait la compensation dans le chef du Commissariat aux assurances des frais en relation avec le personnel mis à la disposition du fonds. Estimant dès lors que la ligne de démarcation entre les deux types de frais n'était pas définie avec la précision nécessaire, le Conseil d'État s'est formellement opposé aux dispositions du nouvel article 23-4, pour des raisons de sécurité juridique.

*

L'article 2 du *projet de loi n° 8225 modifiant le Code du travail aux fins de transposer la directive (UE) 2019/2121 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne les transformations, fusions et scissions transfrontalières* visait à insérer un nouvel article L. 426-13 dans le Code du travail aux termes duquel :

« En cas de fusion transfrontalière de sociétés au sens de l'article 1025-1, paragraphes 1° à 3, de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, les articles L. 414-3 à L. 414-5 sont applicables pour ce qui est de l'information et de la consultation des travailleurs et les articles L. 426-1 à L. 426-11 pour ce qui est de la participation des travailleurs.

Le cas échéant le seuil de déclenchement de la participation est égal au nombre moyen de travailleurs équivalent à quatre cinquièmes du seuil applicable en vertu du paragraphe 1° de l'article L. 426-1. »

Dans son [avis du 24 octobre 2023](#), le Conseil d'État a observé que si l'intention des auteurs avait été de déroger par la disposition prévue au nouvel article 426-13, alinéa 2 au seuil prévu à l'article L.426-1, paragraphe 1^{er}, du Code du travail, les termes « le cas échéant » seraient inappropriés et à remplacer par la formule « par dérogation ». Dans l'hypothèse où tel n'aurait pas été l'objectif poursuivi par les auteurs, il a considéré qu'il faudrait alors préciser les termes « le cas échéant ». Au vu de l'incertitude relative à la signification du nouvel article L.426-13, alinéa 2, tel qu'il était proposé de l'introduire dans le Code du travail, le Conseil d'État s'y est formellement opposé pour des considérations de sécurité juridique¹¹⁵.

*

L'article 1^{er} du *projet de loi n° 8295 portant modification de la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire général* visait à insérer un nouvel article 26bis dans la loi précitée aux fins de promouvoir la possibilité des salariés adultes de suivre une formation professionnelle en cours d'emploi. Étant donné que la formation professionnelle, prévue par l'article 42 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, constitue une charge financière pour les employeurs, à savoir les entreprises, associations ou fondations légalement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, confrontés à des absences régulières de leurs salariés, personnes adultes, qui suivent une telle formation pendant les heures de travail, la loi en projet tendait à mettre en place une aide financière en faveur de ces employeurs. Le nouvel article 26bis avait ainsi pour objet de mettre en place une compensation financière en faveur des employeurs pour les heures de formation effectives de leurs salariés,

¹¹⁵ Voir dans le même sens les oppositions formelles que le Conseil d'État a respectivement émises dans son [avis du 24 octobre 2023](#), à l'encontre des articles L. 426-18, alinéa 2 et L. 426-23, alinéa 2, que l'article 2 du *projet de loi n° 8225 modifiant le Code du travail aux fins de transposer la directive (UE) 2019/2121 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne les transformations, fusions et scissions transfrontalières* visait à insérer dans le Code du travail.

personnes adultes, dans un des organismes énumérés à l'article 16 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle. Le nouvel article 26bis, paragraphe 5, point 3°, exigeait que l'employeur déclare sur l'honneur dans sa demande de compensation financière ne pas bénéficier d'un « double financement » pour un même employé. Comme le paragraphe 4 du même article 26bis interdisait le cumul de la compensation financière « avec d'autres aides », le Conseil d'État s'est interrogé, dans son avis du 28 novembre 2023, sur la portée du nouvel article 26bis, paragraphe 5, point 3°. Il s'est dès lors formellement opposé à cette disposition pour des considérations de sécurité juridique. Il a observé que si les auteurs avaient eu l'intention de viser par la notion de « double financement » le principe du non-cumul prévu au paragraphe 4, il conviendrait de renvoyer de manière explicite à ce paragraphe ou d'harmoniser la terminologie employée. Au cas où le paragraphe 5, point 3°, concernerait toutefois une interdiction de double financement autre que celle visée au paragraphe 4, il a demandé que cette interdiction soit énoncée de manière explicite dans une nouvelle disposition du projet de loi.

*

L'article 6 du *projet de loi n° 8139 portant 1. Création d'un Observatoire de l'Égalité entre les genres ; 2. Création d'un Conseil supérieur à l'Égalité entre les genres* prévoyait que l'Observatoire d'Égalité serait « guidé dans ses travaux par un Comité d'accompagnement composé de cinq membres au moins ». Dans son avis du 28 novembre 2023, le Conseil d'État a considéré qu'il n'était pas clair, au regard de la terminologie employée, si ledit comité serait créé en sus de l'Observatoire de l'Égalité ou en son sein. Il s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition pour des considérations de sécurité juridique. Il a observé que si ledit comité devait faire partie de l'Observatoire, il conviendrait alors de remplacer, sous peine d'opposition formelle également pour des raisons de sécurité juridique, les termes « l'Observatoire est guidé dans ses travaux par un Comité d'accompagnement » par les termes « l'Observatoire comprend un Comité d'accompagnement », à l'instar de la formule qui est employée à l'article 4 de la loi du 2 mars 2021 portant création d'un Observatoire national de la santé.

*

L'article 1^{er}, point 2°, du *projet de loi n° 8253 relative aux fiches d'hébergement et portant : 1° modification de loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; 2° modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; et 3° abrogation de la loi modifiée du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement* définissait l'« exploitant » comme « toute personne physique ou morale qui fournit, à titre onéreux, un service d'hébergement touristique ». Dans son avis du 12 décembre 2023, le Conseil d'État a relevé que cette définition englobait, outre les exploitants disposant d'une autorisation d'établissement en vertu 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, également les exploitants ne tombant pas dans le champ d'application de cette loi. Il a signalé que si l'exploitant au sens de la loi précitée du 2 septembre 2011 est clairement identifiable, tel n'est toutefois pas le cas des exploitants offrant les services d'hébergement touristique à titre occasionnel. Il s'est ainsi demandé qui serait en ce cas la personne physique qui « fournit, à titre onéreux, un service d'hébergement touristique ». Celui désigné comme exploitant sur la fiche d'hébergement, les propriétaires ou un ayant droit ? Comme l'article 9 de la loi en projet prévoyait des sanctions pour les exploitants ne respectant pas les obligations déterminées par la loi en projet, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique, que l'article 1^{er}, le point 2°, en projet précise de manière claire et non équivoque les personnes visées par la notion d'exploitant.

*

L'article 2, paragraphe 1^{er}, du *projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement de la Commission permanente pour le secteur des personnes âgées et portant exécution de l'article 102 de la loi du 23 août 2023 sur la qualité des services pour personnes âgées* disposait en sa phrase liminaire que « (1) Le secrétaire administratif de la Commission permanente, désigné par le ministre, exerce essentiellement les attributions suivantes. [...] ». Dans son [avis du 22 décembre 2023](#), le Conseil d'État s'est heurté au terme « essentiellement » en ce qu'il laissait entendre que l'autorité pourrait agir ou compléter à sa guise les attributions énumérées à la suite de la phrase liminaire. Comme l'emploi du terme « essentiellement » était dès lors susceptible de créer une insécurité juridique, le Conseil d'État a mis en garde que la disposition risquerait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

*

L'article 13 paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du *projet de loi n° 8307 portant transposition de la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil, et modifiant : 1° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 2° la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale* prévoyait que les catégories de personnes tenues de faire l'objet d'une vérification des antécédents « feront l'objet d'un avis favorable par l'autorité compétente » et cela avant même l'introduction d'une demande de vérification des antécédents. Au vu de cette disposition, le Conseil d'État, dans son [avis du 23 janvier 2024](#), s'est interrogé sur la nature de l'intervention de l'autorité compétente et ses implications. Il a d'abord considéré que le texte proposé pourrait être lu comme érigeant l'avis favorable de l'autorité compétente en condition préalable à l'introduction de toute demande de vérification des antécédents. Il a observé que dans cette conception, pour éviter toute équivoque, l'intervention de l'autorité compétente dans le processus devrait prendre le caractère d'une approbation pure et simple de la proposition formulée par l'entité critique. Il a ensuite fait valoir que dans une autre optique, l'autorité compétente pourrait être considérée comme intervenant, dans un premier temps, au niveau du processus moyennant un acte à caractère général définissant pour l'ensemble des entités concernées les catégories de personnel dont les ressortissants devront se soumettre à une vérification des antécédents en relevant toutefois que cette approche soulèverait en elle-même de nombreuses questions. Le Conseil d'État a partant estimé que le doute sur la nature de l'intervention de l'autorité compétente était source d'insécurité juridique, de sorte qu'il s'est formellement opposé au dispositif proposé. En toute état de cause, il a considéré que l'émission de l'avis favorable dont question relevait d'un processus à part se distinguant de celui de la présentation de demandes destinées à déclencher une vérification des antécédents à l'endroit d'une personne déterminée et que la disposition n'avait dès lors pas sa place dans le texte sur les vérifications des antécédents. Il a suggéré de l'intégrer en tant que disposition autonome avant les dispositions relatives aux vérifications des antécédents ou à la fin de celles-ci.

*

L'amendement 24 des amendements parlementaires du 30 juin 2024 concernant le *projet de loi n° 7961 modifiant : 1° 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° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs*, visait à compléter le projet de loi

par un nouvel article 38 aux fins d'introduire un nouvel article 15*bis* dans la loi précitée du 13 janvier 2019. Le nouvel article 15*bis* disposait en son alinéa 1^{er} que « La demande d'accès [...] ne peut concerner qu'un nombre limité de personnes morales ou entités par demande et ne peut porter que sur une recherche par le numéro d'immatriculation ou la dénomination. » Dans son avis complémentaire du 6 février 2024, le Conseil d'État, s'interrogeant sur la signification des termes « nombre limité » à la disposition précitée, a demandé, sous peine d'opposition formelle pour des considérations de sécurité juridique, que ces termes soient remplacés par un nombre précis.

*

L'article 6, paragraphe 1^{er}, du *projet de loi n° 7947 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. Le développement et la diversification économiques, 2. L'amélioration de la structure générale de l'économie* disposait que : « (1) Pour contribuer à la création, à l'agrandissement, ou à la viabilisation de zones d'activités économiques, le ministre de l'Économie est, conjointement avec le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, autorisé à procéder, pour compte de l'État : 1° à l'acquisition de tous terrains, bâtis ou non ; 2° à la vente ou à l'échange de tous terrains publics relevant de la propriété domaniale, bâtis ou non ; 3° à la conclusion de tous actes concédant à l'État des droits à long terme sur des terrains. » Dans son avis du 27 février 2024, le Conseil d'État a entre autres observé que la disposition précitée posait des problèmes d'ordre terminologique dès lors que les termes expressément définis par la loi en projet pouvaient donner lieu à plusieurs interprétations. La disposition précitée prévoyait en effet la condition que les opérations juridiques visées doivent « contribuer à la création, à l'agrandissement ou à la viabilisation de zones d'activité », tandis que la notion de développement incluait dans la définition qui en était faite à l'article 1^{er}, point 8°, du projet de loi, outre la viabilisation, également la promotion et la gestion d'une zone d'activités économiques. La notion de « création et d'agrandissement d'une zone économique » était d'ailleurs définie à l'article 1^{er}, point 6°, comme constituant l'acquisition par l'État, la commune ou le syndicat de communes de tous terrains « directement ou indirectement » nécessaires au développement de zones d'activités économiques. Le Conseil d'État s'est demandé, à la lecture de la définition précitée, s'il fallait comprendre que la « contribution » de l'État ne pourrait être réalisée sous ces formes que si elle permettait *in fine* l'acquisition par l'État, une commune ou un syndicat de communes d'un terrain en vue du développement d'une zone d'activité économique, comprenant également sa gestion – ou s'il s'agissait d'exclure la promotion et la gestion, tel que semblait l'indiquer la formulation de l'article 6, paragraphe 1^{er}, du projet de loi qui visait séparément la viabilisation. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle au motif de l'imprécision, source d'insécurité juridique, que le texte soit reformulé pour répondre aux interrogations soulevées.

*

L'article 1^{er}, paragraphe 3, du *projet de loi n° 8314 ayant pour objet le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation* énumérait les aides exclues du champ d'application de la loi en projet. Au point 2° de l'énumération étaient plus particulièrement visées « les aides aux entreprises qui ont vocation à vendre l'actif faisant l'objet de l'aide ». L'exclusion des aides dont question au point 2° traduisait le principe selon lequel le bénéficiaire de l'aide doit, en sus d'être le propriétaire de l'actif subventionné, encore en faire une exploitation économique. Dans son avis du 29 mars 2024, le Conseil d'État a relevé le caractère particulièrement vague des termes utilisés au point 2°. Le dispositif omettait notamment d'indiquer un délai pendant lequel les entreprises s'engageraient à ne pas vendre l'actif faisant l'objet de l'aide. Le Conseil d'État a

également critiqué que le terme « vocation » renvoie aux entreprises et non pas à l'actif. Au regard de ces observations, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'exclusion prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 3, point 2^o, de la loi en projet pour des considérations de sécurité juridique. L'article 8 du même projet de loi faisait ensuite référence à « l'autorité d'octroi » de l'aide sans préciser l'autorité qui était visée par ces termes. Considérant que cette imprécision était encore source d'insécurité juridique, le Conseil d'État a demandé sous peine d'opposition formelle que le projet de loi soit complété par cette précision.

*

Dans son avis du 29 mars 2024 concernant le *projet de loi n° 7523 portant création de l'établissement public « Agence luxembourgeoise des médicaments et produits de santé (ALMPS) », instituant une commission consultative de qualification et modifiant :[...]*, le Conseil d'État a constaté que seule une lecture combinée des articles 2 à 5, tels qu'amendés par les amendements gouvernementaux du 28 mars 2023, permettrait une compréhension de l'objet et des missions de l'Agence. Les différentes dispositions étaient en effet éparpillées entre l'article 2 relatif à l'« objet », l'article 3 concernant les « missions » et l'article 5 précisant les « attributions » de l'Agence. Après avoir relevé que les notions d'« objet » et de « missions », respectivement visées aux articles 2 et 3, étaient identiques dans le contexte de la loi en projet, le Conseil d'État a critiqué que les deux articles employaient des formulations différentes pour se référer à des notions pareilles. Il a ainsi observé, à titre d'exemple, que le libellé de l'article 2, point 6^o, différait de celui de l'article 3, paragraphe 2, point 5^o, en ce que le premier visait les « produits à finalité sanitaire », tandis que le second renvoyait aux « produits ou substances à finalité sanitaire dont le statut n'est pas défini ». Le Conseil d'État a considéré que c'était ce dernier libellé qui devrait être retenu étant donné qu'il figurait également à l'article 28 du projet de loi instituant une Commission consultative de qualification dont la mission était justement d'« émet[tre] des avis sur la qualification des produits et substances à finalité sanitaire dont le statut n'est pas défini ou qui fait l'objet d'analyses divergentes entre autorités concernées. » Le Conseil d'État a ensuite constaté que l'article 5, outre de préciser les attributions permettant à l'Agence de réaliser les missions définies aux articles 2 et 3, introduisait de nouvelles missions non mentionnées aux articles 2 et 3. Il a illustré son observation par un renvoi tant à l'article 5, point 6^o conférant à l'Agence la mission d'« émettre des avis à l'attention du ministre sur la législation applicable aux médicaments et produits de santé » qu'à l'article 5, point 7^o prévoyant que l'Agence exerce la mission de « coopérer [...] à des activités d'enseignement ou à des formations concernant les médicaments et produits de santé ». Le Conseil d'État s'est d'ailleurs interrogé sur le champ d'application du point 6^o précité. Dans l'hypothèse où l'intention des auteurs aurait été de charger l'Agence de l'émission d'avis sur tous les projets de loi et de règlement concernant les médicaments et produits de santé, il a demandé que l'article 5, point 6^o, du projet de loi soit reformulé en ce sens. Au regard de ces observations, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que les articles 2 à 5 soient reformulés, afin que le champ de compétences de l'Agence soit délimité avec précision. Il s'est ensuite encore interrogé sur l'étendue de l'exclusion du domaine de compétences de l'Agence des « actes pharmaceutiques en relation avec la délivrance d'un médicament » inscrite à l'article 4, point 2^o du projet de loi. Il s'est notamment demandé si cette exclusion se limiterait aux conseils d'utilisation du médicament de la part du pharmacien, ou si les préparations magistrales que le pharmacien effectue et qui constituent alors une forme de production d'un médicament seraient incluses dans cette exclusion. Considérant que l'imprécision de cette restriction du domaine de compétence de l'Agence était encore source d'insécurité juridique, il a demandé aux auteurs de préciser l'article 4, point 2^o, de la loi en projet sous peine d'opposition formelle. Enfin, à l'endroit de l'article 5, point 5^o, de la loi en projet, visant à déterminer les attributions de l'Agence en matière d'information, de communication et de publicité dans le but

d'assurer un emploi rationnel et sûr des médicaments et produits de santé, une conduite sûre de la recherche biomédicale et un accès équitable des patients à l'innovation, le Conseil d'État s'est interrogé sur l'attribution énoncée à la lettre d) en vertu de laquelle l'Agence offrirait, entre autres, un « accompagnement réglementaire » dans les démarches administratives aux organismes de recherche publics et aux petites et moyennes entreprises. Considérant que les termes « accompagnement règlementaire » étaient source d'insécurité juridique, il a enjoint aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de les préciser sinon de supprimer le terme « réglementaire ».

*

Dans son [avis du 11 juin 2024](#) concernant l'article 7, points 1° et 3°, du *projet de loi n° 8031 portant modification : 1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et 2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement*, le Conseil d'État s'est interrogé sur la notion de « contrat d'insertion ». Il s'est demandé si les auteurs du projet de loi avaient entendu viser par cette expression des contrats de travail provisoires. En observant que le droit luxembourgeois ne connaît pas ce type de contrat de travail, il a demandé, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que les auteurs définissent les contrats dont il était question.

*

L'article 10 du *projet de loi n° 8031 portant modification : 1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et 2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement* visait à modifier l'article 14 de la loi précitée du 12 novembre 2002, relatif à l'activité spécifique de surveillance de biens mobiliers et immobiliers. L'article 10, point 2°, entendait plus particulièrement insérer un nouvel alinéa 2 à l'article 14 précité. Il était libellé comme suit : « Les missions de surveillance visées à l'alinéa 1^{er} : 1° ne peuvent pas avoir comme objet la protection ou le maintien de la sécurité et de l'ordre publics, et 2° ne peuvent pas porter : a) sur des lieux librement accessibles au public, sans préjudice des activités prévues aux articles 28-1 à 28-4, ou b) sur des biens mobiliers et immobiliers par rapport auxquels le cocontractant de l'entreprise de gardiennage n'est pas titulaire de droits et d'obligations comportant leur protection au sens de l'alinéa 1^{er}. » Si le Conseil d'État, dans son [avis du 11 juin 2024](#), n'a pas eu d'observation quant au fond concernant le point 1° du nouvel alinéa 2 précité, tel n'était toutefois pas le cas du point 2° de cet alinéa. Les auteurs précisaient dans le commentaire afférent que les exclusions visées à l'alinéa 2, point 2°, lettres a) et b), ne s'appliqueraient pas cumulativement. L'exemple fourni par les auteurs était celui où une commune souhaiterait faire surveiller les abribus ou horodateurs de stationnement de voitures dont elle est responsable. Ils expliquaient que : « Ces biens se trouvent dans des lieux librement accessibles au public et donc, suivant la lettre a), cette mission serait interdite. Mais comme il s'agit de biens sur lesquels la commune est titulaire de droits et obligations qui permettent une surveillance, cette mission est admise suivant la lettre b). » Le Conseil d'État n'a pas adhéré à cette interprétation. Il a en effet considéré que le terme « ou » *in fine* de la lettre a) n'impliquait pas que les deux catégories visées, soient exclusives l'une de l'autre. Il a par ailleurs observé que si la disposition était reformulée dans le sens développé par les auteurs dans leur commentaire, à savoir permettre la protection d'abribus appartenant à la commune, une telle mission se rapprocherait de la protection ou du maintien de la sécurité et de l'ordre publics, exclue au nouvel article 14, alinéa 2, point 1°. Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que la disposition soit reformulée dans un sens positif en indiquant de façon précise ce que les agents seront en droit de surveiller. Concernant ensuite l'expression « lieux librement accessibles au public », le Conseil d'État a relevé qu'elle n'était pas définie dans la loi en projet,

ni dans d'autres lois, ces dernières utilisant le concept de « lieux accessibles au public »¹¹⁶. Il a dès lors demandé, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, soit de définir l'expression utilisée dans le texte même de la loi, soit de la remplacer par l'expression « lieux accessibles au public » qui est consacrée en droit national. Il a réitéré cette opposition formelle à l'article 19 du projet de loi.

*

L'article 8.1, paragraphe 1^{er}, du *projet de loi n° 8156 relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* disposait que : « (1) Certaines denrées alimentaires ou matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires en provenance d'un pays tiers sont présentes à l'importation aux points de contrôle frontalier. » Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a estimé que le terme « certaines », en début de phrase dénotait une imprécision et se heurtait au principe de sécurité juridique. Il s'y est en conséquence formellement opposé en demandant que la disposition renvoie à l'article 47 du règlement (UE) 2017/625¹¹⁷ qui énumère avec précision les produits à présenter aux points de contrôle frontalier.

*

L'article 6 du *projet de règlement grand-ducal fixant : la procédure d'agrément aux fonctions de médiateur en matière civile et commerciale, la procédure de renouvellement et de retrait de l'agrément, le programme de la formation spécifique en médiation, la tenue d'une réunion d'information, la rémunération du médiateur* prévoyait d'allouer au médiateur agréé intervenu dans une médiation au sens du Chapitre III du Titre II du Nouveau Code de procédure civile une vacation horaire fixée à cinquante-sept euros. La disposition précisait également que le montant de l'allocation ne serait pas majoré du montant de la taxe sur la valeur ajoutée et que la règle de l'échelle mobile des salaires serait applicable. Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a d'abord relevé que la disposition légale servant de fondement à cette disposition relative à la rémunération du médiateur n'était pas claire. Il a renvoyé à cet égard à ses observations et à l'opposition formelle pour insécurité juridique formulées à l'endroit de l'article I, article 4, point 5), du projet de loi n° 7919¹¹⁸. Le Conseil d'État a ensuite eu du mal à cerner le sens de la disposition sur l'absence de majoration du montant de la taxe sur la valeur ajoutée. Il s'est notamment demandé si cette disposition visait à instaurer une exemption fiscale. Il a observé dans ce contexte que les exceptions aux règles d'application de la taxe sur la valeur ajoutée relèvent du domaine de la loi formelle en vertu de l'article 116, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. D'un autre

¹¹⁶ Articles 5, paragraphe 1^{er}, 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8bis, paragraphe 7, alinéa 1^{er}, et 9 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

¹¹⁷ Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels), tel que modifié, ci-après le « règlement (UE) 2017/625 ».

¹¹⁸ Voir en ce sens l'opposition formelle que le Conseil d'État a émises dans son [avis du 25 juin 2024](#) concernant l'article I, article 4, point 5), du projet de loi n° 7919 portant réforme de la médiation en matière civile et commerciale et portant modification : 1) du Nouveau Code de procédure pénale ; 2) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

côté il a considéré que la disposition se limitait peut-être à préciser que le montant proposé serait exprimé hors TVA. Considérant au regard de ces observations que la disposition était source d'insécurité juridique, il a mis en garde que la disposition relative à l'absence de majoration du montant de la taxe sur la valeur ajoutée risquerait d'encourir la sanction d'inapplicabilité de l'article 102 de la Constitution.

*

L'article 1^{er}, point 1^o, du *projet de loi n° 8228 portant réforme de l'adoption et modification du Titre VIII. Du Livre premier, intitulé « De l'adoption » du Code civil* tendait à modifier fondamentalement l'article 344 du Code civil, en vertu duquel « l'adoption peut être demandée par toute personne âgée de plus de vingt-cinq ans ». Dans sa nouvelle version, l'article 344 précisait les personnes en droit d'adopter. L'article 344 dans sa version amendée tendait à ouvrir l'adoption aux couples non mariés, à savoir les couples liés par un partenariat enregistré, ainsi qu'à « deux personnes à condition qu'elles vivent ensemble de façon affective et ayant un domicile ou une résidence commune ». Dans son avis du 28 juin 2024, le Conseil d'État a considéré que cette dernière formulation était problématique au vu de l'imprécision entourant l'expression « vivre ensemble de façon affective ». Il a en effet observé que des relations affectives peuvent exister tant entre concubins qu'entre frères et sœurs ou encore entre amis très proches partageant un domicile ou une résidence commune, sans pour autant former un couple. Les auteurs du projet de loi visaient au contraire à écarter ces personnes du droit à adopter ensemble, tel qu'ils l'avaient expliqué dans le commentaire de l'article. Ils entendaient en effet ouvrir le droit à l'adoption aux seuls concubins, à l'instar du droit français, qui emploie formellement le terme « concubins ». Le Conseil d'État a relevé qu'à d'autres endroits du dispositif en projet les auteurs avaient d'ailleurs eu recours au terme « concubins », notion qui est définie par la jurisprudence comme étant « une union de fait tenant à l'existence d'une vie commune stable et continue entre deux personnes formant un couple et un ménage »¹¹⁹. Il a en conséquence estimé que l'expression « vivre ensemble de façon affective » visait en fait la situation du « concubinage ». En rappelant que l'emploi d'une terminologie différente pour désigner une même situation est à proscrire en ce qu'elle suscite des incohérences qui sont sources d'insécurité juridique, il s'est formellement opposé à la formule « vivre ensemble de façon affective ».

*

Il est encore renvoyé à l'opposition formelle relevée au point C) Le pouvoir réglementaire dans les matières réservées par la Constitution à la loi, I) Exécution des dispositions légales relevant des matières réservées à la loi (articles 45, paragraphe 2, 124, alinéa 2, et 129, paragraphe 2, alinéa 2, de la Constitution), c)) Les droits à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel (articles 31, première phrase et 37 de la Constitution), que la Conseil d'État a émise dans son avis du 23 janvier 2023 concernant l'article 1^{er}, point 1^o, du projet de loi n° 8148 relative à la rétention des données à caractère personnel et portant modification : 1^o du Code de procédure pénale ; 2^o de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques ; et 3^o de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État qui visait à insérer un nouvel article 24-3 dans le Code de procédure pénale.

b) Incohérences internes

¹¹⁹ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 3 décembre 2008, n° 113.093 du rôle.

L'article 3 de la *proposition de loi n° 8272 modifiant certaines dispositions du Code civil ainsi que la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation* visait à remplacer l'article 12 de la loi précitée du 21 septembre 2006 dans son intégralité. Dans son avis du 10 octobre 2023, le Conseil d'État a considéré que l'article 12, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} se trouvait en contradiction par rapport à la première phrase du troisième alinéa du même article 12, paragraphe 1^{er}. Ces dispositions avaient la teneur suivante : « (1) Le contrat de bail peut être conclu à durée déterminée ou indéterminée. En l'absence d'un écrit, il est présumé conclu à durée indéterminée. [...] Néanmoins, si à l'expiration d'un bail à durée déterminée, le preneur reste et est laissé en possession sans opposition de la part du bailleur, il s'opère un nouveau bail dont l'effet est réglé par l'article 1736 du Code civil relatif aux locations faites sans écrit. [...] »

En effet, si l'alinéa 1^{er} excluait la reconduction tacite, en prévoyant que le bail serait conclu à durée déterminée ou à durée indéterminée, l'alinéa 3, première phrase, prévoyait la reconduction tacite dans l'hypothèse où le preneur resterait dans les lieux à l'échéance du bail conclu à durée déterminée. Considérant que cette incohérence était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé au nouvel article 12, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} et alinéa 3, première phrase, tel qu'il était proposé de l'insérer dans la loi précitée du 21 septembre 2006.

*

L'amendement 54 des amendements parlementaires du 28 avril 2022 concernant le *projet de loi n° 7329 1° portant coordination et modification de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois ; 2° portant modification : a) du Code de la consommation ; b) de la loi modifiée du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine ; c) de la loi du 23 septembre 1997 portant réglementation de la navigation de plaisance et portant modification de certaines autres dispositions légales ; et d) de la loi du 29 avril 2000 transposant la directive n° 92/29/CEE du Conseil du 31 mars 1992 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires* supprimait l'article 3.3.3-26, tel que l'article 73 du projet de loi avait proposé de le remplacer dans la loi précitée du 9 novembre 1990. Dans son avis complémentaire du 10 octobre 2023, le Conseil d'État a toutefois constaté que les articles 3.3.3-2, paragraphe 1^{er} et 3.3.3-4 nouveaux de la loi précitée du 9 novembre 1990 continueraient de se référer à l'article 3.3.3-26. En signalant que le maintien de ces références était source d'insécurité juridique, il en a demandé la suppression sous peine d'opposition formelle.

*

L'article 2 du *projet de loi n° 8225 modifiant le Code du travail aux fins de transposer la directive (UE) 2019/2121 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne les transformations, fusions et scissions transfrontalières* visait à insérer un nouvel article L. 426-14 dans le Code du travail, dont l'alinéa 1^{er} prévoyait que, « [d]ans tous les cas de fusions transfrontalières [...] les dispositions pour la participation des salariés prévues au livre IV, titre IV s'appliquent ». Dans son avis du 24 octobre 2023, le Conseil d'État a relevé que la disposition précitée renvoyait à des dispositions relatives à la participation des travailleurs dans la société européenne. Or, dans la mesure où, en vertu du nouvel article L. 426-13, qu'il était proposé d'introduire dans le Code du travail, les dispositions nationales relatives à la participation des salariés prévues aux articles L. 426-1 à L. 426-11 étaient appelées à s'appliquer en cas de fusion transfrontalière, le Conseil d'État s'est interrogé sur l'articulation de ces deux articles. Se posaient en effet les questions suivantes : Dans quels cas les articles L. 426-13 et L. 426-14, seraient-ils respectivement applicables ? Auraient-ils vocation à s'appliquer tous les deux dans le cadre de fusions transfrontalières ? Le Conseil d'État a estimé que cette seconde

hypothèse était peu probable dans la mesure où les dispositions nationales relatives à la participation des travailleurs étaient différentes des dispositions applicables dans le cadre des sociétés européennes. Au regard de ces questions, il a considéré que les dispositions des articles L. 426-13 et L. 426-14 étaient source d'insécurité juridique et s'y est formellement opposé. Pour ces mêmes raisons il s'est encore formellement opposé, d'une part, aux articles L.426-18 et L.426-19 et, d'autre part, aux articles L.426-23 et L. 426-24, tels que l'article 2 du projet de loi proposait de les introduire dans le Code du travail.

*

L'article 5 du *projet de loi n° 8205 portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant organisation de la gestion des ondes radioélectriques* proposait l'introduction d'un nouvel article 3bis dans la loi précitée du 30 mai 2005 afin de créer un régime d'interdiction de l'utilisation d'un « dispositif fixe ou mobile utilisant une fréquence radioélectrique de nature à perturber l'utilisation ou à rendre inopérants des équipements radio électriques ou des appareils intégrant des équipements radioélectriques de tous types lesquels utilisent une fréquence radioélectrique tant pour l'émission que pour la réception ». Les paragraphes 2 à 8 de l'article 3bis en projet entendaient instaurer une dérogation à ce principe d'interdiction. Le Conseil d'État, dans son avis du 24 octobre 2023 a noté que, d'un côté, le paragraphe 2 prévoyait une dérogation pour certains besoins tels que l'ordre public, la défense, la sécurité nationale ou le service public de la justice, tandis que, de l'autre côté, le paragraphe 3 proposait d'habiliter certaines autorités à utiliser les dispositifs concernés dans l'exercice de leurs missions légales. Il a observé qu'il ne ressortait pas clairement du texte en projet si les paragraphes 2 et 3 étaient à lire de manière combinée ou s'ils prévoyaient des dérogations alternatives. Étant donné que les dispositions prévues au nouvel article 3bis, paragraphes 2 et 3, étaient dès lors source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'y est formellement opposé. Estimant toutefois que l'intention des auteurs avait été d'envisager une application combinée des deux paragraphes, il a suggéré de reprendre les paragraphes 2 et 3 en un seul paragraphe, en lui conférant la teneur suivante : « (2) Par dérogation au paragraphe 1^{er} et à l'article 9, sont habilités à utiliser de tels dispositifs fixes ou mobiles, l'Armée luxembourgeoise, la Police grand-ducale, le Service de renseignement de l'État, l'Administration pénitentiaire dans l'exercice de leurs missions légales et ce pour les besoins de l'ordre public, de la défense, de la sécurité nationale ou du service public de la justice. »

*

L'article 1^{er} de la *proposition de loi n° 7174 portant sur la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et le droit de préemption des communes en matière commerciale et artisanale et modifiant la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* visait à introduire un nouveau chapitre 2 au titre 6 de la loi précitée du 19 juillet 2004, comprenant des articles numérotés de 63 à 67. Le nouvel article 64, paragraphe 4, prévoyait qu'en cas de cessation d'un fonds de commerce ou d'un fonds artisanal, cette cessation serait à déclarer à la commune, la déclaration devant préciser « le motif de la cessation, la valeur estimée du fonds, le nombre de salariés, la nature de leur contrat de travail » et comporter « le cas échéant, obligatoirement le bail commercial et précise le chiffre d'affaires. » Dans son avis du 14 novembre 2023, le Conseil d'État a observé que le paragraphe 4 prévoyait l'hypothèse de la simple cessation d'une activité commerciale ou artisanale, sans l'aliénation du fonds dépendant de cette activité. Il a relevé que le nouvel article 63 ne mentionnait pas les cessations d'une activité commerciale ou artisanale parmi les actes soumis à un droit de préemption, alors que ce texte ne visait que les aliénations à titre onéreux. Au regard de l'incohérence de l'article 64, paragraphe 4, par rapport à l'objectif affiché de la proposition de loi, incohérence que le Conseil d'État a

considérée être source d'insécurité juridique dans la mesure où la finalité et les effets juridiques du nouvel article 64, paragraphe 4, demeureraient obscurs, il s'est formellement opposé à la disposition proposée.

*

L'article 10 du *projet de loi n° 7932 sur l'exercice des professions libérales des secteurs de la construction et de l'aménagement du territoire et portant modification : 1. De la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2. De la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ; 3. De la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel ; 4. De la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 5. De la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ; et portant abrogation de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil* tendait à instituer une obligation d'inscription à l'Ordre des architectes, architectes d'intérieur, architectes-paysagistes, géomètres, ingénieurs-conseils du secteur de la construction et urbanistes/aménageurs à l'encontre des personnes physiques et morales titulaires d'une autorisation d'exercer une des professions visées à l'article 1^{er} et de leurs associés, mandataires sociaux et salariés pour autant qu'ils exercent une de ces professions. Dans son [avis du 22 décembre 2023](#), le Conseil d'État a d'abord relevé une incohérence entre l'article 10, point 2°, du projet de loi, en vertu duquel, « les personnes physiques qui sont titulaires d'une autorisation d'établissement pour une profession de l'Ordre et qui exercent cette profession en nom propre » étaient tenues de s'inscrire à l'Ordre et l'article 12, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet qui prévoyait l'inscription d'office à l'Ordre de « toute personne qui est titulaire d'une autorisation d'établissement », qu'elle exerce ou non la profession. Il s'est en conséquence formellement opposé à l'article 10, point 2°, du projet de loi pour des considérations de sécurité juridique. Il s'est ensuite encore formellement opposé au point 3° du même article 10 qui envisageait une obligation d'inscription à l'Ordre pour « les associés, mandataires sociaux et salariés qui exercent une profession de l'Ordre pour le compte d'une personne visée au point 1° ou 2° ». Il a en effet considéré que cette disposition n'était pas claire alors qu'il n'était pas perceptible à partir de quel moment un associé, un mandataire social ou un salarié serait à considérer comme exerçant une profession relevant de l'Ordre et serait à ce titre à différencier d'une personne accomplissant une tâche correspondant aux activités incluses dans les définitions figurant à l'article 2, points 3°, 4°, 5°, 21° et 33°, 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, dans son [avis du 29 mars 2024](#) concernant le *projet de loi n° 7523 portant création de l'établissement public « Agence luxembourgeoise des médicaments et produits de santé (ALMPS) », instituant une commission consultative de qualification et modifiant : [...]*, a constaté une incohérence entre les articles 15, paragraphe 1^{er}, et 16 du projet de loi dans leurs versions issues des amendements 15 et 16 des amendements gouvernementaux du 28 mars 2023. En effet, si l'article 16 confiait la direction à un comité de direction, composé d'un directeur et de deux directeurs adjoints, l'article 15, paragraphe 1^{er}, l'attribuait à un seul directeur. Au vu de cette incohérence, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État a émis une opposition formelle au texte en projet.

*

Les articles 324-1 à 324-5 du *projet de loi n° 8286 concernant la comptabilité, les états financiers annuels et les états financiers consolidés des entreprises ainsi que les rapports y afférents et portant abrogation de la fonction de commissaire en droit des sociétés* faisaient partie du titre III relatif aux états financiers annuels et rapports y afférents. Plus précisément, ils étaient intégrés à la section 4 concernant le contenu de l'annexe au bilan et comptes de résultat qui faisait partie du chapitre II du titre III qui était consacré à l'établissement des états financiers annuels. L'article 324-4 indiquait les informations complémentaires que les moyennes et grandes entreprises et les entités d'intérêt public devaient faire figurer dans ladite annexe. L'article 324-4, paragraphe 1^{er}, point 7^o, visait spécifiquement « le nom et le siège de chacune des entreprises dans lesquelles l'entreprise détient, soit elle-même, soit par l'intermédiaire d'une personne agissant en son nom propre, mais pour le compte de cette entreprise, une participation, avec indication de la fraction du capital détenu ainsi que du montant des capitaux propres et de celui du résultat du dernier exercice de l'entreprise concernée pour lequel des états financiers annuels ont été arrêtés. L'indication des capitaux propres et du résultat peut être omise lorsque l'entreprise concernée ne publie pas son bilan et qu'elle n'est pas contrôlée par l'entreprise ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 29 mars 2024](#), constatant qu'en vertu de l'article 324-4, paragraphe 2, « [l]es informations visées au paragraphe 1^{er}, point 7^o, peuvent être omises par une entreprise qui est une entreprise mère, dans les cas suivants : 1^o lorsque l'entreprise dans laquelle ladite entreprise mère détient une participation aux fins du paragraphe 1^{er}, point 7^o, est comprise dans les états financiers consolidés établis par cette entreprise mère ou dans les états financiers consolidés d'un ensemble plus grand d'entreprises visé à l'article 410-4, paragraphe 2 ; 2^o lorsque cette participation a été traitée par cette entreprise mère dans ses états financiers annuels conformément à l'article 322-3, ou dans les états financiers consolidés que cette entreprise mère a établis conformément à l'article 420-5, paragraphes 1^{er} à 8 », a relevé que la lecture combinée de ces deux dispositions soulevait la question de la possibilité pour les entreprises de bénéficier de l'hypothèse visée à l'article 324-4, paragraphe 2. En effet, il semblait à la lecture du texte en projet que les entreprises holding, moyennes ou grandes entreprises ou entités d'intérêt public visées par l'article 324-4, remplissant l'une ou l'autre des conditions précitées pourraient omettre les informations dans les notes jointes à leurs états financiers. Au regard des explications fournies par les auteurs du projet de loi amendé, il ne faisait toutefois aucun doute que la future loi entendait exclure les entreprises holding de la possibilité d'omettre les informations relatives à leurs détentions, alors qu'une telle omission aurait nécessairement pour conséquence de contrevenir au principe de l'image fidèle. Comme la possibilité pour les sociétés holding en question de ne pas indiquer toutes les informations entrerait dès lors en dissonance avec le reste du texte en projet, le Conseil d'État a considéré que les dispositions étaient contraires au principe de sécurité juridique. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, de redresser cette incohérence entre l'intention affichée et le libellé proposé par les auteurs.

*

Dans son [avis complémentaire du 18 juin 2024](#) concernant les amendements parlementaires du 3 mai 2023 relatifs au *projet de loi n° 8199 portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective*, le Conseil d'État a constaté une incohérence dans la procédure des réclamations et recours concernant la liste des électeurs à la Chambre des fonctionnaires et employés publics. En effet, les articles 43bis.-3, alinéa 4 et 43bis.-4, de la loi précitée du 4 avril 1924, dans leur teneur proposée par les amendements 2 et 3 des amendements parlementaires précités, permettaient à « toute personne indument inscrite, inscrite dans un groupe qui n'est pas le sien ou dont le nom aurait été omis ou rayé » de présenter une réclamation écrite auprès du président du bureau électoral. Toutefois, il apparaissait à la lecture du texte qu'au moment où la réclamation devrait être introduite, le bureau électoral ne serait pas encore

institué. Il était en effet prévu que la liste électorale serait arrêtée définitivement et déposée à l'inspection du public cent quinze jours avant la clôture du vote, les intéressés ayant dix jours suivant ce dépôt pour présenter leurs réclamations éventuelles. L'article 43bis.-11, tel qu'amendé, prévoyait toutefois que le bureau électoral ne serait institué au plus tard que soixante-dix jours avant la clôture du vote. Dans la mesure où cette incohérence de nature temporelle qui était inhérente à la procédure de réclamation était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la teneur que les amendements 2 et 3 entendaient conférer aux articles 43bis.-3, alinéa 4 et 43bis.-4 de la loi précitée du 4 avril 1924. Il a suggéré que les auteurs prévoient soit l'institution du bureau électoral au plus tard cent quinze jours avant la clôture du vote, soit le remplacement du président du bureau électoral par le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions dans le cadre des procédures de réclamation et de recours à l'encontre des listes électorales.

*

L'article 2 du *projet de loi n° 8156 relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* déterminait le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions comme « autorité compétente » pour les dispositions en projet, les règlements d'exécution de la future loi et pour l'ensemble des règlements européens visés à l'article 1^{er} du texte en projet qu'il s'agissait de mettre en œuvre. Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a toutefois constaté que dans le cadre de certaines des dispositions européennes à mettre en œuvre, les auteurs avaient chargé l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire des missions y prévues et non pas directement le ministre. Au regard de cette incohérence, source d'insécurité juridique, il a demandé qu'il soit précisé, sous peine d'opposition formelle à l'article 2 du projet de loi, que le ministre exerce les attributions de l'autorité compétente, « sauf les compétences que la loi confère à l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire »¹²⁰.

*

L'article 18, point 4°, du *projet de loi n° 8156 relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires* entendait abroger les articles 2 et 4 de la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels. Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État, outre de relever que la suppression envisagée aurait pour effet de vider ladite loi de sa substance, a rendu attentif au fait que les articles 5, 7 et 8 de la même loi continueraient de se référer aux articles appelés à être abrogés. Considérant que cet oubli était source d'insécurité juridique, il a exigé sous peine d'opposition formelle l'adaptation du dispositif de la loi précitée du 25 septembre 1953, sauf pour les auteurs de procéder à l'abrogation de la loi en tant que telle.

*

¹²⁰ Voir dans le même sens les oppositions formelles que le Conseil d'État a respectivement émises dans : - son [avis du 25 juin 2024](#) concernant l'article 2 du projet de loi n° 8300 relatif aux contrôles officiels et autres activités officielles concernant les maladies animales transmissibles ; son [avis du 25 juin 2024](#) concernant l'article 2 du projet de loi n° 8194 relatif aux contrôles officiels des aliments pour animaux et portant abrogation de la loi modifiée du 19 mai 1983 portant réglementation de la fabrication et du commerce des animaux ; son [avis du 25 juin 2024](#) concernant l'article 3 du projet de loi n° 8177 modifiant la loi du 19 décembre 2014 relative aux produits phytopharmaceutiques.

L'article 13 du *projet de loi n° 8177 modifiant la loi du 19 décembre 2014 relative aux produits phytopharmaceutiques* visait à modifier l'article 17 de la loi précitée. Le paragraphe 2, tel que libellé, entendait fixer le montant des taxes « visées au paragraphe 1^{er} », à savoir les taxes pour les demandes d'autorisation, conformément aux dispositions des articles 79, 81 et 82 du règlement (UE) 2017/625¹²¹. Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a toutefois constaté que les articles 79, 81 et 82 du règlement (UE) 2017/625 concernent les taxes en relation avec la réalisation des contrôles officiels. Le renvoi au « paragraphe 1^{er} » étant dès lors erroné, le Conseil d'État a demandé qu'il soit corrigé sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique.

*

L'article 14 du *projet de loi n° 7919 portant réforme de la médiation en matière civile et commerciale et portant modification : 1) du Nouveau Code de procédure pénale ; 2) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat* visait à remplacer l'article 1251-18 du Nouveau Code de procédure civile par de nouvelles dispositions qui avaient trait à la procédure relative à la réunion obligatoire d'information devant le médiateur. Le nouvel article 1251-18, paragraphe 1^{er}, disposait que « (1) Les parties s'accordent sur le nom d'un médiateur choisi sur la liste des médiateurs agréés publiée sur le site du ministère de la Justice et publiée chaque semestre au Journal officiel. En cas d'accord, le juge nomme le médiateur. Les parties elles-mêmes peuvent, conjointement et de manière motivée, demander au juge qu'il leur désigne un médiateur de la liste. » Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a estimé que le sens de la dernière phrase du paragraphe 1^{er} précité n'était pas clair. Il s'est plus précisément interrogé sur la différence entre l'hypothèse qui y était visée avec celle prévue à la première phrase du même paragraphe. Au vu de l'insécurité juridique qui découlait de cette imprécision, le Conseil d'État s'est formellement opposé au nouvel article 1251-18, paragraphe 1^{er}, dernière phrase. Il a observé que si l'intention des auteurs de la loi en projet avait été d'envisager la situation dans laquelle les parties n'arrivent pas à se mettre d'accord sur le nom du médiateur, il conviendrait de le préciser, en omettant le terme « conjointement ».

*

L'article 24 du *projet de loi n° 8370 portant : 1) transposition de la directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises ; 2) transposition de la directive déléguée (UE) 2023/2775 de la Commission du 17 octobre 2023 modifiant la directive n° 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'ajustement des critères de taille pour les micro-, petites, moyennes et grandes entreprises ou pour les groupes ; 3) modification de : a) 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 ; b) la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ; [...]* visait à modifier l'article 1730-1 de la

¹²¹ Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels), tel que modifié.

loi précitée du 10 août 1915 afin d'imposer l'élaboration d'une information consolidée en matière de durabilité à inclure dans le rapport consolidé de gestion élaboré en application de l'article 1720-1 de la loi précitée du 10 août 1915 pour toutes les sociétés mères et filiales non exemptées de l'obligation de consolidation au titre de l'article 1711-4 de la loi précitée du 10 août 1915, conformément à l'article 1^{er}, point 7), de la directive (UE) 2022/2464. Dans son [avis du 12 juillet 2024](#), le Conseil d'État a relevé une incertitude quant à la mise en œuvre de cette obligation alors que de nombreuses entités luxembourgeoises constituant des « groupes » au sens de la nouvelle définition peuvent déjà être exemptées de l'obligation de consolidation des comptes et d'élaboration d'un rapport consolidé de gestion pour d'autres raisons que celles visées à l'article 1711-4 de la loi précitée du 10 août 1915 et que d'autres exemptions sont par ailleurs possibles en vertu des articles 1711-5 à 1711-7 de la même loi, l'article 1711-8 de la loi précitée du 10 août 1915 prévoyant par surcroît la possibilité de laisser une entité filiale en dehors de la consolidation dans certains cas, dont notamment la situation dans laquelle « les actions ou parts de cette entreprise sont détenues exclusivement en vue de leur cession ultérieure ». Il a donné à considérer que dans les cas où l'une de ces exceptions à la consolidation serait mise en œuvre, l'entreprise mère ne produirait pas de rapport consolidé de gestion, mais serait toutefois tenue, conformément au texte en projet, d'inclure une information consolidée en matière de durabilité dans un tel rapport consolidé. Il a considéré que si l'intention des auteurs avait été d'exempter également de l'obligation de préparer un rapport de durabilité consolidé les entités exemptées de préparer des comptes consolidés sur la base des exceptions mentionnées ci-dessus, il faudrait ajouter une précision à l'article 1730-1 afin de prévoir que, lorsque l'une de ces exceptions est mise en œuvre, l'information en matière de durabilité suit le même sort que l'information financière. Concernant ce parallélisme, le Conseil d'État a renvoyé à l'exposé des motifs du projet de loi expliquant que le régime juridique tel que proposé par la directive CSRD tend à créer une connexion entre l'information financière et l'information en matière de durabilité qui ensemble constituent deux piliers d'un même édifice¹²². Le Conseil d'État a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle pour cause d'insécurité juridique, de préciser à l'article 1730-1 de la loi précitée du 10 août 1915 s'il y a obligation d'élaborer une information consolidée en matière de durabilité en cas d'exemption de préparer des comptes annuels consolidés.

*

L'article 3 de la *proposition de loi n° 7898 visant l'exploitation des terrains à bâtir à des fins d'habitation* visait à introduire un certain nombre d'exemptions à l'impôt foncier, impôt réel qui frappe toutes les propriétés immobilières bâties ou non bâties, en faveur d'entités et de personnes qui étaient nommées. Dans son [avis du 12 juillet 2024](#), le Conseil d'État a considéré qu'il est incohérent et dès lors source d'insécurité juridique de formuler des exemptions à un impôt réel en faveur de personnes et d'entités. Il a partant demandé que l'article soit reformulé, sous peine d'opposition formelle, dans le sens que seront exemptés au titre de l'impôt foncier national les fonds appartenant aux personnes et entités en question. À cet égard, le Conseil d'État a par ailleurs renvoyé à son [avis du 13 juin 2023](#) concernant le projet de loi n° 8082¹²³ dans le lequel il avait émis une opposition formelle fondée sur le même motif.

¹²² Cf. exposé des motifs du projet de loi n° 8370, pp. 5-6.

¹²³ 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 1° la loi modifiée dite « *Abgabenordnung (AO)* » du 22 mai 1931 ; 2° la loi modifiée dite « *Bewertungsgesetz (BewG)* » du 16 octobre 1934 ; 3° la loi modifiée dite « *Steueranpassungsgesetz (StAnpG)* » du 16 octobre 1934 ; 4° la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 6° la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix de prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ; 7° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal

*

Il est encore renvoyé à la première des deux oppositions formelles, relevées au point D) Institutions et administrations publiques, 3) Le pouvoir judiciaire, a) Nomination de magistrats (article 107, alinéa 3, de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son avis du 12 mars 2024 concernant le nouvel article 13bis, paragraphe 4 que l'article 6 du projet de loi n° 8299 portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire en vue d'arrêter un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire proposait d'insérer dans cette loi.

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

L'amendement 4 des amendements gouvernementaux du 14 octobre 2022 relatifs au *projet de loi n° 7642 modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil* portait sur l'article 4 du projet de loi, renuméroté en article 5, dont le point 1° visait à modifier l'article 5 de la loi précitée du 21 septembre 2006. La phrase liminaire de l'article 5, paragraphe 1^{er}, dans sa nouvelle teneur proposée, disposait que : « La conclusion du bail ne peut être liée au paiement de sommes autres que le loyer. Sous peine de nullité, tout bail est établi par écrit, qui stipule au moins: [...] ». Dans son avis complémentaire du 24 octobre 2023, le Conseil d'État, en constatant que l'article 12, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 21 septembre 2006 continuerait, implicitement mais nécessairement, à reconnaître la validité d'un bail oral, et que l'article 1714 du Code civil, qui, sous le titre « Des règles communes aux baux des maisons et de biens ruraux », précise qu'« [o]n peut louer par écrit, ou verbalement », disposition rappelée à l'article 1^{er} de la loi précitée, qui, bien que réservant l'application des règles particulières instituées par elle, ne prévoit pas de telles dérogations à l'article 1714 du Code civil, s'est, au regard de ces incohérences, formellement opposé à la phrase liminaire de l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 21 septembre 2006, dans sa teneur proposée par l'amendement 4 précité.

*

L'article 2 de la *proposition de loi n° 8268 légalisant la prostitution en tant qu'activité professionnelle indépendante*, visait à remplacer l'article 379bis du Code pénal. Le nouvel article 379bis, paragraphe 2, prévoyait une dérogation à l'infraction de proxénétisme. Il disposait en effet qu'une personne « vivant durablement en communauté de vie et dans un même ménage avec une personne majeure exerçant l'activité professionnelle indépendante de la prostitution et qui vit en tout ou en partie des revenus provenant de cette activité ne peut être considéré comme proxénète ». Dans son avis du 22 décembre 2023, le Conseil d'État a signalé que telle que rédigée, la disposition emporterait une dérogation générale en faveur de toute personne remplissant les conditions de vie commune, et cela même en cas de contrainte exercée d'une manière quelconque aux fins de pousser l'autre personne à se prostituer contre sa volonté. Plus particulièrement, le Conseil d'État a critiqué que la dérogation telle que libellée n'opérait pas de distinction entre activités de prostitution consenties et activités de prostitution forcées, et qu'elle excluait en sa qualité de loi spéciale

et le développement urbain ; 8° la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat ; 9° la loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement ; 10° la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ; 11° la loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer et abrogeant 1° la loi modifiée du 19 juillet 1904 sur les impositions communales ; 2° la loi modifiée dite « *Grundsteuergesetz (GrStG)* » du 1^{er} décembre 1936.

notamment l'application des dispositions générales relatives aux proxénètes telles que celles prévues à l'article 380 du Code pénal, dont plus particulièrement le point 3), qui incrimine l'activité de proxénétisme exercée par « la menace de recours à la force, ou le recours à la force ou d'autres formes de contraintes [...] ». Afin d'éviter toute incohérence entre les dispositions précitées, qui serait source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé au nouvel article 379bis, paragraphe 2, tel qu'il était proposé de le remplacer dans le Code pénal. Il a suggéré de compléter la disposition proposée afin de tenir compte d'une éventuelle contrainte qui serait alors exclue de l'application de l'exception de vie commune. Le Conseil d'État s'est enfin encore interrogé sur la signification du terme « durablement » à la disposition précitée en ce qu'il n'était pas clair comment ce terme serait à apprécier. Il s'est dès lors encore formellement opposé à l'emploi de ce terme pour des considérations de sécurité juridique.

*

L'article 1^{er}, paragraphe 2, du *projet de loi n° 8307 portant transposition de la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil, et modifiant : 1° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 2° la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale* disposait que : « (2) Lorsque des dispositions d'actes juridiques sectoriels de l'Union européenne exigent des entités critiques qu'elles adoptent des mesures pour renforcer leur résilience, et lorsque ces exigences ont un effet au moins équivalent aux obligations correspondantes prévues par la présente loi, les dispositions pertinentes de la présente loi, y compris les dispositions relatives à la supervision et à l'exécution prévues au chapitre 6, ne s'appliquent pas. » Le commentaire des articles expliquait que dans un tel cas, « les dispositions pertinentes de l'acte juridique sectoriel s'appliquent ». Le Conseil d'État, dans son [avis du 23 janvier 2024](#), a considéré que la disposition prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 2, n'avait pas sa place dans la loi en projet alors que le projet de loi ne prévoyait pas de mécanisme permettant de déterminer quelle disposition, européenne ou nationale, aurait la priorité et s'appliquerait par voie de conséquence. Comme la disposition laissait en définitive les personnes concernées en position de juger, face aux exigences imposées par les actes juridiques sectoriels de l'Union européenne, si ces exigences sont au moins équivalentes aux obligations prévues par la future loi et se substituent dès lors à la loi nationale, le Conseil d'État a considéré que la disposition était source d'insécurité juridique. Il a attiré l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que la directive (UE) 2022/2557 prévoit comme condition à cette substitution la reconnaissance par les États membres que les exigences des actes européens sont au moins équivalentes aux obligations correspondantes de la directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union, modifiant le règlement (UE) no 910/2014 et la directive (UE) 2018/1972, et abrogeant la directive (UE) 2016/1148 (directive SRI 2), reconnaissance qui ne pourra se faire qu'au terme d'un examen des dispositions en présence et à travers un acte positif posé par les instances compétentes de l'État membre et une adaptation de la législation. Le Conseil d'État a dès lors demandé aux auteurs du projet de loi d'omettre le paragraphe 2, sous peine d'opposition formelle.

*

L'article unique de la *proposition de loi n° 8095 relative à la reconnaissance du titre honorifique de résistant aux volontaires de l'Espagne républicaine*, élaborée par les députés Mars Di Bartolomeo et Dan Biancalana, entendait compléter la loi modifiée du 25 février 1967 ayant pour

objet diverses mesures en faveur de personnes devenues victimes d'actes illégaux de l'occupant par un nouvel article 1^{er}bis, rédigé comme suit : « Art. 1^{er}bis.- (1) Le titre de « Résistant » tel que prévu par la loi modifiée du 25 février 1967 ayant pour objet diverses mesures en faveur de personnes devenues victimes d'actes illégaux de l'occupant est conféré aux résidents luxembourgeois et étrangers qui ont posé un acte qualifié de résistance, tel que reconnu par le règlement grand-ducal du 14 mars 1968 relatif au titre de résistant, entre 1936 et 1939 au sein des forces armées républicaines espagnoles. (2) Ce titre, octroyé à titre posthume, ne comporte aucun droit matériel. » Dans son [avis du 11 juin 2024](#), le Conseil d'État a attiré l'attention des auteurs sur le fait que les dispositions de la loi précitée du 25 février 1967 auxquelles il était fait référence avaient été abrogées par la loi du 20 décembre 2002 portant - création d'un Centre de Documentation et de Recherche sur la Résistance - modification de la loi modifiée du 25 février 1967 ayant pour objet diverses mesures en faveur de personnes devenues victimes d'actes illégaux de l'occupant. Par ailleurs, concernant la référence au règlement grand-ducal précité du 14 mars 1968 prévue à l'ajout proposé, le Conseil d'État a rappelé que les règlements revêtent un caractère de permanence et demeurent en vigueur, tant qu'ils n'ont pas été abrogés ou qu'ils ne sont devenus inconciliables avec les règles fixées par une législation postérieure¹²⁴. En l'occurrence, le règlement grand-ducal n'avait pas fait l'objet d'une abrogation formelle et ne trouvait plus de support suffisant dans une quelconque législation. Le Conseil d'État a par conséquent considéré qu'au vu de l'abrogation des dispositions visant à créer et encadrer le statut de « Résistant », la proposition de loi devait comporter un dispositif autonome spécifique relatif au titre honorifique à attribuer aux personnes y visées et déterminant les conditions qui s'y rattachent¹²⁵. Au regard de ces imprécisions et incohérences, sources d'insécurité juridique, le Conseil d'État a émis une opposition formelle à la modification envisagée.

*

Il est encore renvoyé à l'opposition formelle relevée au point B) Matières réservées à la loi formelle, 8) Surveillance de la gestion communale (article 127 de la Constitution), que le Conseil d'État a émise dans son [avis du 27 février 2024](#) concernant l'article 12, du projet de loi n° 7947 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie, chargeait le ministre de l'Économie et le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, de définir et de formuler les « conditions générales de la mise à disposition » de terrains publics dans les zones d'activités économiques.

d) Texte lacunaire

L'article 5 de la *proposition de loi n° 8272 modifiant certaines dispositions du Code civil ainsi que la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation* visait à remplacer l'article 16 de la loi précitée du 21 septembre 2006. La modification proposée consistait plus précisément en l'abolition du système du sursis à l'exécution de la décision de déguerpissement auquel il était proposé de substituer la faculté pour le juge d'ordonner le logement provisoire de la personne dans un hôtel « ou un autre type de logement à disposition de l'État ou de la commune », le tout aux frais de l'État. Dans son [avis du 10 octobre 2023](#), le Conseil d'État a soulevé plusieurs questions concernant le mécanisme envisagé. Quels étaient les logements visés ? Qui proposerait les

¹²⁴ Voir à ce sujet : M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, p. 57.

¹²⁵ L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 25 février 1967 dans sa version initiale précisait que : « Il est créé le titre honorifique de « Résistant ». Ce titre comporte l'octroi d'une carte de Résistant et d'un insigne de Résistant. »

logements ? Comment la mise à disposition serait-elle organisée, une fois que le juge aurait pris sa décision ? Estimant que les réponses à ces questions étaient essentielles pour assurer la sécurité juridique du dispositif proposé, il s'est formellement opposé à la modification envisagée. Concernant ensuite l'article 16, paragraphe 3, qui disposait, dans sa teneur proposée, que « [l]e juge de paix peut fixer un montant de remboursement dû par la partie condamnée à déguerpir pendant la durée du logement provisoire, en tenant compte de la situation financière de l'intéressé, sans que cette somme ne puisse excéder 25 Euros indexés par jour, peu importe le nombre des occupants », le Conseil d'État a par ailleurs encore demandé, sous peine d'opposition formelle, pour des considérations de sécurité juridique, que l'index en question soit précisé. L'article 6 de la proposition de loi visait ensuite à remplacer l'article 17 de la loi précitée du 21 septembre 2006 par une disposition libellée comme suit : « La demande de logement provisoire aux frais de l'Etat sera formée par simple requête à déposer au greffe de la justice de paix. La partie sera convoquée 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. » Le nouvel article 17 s'inscrivait dans la suite du mécanisme prévu au nouvel article 16 tel qu'il était proposé de le remplacer dans la loi précitée du 21 septembre 2006. Constatant que la procédure prévue par l'article 17 ne prévoyait pas l'intervention de l'État dans le litige, ce qui soulevait la question de savoir comment l'État prendrait connaissance de l'existence d'une décision l'obligeant à rechercher et à financer un tel logement provisoire, le Conseil d'État s'est finalement encore formellement opposé à l'article 17 du projet de loi, également pour des raisons de sécurité juridique.

*

L'amendement 2 des amendements gouvernementaux du 14 octobre 2022 relatifs au *projet de loi n° 7642 modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil*, proposait l'insertion, à la suite de l'article 2 de la loi précitée du 21 septembre 2006, d'un chapitre *Ibis*, intitulé « De la colocation ». Plusieurs des dispositions comprises dans ce nouveau chapitre ne répondaient toutefois pas aux exigences que pose le principe de sécurité juridique. L'article *2bis*, qui était le premier des articles inclus dans ce chapitre, disposait en son alinéa 3 que : « Les dispositions prévues par le présent chapitre sont impératives en cas d'une colocation. » Selon les auteurs des amendements cette disposition avait pour but d'éviter que le futur régime légal de la colocation resterait « lettre morte », les colocataires préférant un régime informel à celui, fortement encadré, prévu par la loi en projet. Dans son [avis complémentaire du 24 octobre 2023](#), le Conseil d'État a toutefois estimé que le fait de conférer un caractère « impératif » aux nouvelles dispositions (il eût, de l'avis du Conseil d'État, mieux valu parler de dispositions qui seraient « d'ordre public ») ne saurait, à lui seul, pas atteindre le but visé. Il a souligné qu'il s'imposait, dans un souci de sécurité juridique, de circonscrire avec toute la précision requise le cadre des dispositions relatives à la colocation qui seraient applicables même en l'absence d'un contrat de bail écrit. Il a en effet rendu attentif au fait que toutes les obligations ne se prêteraient pas à une telle application *de lege*. Il a cité à titre d'exemple la procédure de recherche d'un nouveau colocataire qui présuppose une intervention de toutes les parties en cause. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à cette disposition, en raison de l'insécurité juridique qui résultait de l'imprécision du texte, et exigé que les obligations applicables, même en l'absence de contrat écrit, soient clairement énumérées au nouvel article *2bis*. L'alinéa 4 du nouvel article *2bis* disposait ensuite qu'« [u]ne colocation peut également être conclue si le bailleur habite lui-même dans le logement mis en location via un contrat de bail de colocation ». Cette disposition a suscité de nombreuses questions de la part du Conseil d'État. Il s'est notamment demandé si le bailleur, propriétaire des lieux loués, serait son propre locataire, ce qui a à son tour posé la question de l'articulation de l'exécution des obligations que la loi impose aux deux « colocataires ». Le Conseil d'État a souligné que même si rien n'empêche le bailleur-

propriétaire de donner une partie de son immeuble en location à un tiers, il ne devient pas pour autant lui-même colocataire. Au regard de cette incohérence, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé au nouvel article *2bis*, alinéa 4, tel que l'amendement 2 proposait de l'insérer dans la loi précitée du 21 septembre 2006. L'article *2quater*, qui faisait également partie du nouveau chapitre *Ibis*, proposait finalement de réduire la responsabilité solidaire des colocataires vis-à-vis du bailleur aux seules obligations « pécuniaires ». Le Conseil d'État s'est dans ce contexte interrogé sur les autres obligations légales pesant sur un locataire, telles à titre d'exemples l'obligation d'un usage paisible des lieux (y compris communs), l'obligation de la prise en charge de l'entretien courant du logement et de ses équipements ou encore l'obligation de conclure un contrat d'assurance. Il s'est demandé comment serait assuré le respect de ces obligations qui ne sont pas « pécuniaires » au sens strict du terme. Le bailleur devrait-il, en cas de méconnaissance, s'adresser à chaque colocataire individuellement ? Et comment déterminerait-il en ce cas celui qui, parmi les colocataires, n'aurait pas respecté l'obligation en question ? Au regard des interrogations que soulevait l'insertion du terme « pécuniaires », le Conseil d'État a émis une opposition formelle à l'encontre du nouvel article *2quater* pour violation du principe de sécurité juridique en exigeant l'omission de ce terme¹²⁶.

*

L'article 1^{er} de la *proposition de loi n° 7174 portant sur la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et le droit de préemption des communes en matière commerciale et artisanale et modifiant la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* visait à introduire un nouveau chapitre 2 au titre 6 de la loi précitée du 19 juillet 2004, comprenant des articles numérotés de 63 à 67. Le nouvel article 63, paragraphe 4, disposait que : (4) Les communes sont prioritaires sur tout titulaire d'un droit de préemption conventionnel. » Dans son [avis du 14 novembre 2023](#), le Conseil d'État a constaté que cette disposition omettait de prendre en compte l'hypothèse d'un droit de préemption concurrent de nature légale. Il a rendu attentif au fait qu'un tel droit a été créé par la loi du 3 février 2018 relative au bail commercial au bénéfice du locataire dont le bail commercial court depuis dix-huit ans (article 1762-13 du Code civil). Il a dès lors demandé, sous peine d'opposition formelle pour cause d'insécurité juridique, que le rang de priorité soit précisé dans ce cas.

*

L'article 1^{er}, point 2^o, du *projet de loi n° 8266 portant modification : 1° du chapitre II du titre III du Livre II du Code du travail ; 2° de l'article 28-4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État* tendait à modifier l'article L. 232-6, paragraphe 2, lettres ii), du Code du travail en y ajoutant un second alinéa libellé comme suit « «Si, dans la situation visée à l'alinéa 1^o, ces personnes ont droit à deux jours de congé compensatoire qui doivent être accordés dans un délai de trois mois prenant cours le lendemain des jours fériés considérés.» Dans son [avis du 22 décembre 2023](#), le Conseil d'État a noté que les auteurs avaient omis d'insérer les termes « deux jours fériés légaux tombent le même jour, » avant les termes « ces personnes ». Dans la mesure où la disposition telle qu'elle était libellée était dépourvue de sens, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle pour des raisons de sécurité juridique, que le bout de

¹²⁶ Voir dans le même sens l'opposition formelle que le Conseil d'État a émise dans son [deuxième avis complémentaire du 25 juin 2024](#) à l'encontre de l'amendement 1 des amendements gouvernementaux du 19 avril 2024 portant sur le projet de loi n° 7642 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

phrase « deux jours fériés légaux tombent le même jour, » soit inséré avant les termes « ces personnes ».

*

L'article 12 du projet de loi n° 8303 portant modification de la loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel proposait l'introduction d'un chapitre 3bis dans la loi précitée du 22 septembre 2014 qui avait trait aux aides *de minimis* et qui comprenait entre autres un nouvel article 13quater. Le nouvel article 13quater, alinéa 3, prévoyait une liste des informations à inclure dans une demande d'aide *de minimis*. Ces informations comprenaient notamment « une liste des coûts éligibles ». Dans son [avis du 22 décembre 2023](#), le Conseil d'État a toutefois constaté que, ces coûts n'étaient pas autrement définis dans le projet de loi. Il a en conséquence demandé, dans le but d'effacer le caractère discrétionnaire de la disposition proposée et éviter ainsi des recours en justice, que les coûts éligibles soient formellement définis dans la loi. L'alinéa 4 prévoyait ensuite la création d'une commission chargée de l'analyse des demandes. Si le Conseil d'État a cru comprendre que le rôle de cette commission n'était que consultatif, étant donné qu'en vertu de l'alinéa 1^{er} l'aide était octroyée par le Fonds, il a toutefois noté que la compétence pour accorder de telles aides n'était pas reprise dans les missions du Fonds telles que déterminées à l'article 2 de la loi précitée du 22 septembre 2014. Il a par conséquent insisté pour que l'article 2 de la loi précitée du 22 septembre 2014 soit complété en ce sens. Il a enfin relevé que le régime des aides *de minimis* ne prévoyait pas de compétence décisionnelle spéciale pour l'attribution desdites aides. Il n'était dès lors pas clair quel organe du Fonds serait compétent en la matière. Au vu de l'ensemble de ces observations, le Conseil d'État a considéré que l'article 13quater ne répondait pas aux exigences de clarté, d'accessibilité et de prévisibilité requises en vue de permettre l'attribution des aides en question. Il s'est dès lors formellement opposé au nouvel article 13quater pour des considérations de sécurité juridique.

*

L'article 1^{er}, paragraphe 3, de la *proposition de loi n° 8268 légalisant la prostitution en tant qu'activité professionnelle indépendante*, interdisait la prostitution des mineurs. Dans son [avis du 22 décembre 2023](#), le Conseil d'État s'est d'abord interrogé, au regard de l'absence de sanctions pénales en cas de violation de la disposition précitée, sur l'utilité de cette disposition. Il s'est également interrogé sur l'agencement de l'interdiction de la prostitution des mineurs, telle que prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 3, par rapport au droit de la protection de la jeunesse qui s'applique de plein droit à pareille situation étant donné qu'une personne mineure qui se prostitue, même de plein gré, est par définition un mineur en danger. Considérant que la disposition dont la portée n'était pas claire était source d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'y est formellement opposé.

*

L'article 1^{er}, point 1°, du *projet de loi n° 8148 relative à la rétention des données à caractère personnel et portant modification : 1° du Code de procédure pénale ; 2° de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques ; et 3° de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État* visait à insérer un nouvel article 24-3 au Code de procédure pénale, traitant notamment de la conservation de données relatives au trafic et à la localisation des utilisateurs de

services de télécommunications. Le nouvel article 24-3, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} disposait que « Pour les besoins de la recherche, de la constatation et de la poursuite d’infractions pénales qui emportent une peine criminelle ou une peine correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à un an d’emprisonnement, et dans le seul but de permettre, en tant que de besoin, la mise à disposition des autorités judiciaires d’informations, le procureur d’État peut, dans l’exercice de ses fonctions, ordonner, par une décision écrite et motivée, le concours des opérateurs de télécommunications ou des fournisseurs d’un service de communications électroniques pour procéder à la conservation des données relatives au trafic et à la localisation, générées ou traitées par eux dans le cadre de la fourniture des services de communications concernés, qu’il juge nécessaires. » L’alinéa 3 du même paragraphe 1^{er}, énumérait en ses lettres a) à c) les mentions que la décision écrite du procureur d’État devait contenir. Selon la lettre c), la décision devait notamment indiquer la durée de conservation des données. Conformément à cette disposition la durée de conservation ne pouvait pas excéder six mois mais pouvait toutefois être prolongée par écrit. Dans son [avis du 23 janvier 2024](#), le Conseil d’État a renvoyé à l’arrêt C-140/20 de la Cour de Justice de l’Union européenne¹²⁷ dans lequel ladite cour a retenu que la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques) exige que la conservation de données soit effectuée uniquement « pour une période temporellement limitée au strict nécessaire, mais renouvelable ». Au vu de cette jurisprudence, le Conseil d’État a considéré qu’en prévoyant simplement la possibilité de prolonger le délai sans encadrer davantage cette faculté autrement que par la nécessité d’un écrit, la disposition n’était pas conforme au prescrit européen. Il a également fait valoir que la disposition prévue à la lettre c) précitée ne répondait pas à l’exigence de sécurité juridique étant donné qu’elle envisageait la possibilité d’une prolongation de la durée de conservation sans toutefois préciser la durée de cette prolongation. Finalement, dans l’hypothèse où la prolongation viserait la conservation rapide¹²⁸, il a rappelé que celle-ci n’est admissible, sous certaines conditions, que pour deux finalités, à savoir la lutte contre la criminalité grave et la sauvegarde de la sécurité nationale. Le Conseil d’État s’est par conséquent formellement opposé à la disposition prévue au nouvel article 23-4, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, lettre c), telle qu’il était proposé de l’insérer dans le Code de procédure pénale pour atteinte tant à la directive 2002/58/CE,

¹²⁷ Cour de justice de l’Union européenne, arrêt du 5 avril 2022, *G.D. contre Commissioner of An Garda Síochána, Minister for Communications, Energy and Natural Resources, Attorney General*, C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, point 101.

¹²⁸ Point n° 67 de l’arrêt de la Cour de Justice l’Union européenne du 5 avril 2022, *G.D. contre Commissioner of An Garda Síochána, Minister for Communications, Energy and Natural Resources, Attorney General*, C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258 : « 67 En revanche, au point 168 de l’arrêt du 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net e.a.* (C-511/18, C-512/18 et C-520/18, EU:C:2020:791), la Cour a précisé que l’article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58, lu à la lumière des articles 7, 8 et 11 ainsi que de l’article 52, paragraphe 1, de la Charte, ne s’oppose pas à des mesures législatives prévoyant, aux fins de la lutte contre la criminalité grave et de la prévention des menaces graves contre la sécurité publique,

- une conservation généralisée et indifférenciée des adresses IP attribuées à la source d’une connexion, pour une période temporellement limitée au strict nécessaire,
- une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives à l’identité civile des utilisateurs de moyens de communications électroniques, et
- le recours à une injonction faite aux fournisseurs de services de communications électroniques, au moyen d’une décision de l’autorité compétente soumise à un contrôle juridictionnel effectif, de procéder, pour une durée déterminée, à la conservation rapide (quick freeze) des données relatives au trafic et des données de localisation dont disposent ces fournisseurs de services,

dès lors que ces mesures assurent, par des règles claires et précises, que la conservation des données en cause est subordonnée au respect des conditions matérielles et procédurales y afférentes et que les personnes concernées disposent de garanties effectives contre les risques d’abus. »

telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne, qu'au principe d'insécurité juridique.

Une référence aux oppositions formelles relevées ci-avant est faite au point E) Droit de l'Union européenne, 2) Directives européennes, a) Transposition incorrecte d'une directive.

*

L'article 4, point 4°, du *projet de loi n° 8199 portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective* visait à remplacer l'article 43bis.-3 de la loi précitée du 4 avril 1924 par des dispositions qui avaient trait à l'arrêt définitif de la liste des électeurs à la Chambre des fonctionnaires et employés publics, au dépôt de ladite liste aux fins de son inspection par le public et à la possibilité de présenter un recours au sujet de cette liste. L'article 43bis.-3 dans sa teneur modifiée était libellé comme suit : « Ce dépôt est porté à la connaissance du public par un avis publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial B, et par voie de presse par le ministre. Les deux avis invitent les intéressés à présenter, dans les dix jours au plus tard, tous recours auxquels la liste pourrait donner lieu. » L'avis qui était jusqu'alors porté à la connaissance du public, d'une part, par le collège des bourgmestre et échevins dans les formes ordinaires et, d'autre part, par le ministre ayant la fonction publique dans ses attributions par voie de la presse, devait dorénavant être publié à l'initiative du seul ministre ayant la fonction publique dans ses attributions et cela tant au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg (Mémorial B) que par voie de presse. Si le Conseil d'État, dans son avis du 6 février 2024, a considéré que la publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg était de nature à garantir une diffusion appropriée de l'information du dépôt de la liste électorale, il s'est toutefois interrogé sur le mode publication « par voie de presse » alors que ni le type d'organe de presse ni le nombre minimal de journaux dans lesquels un tel avis serait à publier n'étaient précisés dans le dispositif en projet. Il a par ailleurs relevé que contrairement au texte en vigueur¹²⁹ fixant la date de publication au 11 décembre et exigeant par surcroît que les deux publications par l'autorité communale et le ministre soient effectuées le même jour, la disposition en projet manquait d'indiquer la date à laquelle la publication aurait lieu. Le Conseil d'État a observé, au vu de ces imprécisions, que la publication tant par voie de presse que dans le Journal officiel risquerait de soulever des questions quant au point de départ du délai de recours en cas de dates de publication différentes. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé aux modifications envisagées à l'article 43bis.-3 de la loi précitée du 4 avril 1924.

*

L'article 2 du *projet de loi n° 8305 portant : 1° mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n°1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission ; [...]* visait à créer au sein de la Police grand-ducale un bureau « SIRENE » chargé tant de l'introduction des signalements émis par les autorités

¹²⁹ Article 43bis.-3 de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, sujet à modification : « Ce dépôt est porté, le 11 décembre, à la connaissance du public par un avis publié dans la forme ordinaire par l'autorité communale. Il est porté, le même jour, à la connaissance du public par un avis publié dans la presse par le ministre de la fonction publique. Les deux avis invitent les intéressés à présenter, le 21 décembre au plus tard, tous recours auxquels les listes pourraient donner lieu.

nationales compétentes que du traitement des signalements contenus dans le SIS et de l'échange et de la mise à disposition de toutes les informations supplémentaires conformément aux dispositions de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1862. L'article 2, paragraphe 3, du projet de loi prévoyait que d'autres autorités nationales pourraient se voir accorder les droits d'introduire des signalements, de traiter les signalements contenus dans le SIS et d'échanger et de mettre à disposition toutes les informations supplémentaires dans la limite de leurs compétences. Ces droits leur étaient accordés « sans préjudice des missions attribuées au bureau SIRENE en vertu du paragraphe 1^{er} ». Les auteurs du projet de loi justifiaient la possibilité prévue à l'article 2, paragraphe 3 par le fait que les règlements (UE) 2018/1860¹³⁰ et (UE) 2018/1861¹³¹ permettent aux autorités chargées de l'immigration d'introduire directement des signalements dans le SIS et d'assurer le traitement des signalements en matière d'immigration. Dans son [avis du 6 février 2024](#), le Conseil d'État s'est d'abord interrogé sur la signification de la formule « sans préjudice de » au vu notamment de l'éventualité que les missions du bureau SIRENE et celles des autres autorités se recourent en partie. Il a ensuite relevé que la disposition omettait de préciser par qui et sous quelle forme ces droits pourraient être accordés à d'autres autorités nationales compétentes, les conditions dans lesquelles ces autorités pourraient procéder auxdites inscriptions et autres opérations n'étant d'ailleurs pas énoncées. Il a fait valoir que dans l'hypothèse où la réponse à ces questions devait résulter clairement des règlements européens précités, la disposition serait superfétatoire. Dans le cas contraire, il a demandé que l'autorité visée soit désignée de manière précise. Le Conseil d'État s'est dès lors formellement opposé à l'article 2, paragraphe 3, du projet de loi pour imprécision, source d'insécurité juridique.

*

En vertu de l'article 1^{er}, point 30°, du *projet de loi n° 7947 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie*, la « zone spéciale » renvoyait à la « zone à activités économiques, telle que désignée soit dans le plan d'aménagement général d'une commune, soit dans un plan d'occupation du sol adopté en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, et réservée à l'exercice d'une activité à but de lucre contribuant au développement et à la diversification économiques du pays. » Dans son [avis du 27 février 2024](#), le Conseil d'État a relevé le caractère très imprécis de la définition proposée. Il a observé que le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement d'une commune prévoit deux catégories de zones spéciales selon qu'elles sont déterminées dans un plan d'aménagement général « ci-après PAG » ou un plan d'occupation du sol au sens de la loi précitée du 17 avril 2018. Outre de soulever des questions de cohérence par rapport à d'autres notions et dispositions du projet de loi, le Conseil d'État a estimé que la disposition introduisait une notion de zone spéciale ne correspondant pas à l'acceptation qui en est faite dans le droit en vigueur. Il n'était en effet pas clair si l'intention des auteurs du projet de loi était de se référer aux zones spéciales créées par les PAG ou dans un plan d'occupation du sol ou s'il s'agissait de désigner une notion spécifique pour la loi en projet. Considérant dès lors que la définition proposée manquait de précision, il s'y est formellement opposé pour des considérations de sécurité juridique. Il a réitéré cette opposition formelle aux articles 3, 6,

¹³⁰ Règlement (UE) 2018/1860 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

¹³¹ Règlement (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006.

paragraphe 2, 8, paragraphe 1^{er} et 10, paragraphe 1^{er}, du projet de loi qui recouraient également à la notion de « zone spéciale ».

*

L'article 7 du *projet de loi n° 7947 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie* prévoyait que pour toute commune ou tout syndicat de communes qui prend l'initiative d'élaborer un PAP « nouveau quartier » portant sur une zone d'activités économiques entrant dans le champ d'application de la loi en projet, un conseiller technique serait désigné par le ministre de l'Économie afin d'assister l'autorité concernée. Dans son avis du 27 février 2024, le Conseil d'État a constaté que la disposition en projet omettait d'indiquer tant les conditions de sélection des conseillers techniques que la formation requise pour exercer l'activité de conseiller technique et les éventuels coûts que représentent pour la commune l'assistance par un conseiller technique, contrairement aux dispositions qui selon les auteurs avaient inspiré la rédaction de la disposition proposée, à savoir l'article 6 de la loi rectifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 et l'article 2 de la loi du 25 juin 2021 portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes. En raison de ces imprécisions, sources d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 7 du projet de loi.

*

L'article 8 du *projet de loi n° 7947 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie* concernait la procédure que devaient suivre les entreprises voulant exercer une activité économique dans une zone d'activités économiques nationale, une zone d'activités spécifiques nationale ou une zone spéciale. Elles devaient d'abord formuler une demande d'admission auprès du ministère de l'Économie pour exploiter une activité économique dans une desdites zones d'activités. L'article 8, paragraphe 3, qui avait trait à l'instruction du dossier prévoyait ensuite que le ministre pourrait demander des informations supplémentaires au cas où la demande d'admission ne serait pas complète. Le paragraphe 3, alinéa 3, fixait un délai de quinze jours à l'entreprise pour répondre à la « requête » du ministre lui demandant des informations ou des documents manquants. Dans son avis du 27 février 2024, le Conseil d'État a observé que la disposition ne précisait pas à partir de quelle date serait compté ce délai, à savoir à compter du jour de l'envoi de la demande par le ministre ou à compter du jour de la réception de la demande par l'entreprise. Cette précision s'imposait notamment au regard de l'éventualité que le ministre reçoive plusieurs demandes d'admission d'entreprises souhaitant exercer des activités économiques similaires dans la même zone d'activité. Le Conseil d'État, s'est en conséquence formellement opposé à la disposition proposée au motif de l'imprécision, source d'insécurité juridique.

*

L'article 8 du *projet de loi n° 7949 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie* concernait

la procédure que devaient suivre les entreprises voulant exercer une activité économique dans une zone d'activités économiques nationale, une zone d'activités spécifiques nationale ou une zone spéciale. Elles devaient notamment formuler une demande d'admission auprès du ministère de l'Économie pour exploiter une activité économique dans une desdites zones d'activités. En vertu de l'article 8, paragraphe 7, du projet de loi, le ministre était tenu de prendre sa décision endéans un délai de cent-vingt jours courant à partir de la transmission de la demande d'admission à la commission d'admission et d'en informer l'entreprise soit par lettre recommandée à la poste avec avis de réception, soit par transmission électronique étatique sécurisée. En vertu du paragraphe 8 du même article, le silence du ministre de l'Économie après l'écoulement du délai prévu au paragraphe 7, valait approbation de la demande. Dans son [avis du 27 février 2024](#), le Conseil d'État a observé ne pas être opposé au principe de l'approbation tacite, sous réserve toutefois que le point de départ du délai et sa fin puissent être déterminés avec précision pour éviter toute insécurité juridique. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle pour des raisons de sécurité juridique, que les termes « en cas de silence du ministre de l'Économie », qui ne répondaient pas à cette exigence, soient remplacés par les termes « en l'absence de notification par le ministre de l'Économie de sa décision [...] ». Il a ensuite évoqué l'hypothèse, non couverte par le texte en projet, où deux entreprises adresseraient une demande d'admission pour une zone d'activités déterminée au ministre ; la demande de l'une des entreprises étant approuvée de manière formelle dans les formes prévues au paragraphe 7, l'autre entreprise devenant titulaire d'une autorisation d'installation à la suite du silence du ministre conformément au paragraphe 8. Comme cette situation aboutirait nécessairement à un conflit entre deux autorisations d'installation au regard d'un même terrain public subséquent mis à disposition de l'une ou de l'autre entreprise, le Conseil d'État a demandé que la loi future soit complétée par des dispositions encadrant cette hypothèse, sous peine d'opposition formelle pour des raisons de sécurité juridique.

*

L'article 25, point 1°, du *projet de loi n° 8353 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement et portant modification 1° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement ; 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement* visait à compléter l'article 13, paragraphe 1^{er}, point 1°, de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement par les termes « par dérogation, pour les épargnes constituées jusqu'au 31 décembre 2023, le solde du compte d'épargne doit augmenter d'un montant net de 290 euros ». L'article 13, paragraphe 1^{er}, point 1, se lisait en conséquence comme suit « (1) Une garantie de l'Etat n'est accordée qu'à l'emprunteur majeur : 1° qui rapporte la preuve d'une épargne régulière et constante pendant une période d'au moins trois ans auprès d'un établissement de crédit ; le solde du compte d'épargne doit augmenter d'un montant net de 1 000 euros par an pendant une période d'au moins trois ans précédant la date de la demande; par dérogation, pour les épargnes constituées jusqu'au 31 décembre 2023, le solde du compte d'épargne doit augmenter d'un montant net de 290 euros .» Dans son [avis du 19 mars 2024](#), le Conseil d'État s'est d'abord interrogé, à défaut de précision dans le dispositif proposé, sur l'objet exact de la dérogation. Il a ensuite observé que, contrairement à la disposition que les auteurs entendaient compléter, l'ajout proposé n'indiquait ni la période pendant laquelle les épargnes devaient être constituées ni le point de départ de ladite période. Il a finalement donné à considérer que si l'application de la modification proposée paraissait s'appliquer uniquement aux épargnes constituées « jusqu'au 31 décembre 2023 », les termes « doit augmenter », n'indiquaient pas de manière évidente que la modification envisagée concernerait seulement les épargnes constituées avant cette date. Au vu de ces observations, le Conseil d'État a demandé, sous peine d'opposition formelle pour des raisons d'insécurité juridique, que la modification proposée soit reformulée.

*

Le nouvel article 17 du *projet de loi n° 7523 portant création de l'établissement public « Agence luxembourgeoise des médicaments et produits de santé (ALMPS) », instituant une commission consultative de qualification et modifiant : [...]*, introduit par l'amendement 17 des amendements gouvernementaux du 28 mars 2023, avait pour objet l'institution d'une commission d'experts. Le paragraphe 1^{er} de ce nouvel article disposait que : « (1) Une commission d'experts émet des avis motivés sur le statut et les conditions de délivrance des médicaments. L'avis de la commission est notifié par son président au directeur de l'Agence ou à son délégué qui ne peut se départager de l'avis de la commission que pour de justes motifs. » Dans son [avis du 29 mars 2024](#), le Conseil d'État a soulevé plusieurs questions concernant la disposition précitée. À défaut de précision dans le dispositif, il s'est d'abord interrogé sur le mode de saisine de la commission en ce qu'il n'était pas clair s'il s'agissait d'une auto-saisine ou si la commission serait saisie par un autre organe et, dans l'affirmative, par lequel. Concernant la disposition prévue au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le Conseil d'État s'est ensuite demandé ce qu'il fallait entendre par « justes motifs » et quelle autorité déciderait du caractère « juste » des motifs. Au vu de l'ensemble de ces interrogations, révélatrices de l'insécurité qui entachait l'article 17, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet, le Conseil d'État a émis une opposition formelle à cet article.

*

Le nouvel article 33, point 4°, du *projet de loi n° 7523 portant création de l'établissement public « Agence luxembourgeoise des médicaments et produits de santé (ALMPS) », instituant une commission consultative de qualification et modifiant : 1° la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé ; [...], 2° la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels ; 3° la loi modifiée du 4 août 1975 concernant la fabrication et l'importation des médicaments ; 4° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; 5° la loi du 15 mars 1979 portant réglementation de la transfusion sanguine ; [...]*, introduit dans le projet de loi par l'amendement 30 des amendements gouvernementaux du 28 mars 2023, proposait l'insertion à l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 15 mars 1979 du bout de phrase « en collaboration avec l'Agence qui contrôle la qualité et la sécurité du sang humain et des composants sanguins » de manière que cet alinéa se lisait comme suit : « Le Ministre de la Santé publique désignera un médecin-fonctionnaire qualifié de son département qui pourra à tout moment procéder à des contrôles pour surveiller l'application de la présente loi et de ses mesures d'exécution en collaboration avec l'Agence qui contrôle la qualité et la sécurité du sang humain et des composants sanguins. À cet effet, ce médecin-expert a libre accès aux locaux du service de transfusion et peut prendre inspection des documents médico-techniques de ce service. » Dans son [avis du 29 mars 2024](#), le Conseil d'État s'est interrogé sur le sens à donner au terme « collaboration » et plus précisément sur la nature et les modalités pratiques de la collaboration entre le médecin-fonctionnaire désigné par le ministre ayant la Santé dans ses attributions et l'Agence. Considérant que cette imprécision était source d'insécurité juridique, il s'est formellement opposé à l'ajout proposé pour des raisons de sécurité juridique.

*

L'article 2 du *projet de loi n° 8342 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 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 proposait entre autres l'ajout d'un nouveau paragraphe 4^{ter} à l'article 21 de la loi précitée du 19 décembre 2002 relatif à la reconnaissance de décisions d'interdiction de gérer communiquées au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés par l'intermédiaire du système d'interconnexion des registres du commerce et des sociétés (*Business Registers Interconnexion System - BRIS*)¹³². En vertu de ce nouveau paragraphe, le gestionnaire du registre de commerce « refuse toute demande de dépôt visant à l'inscription d'une personne nommée à une fonction d'administrateur, de gérant, de commissaire, de réviseur d'entreprises, de réviseur d'entreprises agréé ou toute fonction conférant le pouvoir d'engager une société, dans une société ayant l'une des formes figurant à l'annexe II de la directive 2017/1132/UE [du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés], qui est frappée d'une interdiction en vigueur dans un État membre, comparable à celle visée à l'article 444-1 du Code de commerce¹³³ et dont il est informé. » Le Conseil d'État, dans son [avis du 21 mai 2024](#), en partant de l'hypothèse que l'analyse d'un droit étranger soit à la portée du gestionnaire du registre de commerce, s'est toutefois demandé, en l'absence de précision dans le texte en projet, s'il appartiendrait au gestionnaire d'effectuer l'analyse de comparabilité dont question, et dans l'affirmative comment et sur base de quels critères il procéderait à cet examen. Il n'était d'ailleurs pas clair si toutes ou seulement certaines des conditions de l'article 444-1 du Code de commerce devraient être remplies, le texte restant également en défaut de préciser si une attestation qui serait émise par le registre de commerce d'un autre État membre déclarant l'interdiction de gérer qui y aurait été prononcée comparable à celle visée à l'article 444-1 du Code de commerce, à supposer que cette autorité soit en mesure de délivrer une telle attestation, pourrait être acceptée dans ce contexte. Au regard de ces interrogations, révélatrices de l'insécurité juridique qui entachait la disposition proposée, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'insertion du nouveau paragraphe 4^{ter} à l'article 21 de la loi précitée du 19 décembre 2002.

*

¹³² Voir l'article 22 de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés.

¹³³ Article 444-1 du Code de commerce : « S'il est établi que le failli ou les dirigeants de droit ou de fait, qu'ils soient associés ou non, apparents ou occultes, rémunérés ou non, d'une société déclarée en état de faillite, qu'ils soient en fonctions ou retirés de la société au moment de la déclaration en faillite, ont commis une faute grave et caractérisée ayant contribué à la faillite, le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale qui a prononcé la faillite ou, en cas de faillite prononcée à l'étranger, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg siégeant en matière commerciale, peut prononcer à l'encontre de ces personnes l'interdiction d'exercer directement ou par personne interposée une activité commerciale ainsi qu'une fonction d'administrateur, de gérant, de commissaire, de réviseur d'entreprises, de réviseur d'entreprises agréé ou toute fonction conférant le pouvoir d'engager une société. L'interdiction est obligatoirement prononcée contre celui qui est condamné pour banqueroute simple ou banqueroute frauduleuse.

(2) La demande doit être introduite par le curateur ou par le procureur d'Etat près du tribunal d'arrondissement compétent, dans les trois ans à partir du jugement déclaratif de faillite.

(3) La durée de l'interdiction d'exercice ne peut être inférieure à un an ni supérieure à vingt ans.

(4) L'affaire est introduite et instruite suivant la procédure commerciale.

(5) L'interdiction cesse dans tous les cas si:

- le jugement déclaratif de faillite est rapporté,
- le failli obtient l'homologation du concordat,
- le failli obtient sa réhabilitation.

(6) L'interdiction prononcée par le tribunal est mentionnée au registre de commerce et des sociétés. Cette inscription est radiée lorsque l'interdiction a cessé ses effets.

L'article 2 du *projet de loi n° 8168 portant modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques* proposait l'insertion d'un nouvel article 15bis dans la loi précitée du 19 juin 2013 aux fins de permettre à tout titulaire d'une carte d'identité en cours de validité de créer et de détenir une attestation numérique de sa carte d'identité. Le paragraphe 5 du nouvel article 15bis prévoyait que « la présentation par l'utilisateur d'une attestation numérique de la carte d'identité » est équivalente « à la présentation de sa carte d'identité ». Les auteurs du projet de loi expliquaient au commentaire de l'article qu'« [i]l s'agit de permettre aux citoyens de prouver leur identité, à un agent de police par exemple, par la présentation de l'attestation [...] sans aucune formalité supplémentaire » et que « [l]a personne qui se fera présenter par un citoyen [...] l'attestation [...] ne sera pas en droit de lui réclamer parallèlement la carte d'identité physique ». Dans son *avis du 21 mai 2024*, le Conseil d'État a estimé que les explications fournies par les auteurs du projet de loi étaient contradictoires. Ils précisaient en effet, d'une part, que « [...] la personne qui présentera l'attestation numérique de sa carte d'identité ne pourra pas se voir demander en parallèle la carte d'identité physique » et, d'autre part, que « l'attestation ne constitue pas une carte d'identité électronique, mais qu'elle ne vise qu'à prouver que l'utilisateur est en possession de ladite carte en cours de validité. » Le projet de loi s'inscrivait dans le contexte de l'identité numérique européenne faisant l'objet du règlement (UE) 2024/1183 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement du cadre européen relatif à une identité numérique, ci-après le « règlement (UE) 2024/1183 »¹³⁴. Le Conseil d'État a attiré l'attention des auteurs sur le fait que le règlement (UE) 2024/1183 détermine les « effets juridiques de l'attestation électronique d'attributs » en prévoyant qu'« [u]ne attestation électronique d'attributs qualifiée et des attestations d'attributs délivrées par un organisme du secteur public responsable d'une source authentique ou pour son compte ont le même effet juridique que des attestations délivrées légalement sur papier ». Il a considéré que dans cette logique l'attestation devrait jouir d'un effet juridique équivalent à celui de la carte d'identité sur papier et qu'il appartiendrait au texte en projet d'établir les exigences visant à garantir cette équivalence. Comme l'article 15bis, paragraphe 5 se limitait à préciser l'effet attaché à la présentation de l'attestation, le Conseil d'État a considéré qu'il manquait de clarté. Il s'y est en conséquence formellement opposé pour des considérations de sécurité juridique. Le paragraphe 6 prévoyait ensuite que l'État serait autorisé à contrôler la conformité des données susceptibles d'être représentées par l'identifiant numérique, via le compte personnel de l'utilisateur auprès de la plateforme d'échange du guichet unique électronique du simple fait de l'installation de l'application du portefeuille numérique par l'utilisateur. Le paragraphe 6 précisait par ailleurs que les données contrôlées seraient détruites immédiatement après la création de l'attestation numérique. Le Conseil d'État s'est interrogé à cet égard sur les conditions du traitement de données qui serait effectué par l'État au titre de la « vérification de la conformité des données » à travers « le compte personnel de l'utilisateur auprès de la plateforme d'échange du guichet unique électronique ». Considérant que l'absence de précision quant au moment et à l'étendue de l'accès et du contrôle de l'État relatif aux données de l'utilisateur contenues dans le portefeuille était encore source d'insécurité juridique, il s'est formellement opposé au nouvel article 15bis, paragraphe 6 dont l'insertion était proposée dans la loi précitée du 19 juin 2013.

*

En vertu de l'article 7 du *projet de loi n° 8114 portant création d'une allocation complémentaire pour personnes âgées* la fortune mobilière et la fortune immobilière étaient à considérer comme des ressources personnelles. Dans son *avis du 25 juin 2024*, le Conseil d'État, constatant que l'article 7 omettait de préciser le mode de calcul de la valeur de la fortune mobilière, a demandé, sous peine d'opposition formelle pour des raisons de sécurité juridique, que ledit article soit

¹³⁴ JO L, 2024/1183, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1183/oj>.

complété à l'instar de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale par une disposition prévoyant que la valeur de la fortune mobilière sera déterminée selon la valeur vénale.

*

L'article 2, paragraphe 1^{er}, du *projet de loi n° 8309 portant mise en œuvre du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) et portant modification de : 1° la loi modifiée du 14 août 2000 sur le commerce électronique 2° la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence* disposait que : « (2) Le président de l'autorité dont les attributions sont définies à l'article 13 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, veille à l'application de la présente loi par les services de l'Autorité. » Dans son [avis du 12 juillet 2024](#), le Conseil d'État a compris à la lecture des commentaires accompagnant les articles 7, 8 et 11 du projet de loi que l'article 2, paragraphe 2, du projet de loi envisageait la mise en place d'un mode de fonctionnement de l'Autorité qui serait dérogoratoire à celui prévu par la loi précitée du 30 novembre 2022. Il découlait en effet des commentaires précités que l'Autorité agirait en tant que coordinateur pour les services numériques aux fins de l'application du règlement (UE) 2022/2065 essentiellement par l'organe de son président, et seulement exceptionnellement, dans les cas prévus à l'article 14 de manière collégiale. Le mode de fonctionnement envisagé dans le domaine des services numériques était dès lors différent du mode de fonctionnement collégial qu'adopte l'Autorité de concurrence lorsqu'elle met en œuvre le droit de la concurrence. Le Conseil d'État a considéré que l'article 2, paragraphe 2, qui se limitait à renvoyer à l'article 13 de la loi précitée du 30 novembre 2022, ne permettait pas d'appréhender avec la clarté requise le mode de fonctionnement de l'Autorité dans le domaine des services numériques étant donné qu'elle ne permettait pas de déterminer l'organe ou le service chargé de prendre les décisions requises au titre de coordinateur pour les services numériques pour l'application de la loi en projet. Le Conseil d'État s'est en conséquence formellement opposé à la disposition proposée pour des raisons de sécurité juridique.

*

Il est encore renvoyé aux oppositions formelles relevées :

- *au point A) Droits et libertés fondamentaux, 6) Droit à la vie privée (articles 20 de la Constitution, 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), que le Conseil d'État a émises dans son [avis du 12 décembre 2023 concernant l'article 6, paragraphes 1^{er} et 3, du projet de loi n° 8253 relative aux fiches d'hébergement et portant : 1° modification de loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; 2° modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; et 3° abrogation de la loi modifiée du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement ;](#)*
- *au point E) Droit de l'Union européenne, 2) Directives européennes, a) Transposition incorrecte d'une directive, que le Conseil d'État a émises dans son [avis du 12 juillet 2024 concernant l'article 68bis, paragraphe 9, alinéa 3, que l'article 6 du projet de loi n° 8370 portant : 1\) transposition de la directive \(UE\) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement \(UE\) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations](#)*

en matière de durabilité par les entreprises ; 2) transposition de la directive déléguée (UE) 2023/2775 de la Commission du 17 octobre 2023 modifiant la directive n° 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'ajustement des critères de taille pour les micro-, petites, moyennes et grandes entreprises ou pour les groupes ; 3) modification de : a) 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 ; [...], visait à remplacer dans la loi précitée du 19 décembre 2002, aux fins de transposer l'article 1^{er}, point 1^o, de la directive (UE) 2022/2464, ci-après « directive CSRD » (Corporate Sustainability Reporting Directive).

e) Principe de confiance légitime, corollaire du principe de sécurité juridique

L'article 1^{er}, point 1^o, du projet de loi n° 8276 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu visait entre autres à insérer deux nouveaux paragraphes 5 et 6 à l'article 152bis de la loi précitée du 4 décembre 1967, qui visaient respectivement à préciser la procédure d'attestation de l'éligibilité des investissements et la procédure de certification de la réalité des investissements et dépenses effectués au cours de l'exercice fiscal en cause. Tandis que l'attestation d'éligibilité se rapportait à une période *ex ante*, c'est-à-dire à des faits ne s'étant pas encore produits fiscalement et restant à l'état de simple projet, la certification visait en revanche à attester des faits déjà réalisés. Dans son [avis du 24 octobre 2023](#), le Conseil d'État s'est interrogé sur l'impact de la décision de certification du ministre ayant l'Économie dans ses attributions sur le processus décisionnel du bureau d'imposition compétent auquel le contribuable adresserait la demande en vue de l'obtention de la bonification d'impôt que le projet de loi entendait mettre en place. Afin d'envisager l'éventualité d'un refus de certificat de la part du ministre contre lequel l'entreprise contribuable intenterait un recours devant les juridictions administratives, le Conseil d'État a invité les auteurs à prévoir une procédure d'imposition provisoire obligatoire qui maintiendrait le droit à l'octroi de ladite bonification d'impôt à l'entreprise contribuable en cas de décision favorable des juridictions administratives et de l'émission subséquente d'un certificat, dans la mesure où, dans le cas contraire, et par application des délais de prescription fiscale, le contribuable se verrait le cas échéant confronté à un bulletin définitif, non rectifiable et sans possibilité de prise en considération de la certification obtenue à l'issue d'une instance introduite devant les juridictions administratives. Au regard de ces observations, le Conseil d'État s'est formellement opposé au dispositif proposé pour contrariété avec le principe de sécurité juridique. Il a par ailleurs constaté que, dans l'hypothèse où le ministre émettrait un certificat attestant la réalité des investissements et des dépenses d'exploitation effectués, les auteurs de la loi en projet avaient omis de préciser si le bureau d'imposition serait obligé d'accorder la nouvelle bonification d'impôt de manière automatique sur présentation du certificat ou si le certificat serait à considérer comme une simple pièce probante d'un fait que le contribuable joindrait à sa demande en vue d'obtenir la bonification, preuve que le bureau d'imposition serait toutefois en droit de renverser en cas de doute (comme dans le cadre de la détermination de la bonification d'impôt pour investissement global). Il a relevé à ce sujet que les auteurs avaient énoncé au commentaire des articles que « [I]a certification est d'une importance primordiale pour l'Administration des contributions directes dans le cadre de l'imposition afin de vérifier si les susdits investissements et dépenses sont éligibles pour la bonification d'impôt pour investissement en relation avec la transformation digitale ou la transition écologique et énergétique ». Le Conseil d'État a ainsi cru comprendre que le projet de loi visait à instituer une procédure spécifique et dérogatoire à la procédure fiscale de droit commun, assurant à l'entreprise contribuable une garantie légitime que le certificat émis lie le bureau d'imposition. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle sur le fondement du principe de la confiance légitime, corollaire du principe de sécurité juridique, que les auteurs prévoient

expressément que le bureau d'imposition soit lié par le certificat émis par le ministre ayant l'Économie dans ses attributions.

*

Dans son avis du 28 février 2023 concernant *le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 21 juin 2023 fixant les jetons de présence des membres de la commission de classement de l'enseignement musical dans le secteur communal*, le Conseil d'État, constatant que l'article 1^{er} visait à remplacer le montant du jeton de présence fixé à 18,59 euros au nombre indice 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 par un montant forfaitaire de 20 euros et cela, en vertu de l'article 2 du projet de règlement grand-ducal, avec effet rétroactif au 21 septembre 2022, a rendu attentif au fait que la modification proposée aurait pour effet de réduire de manière considérable et rétroactive le montant revenant aux membres de la commission de classement de l'enseignement musical dans le secteur communal. Dans la mesure où la modification proposée impacterait négativement des situations juridiquement acquises et qu'elle heurterait dès lors les principes de sécurité juridique et de confiance légitime¹³⁵, le Conseil d'État a mis en garde que le règlement grand-ducal en projet risquerait d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

*

L'article 50 du *projet de loi n° 8040 sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État et portant modification : 1. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 2. de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ; 3. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien ; 4. de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale* prévoyait que l'ensemble des dispositions du projet de loi produiraient leurs effets de manière rétroactive au 1^{er} juillet 2022, conformément à ce qui était prévu par l'accord salarial du 4 mars 2021. Dans son avis du 12 décembre 2023, le Conseil d'État a rappelé que d'après la Cour constitutionnelle, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'une disposition législative ou réglementaire s'applique rétroactivement, sauf à titre exceptionnel et lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et que la confiance légitime des intéressés est dûment respectée¹³⁶. Considérant qu'une application rétroactive générale risquerait de heurter les principes de sécurité juridique et de confiance légitime, notamment au regard des dispositions du projet de loi prévoyant la perception de certaines primes et de celles relatives aux examens de promotion, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 50 du projet de loi. Il a demandé aux auteurs d'indiquer avec précision les dispositions qui produiraient un effet rétroactif au 1^{er} juillet 2022¹³⁷.

¹³⁵ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 22 janvier 2021, n°152 du registre, Journal officiel, Mém. A, n°72, du 28 janvier 2021.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Voir dans le même sens l'observation que le Conseil d'État a émise dans son avis du 12 décembre 2023 concernant l'article 17 du *projet de règlement grand-ducal portant modification : 1. du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 portant organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation continue du personnel de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que des cycles de formation préparatoires aux groupes de traitement et d'indemnité supérieurs ; 2. du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2010 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'État et des établissements publics ; 3. du règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État ; 4. du règlement grand-ducal du 30 septembre 2015 déterminant le programme des épreuves, la composition de la commission d'examen et l'organisation des examens de carrière des*

*

L'article III du *projet de loi n° 7919 portant réforme de la médiation en matière civile et commerciale et portant modification : 1) du Nouveau Code de procédure pénale ; 2) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat* prévoyait que les agréments en vue de l'exercice de la profession de médiateur délivrés avant l'entrée en vigueur du projet de loi auraient « une durée de validité de 5 ans à partir de la publication » de la loi en projet au Journal officiel. Le commentaire afférent à cette disposition ne précisait pas les raisons ayant motivé ce délai transitoire. Dans son [avis du 25 juin 2024](#), le Conseil d'État a entre autres relevé l'absence d'un délai transitoire réglant la situation des médiateurs non agréés, qui se trouveraient ainsi exclus du nouveau régime dès l'entrée en vigueur de la loi. Dès lors que la loi en projet affecterait dans ce contexte défavorablement des situations juridiques valablement acquises et consolidées, le Conseil d'État a considéré que l'absence d'une disposition transitoire en faveur des médiateurs non agréés heurtait le principe de confiance légitime. Il a par conséquent demandé, sous peine d'opposition formelle, l'insertion dans la loi en projet d'une disposition transitoire courte permettant aux médiateurs non agréés de régulariser leur situation en demandant un agrément et de mener à terme les médiations en cours, commencées avant l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis.

4) Principe de proportionnalité

L'article 14 du *projet de loi n° 8307 portant transposition de la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil, et modifiant : 1° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 2° la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale* prévoyait la faculté pour la Police grand-ducale de consulter des autorités policières étrangères afin d'établir l'identité des personnes faisant l'objet d'une vérification des antécédents visées à l'article 13, paragraphe 1^{er}. La disposition précisait que si la personne faisant l'objet d'une vérification des antécédents « possède la nationalité d'un pays étranger ou réside dans un pays étranger et sous condition de disposer de l'accord écrit ou électronique de cette personne, la Police grand-ducale peut adresser une demande motivée au procureur général d'État en vue de l'obtention d'un extrait du casier judiciaire de l'autorité compétente de l'État membre dont la personne a la nationalité ou de l'autorité compétente de l'État membre dans lequel la personne a résidé au cours des cinq dernières années ». Dans son [avis du 23 janvier 2024](#), le Conseil d'État s'est interrogé sur l'intérêt qu'il y a de disposer du casier judiciaire d'une personne afin de procéder à son identification. Doutant de la tangibilité du besoin de l'extrait du casier judiciaire pour établir l'identité d'une personne, le Conseil d'État a considéré que la procédure envisagée n'était pas proportionnée au but à atteindre. Dans l'attente d'explications de la part des auteurs à cet égard, il a réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

*

L'article 8 du *projet de loi n° 8068 sur le régime d'indemnisation et de compensation opérationnel de l'Armée luxembourgeoise et portant abrogation de la loi du 22 avril 2009 portant*

employés de l'État ; 5. du règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 déterminant pour les fonctionnaires et employés de l'État les modalités d'attribution de la réduction de stage et de la prime de doctorat ; 6. du règlement grand-ducal modifié 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.

réglementation des compensations et récupérations en faveur du personnel militaire de carrière pour sa participation aux entraînements et instructions militaires ainsi qu'au service de garde disposait que : « (1) Au moins un tiers des heures de compensation sont à prendre dans les trente jours qui suivent la fin de l'activité. Les deux tiers restants des heures de compensation sont comptabilisés sur un relevé spécifique. (2) Les heures de compensation comptabilisées sur le relevé spécifique sont accordées ou ordonnées selon les besoins de service par le supérieur hiérarchique. » Dans son avis du 23 avril 2024, le Conseil d'État a d'abord rendu attentif au fait que le dispositif en projet dérogeait au régime de droit commun mis en place par la loi modifiée du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la fonction publique. Il a toutefois compris que les auteurs du projet de loi avaient entendu restreindre le champ d'application du dispositif aux activités visées, la future loi étant appelée à coexister avec celle précitée du 1^{er} août 2018 qui n'exclut pas l'Armée de son champ d'application, du moins concernant les activités non visées par le régime d'indemnisation et de compensation opérationnelle de l'Armée. Il a cependant noté une différence d'approche par rapport au régime général tel qu'il découle de la loi précitée du 1^{er} août 2018 qui prévoit que l'utilisation du compte épargne-temps peut uniquement être refusée à un agent si « les nécessités du service » s'y opposent, sans pour autant accorder au supérieur hiérarchique le pouvoir d'imposer des jours de congé. En effet, au regard de la référence à la notion de « besoins de service » qui se traduisait en clair par la possibilité accordée au supérieur hiérarchique d'imposer au militaire la prise de congés lors de périodes où son absence n'impactera pas l'opérationnalité de l'Armée¹³⁸, le Conseil d'État a considéré que le régime proposé irait jusqu'à permettre au supérieur hiérarchique d'imposer à un agent d'utiliser ses heures de compensation à un moment déterminé. Il a considéré que cette approche soulevait la question de la proportionnalité de la mesure choisie par les auteurs. Il a en effet observé que si le but recherché était celui d'assurer le bon fonctionnement du service et de garantir la présence du personnel pendant des périodes d'activité accrue, le système général de la loi précitée du 1^{er} août 2018, prévoyant la possibilité du refus du congé de compensation en raison de l'intérêt du service, serait suffisant pour répondre à cette finalité. Il a en ce sens rappelé que le principe de proportionnalité, reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle, impose que les moyens mis en œuvre pour réaliser un objectif légitime soient aptes à réaliser cet objectif sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Considérant que le dispositif général applicable à la fonction publique constituerait à cet égard un moyen moins incisif permettant d'atteindre le même objectif, le supérieur hiérarchique pouvant en effet toujours s'opposer à la prise d'heures de compensation si les nécessités du service s'y opposent, en l'occurrence lorsque l'opérationnalité de l'Armée risque d'être remise en cause, il a estimé qu'il serait manifestement disproportionné d'investir le supérieur hiérarchique du pouvoir d'ordonner la prise d'heures de compensation. Il s'est en conséquence formellement opposé à l'article 8, paragraphe 2, du projet de loi pour contrariété au principe de proportionnalité reconnu comme ayant valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle.

*

Il est encore renvoyé :

¹³⁸ Au commentaire des articles, les auteurs avançaient toutefois une autre justification à la base de ce pouvoir donné au supérieur hiérarchique, justification ne ressortant néanmoins pas du dispositif du projet de loi. Ils s'exprimaient à ce sujet comme suit : « Afin de garantir la santé et la sécurité au travail, l'Armée doit pouvoir disposer d'une partie des heures de récupération pour ordonner du temps de repos à son personnel. »

- *aux oppositions formelles relevées au point A) Droits et libertés fondamentaux, 6) Droit à la vie privée (articles 20 de la Constitution, 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), que le Conseil d'État a émises dans son avis du 12 décembre 2023 concernant l'article 6, paragraphes 1^{er} et 3, du projet de loi n° 8253 relative aux fiches d'hébergement et portant : 1° modification de loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; 2° modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; et 3° abrogation de la loi modifiée du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement ;*

- *à l'observation relevée au point A) Droits et libertés fondamentaux ; 2) Principe de non-discrimination (articles 15, paragraphe 2, de la Constitution, 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 1^{er} du Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), c) Discrimination fondée sur le sexe (article 15, paragraphes 2 et 3, de la Constitution), que le Conseil d'État a faite dans son avis du 21 mai 2024 concernant l'article 9 du projet de règlement grand-ducal relatif à la détermination et le contrôle de l'aptitude médicale du personnel militaire de l'Armée luxembourgeoise.*