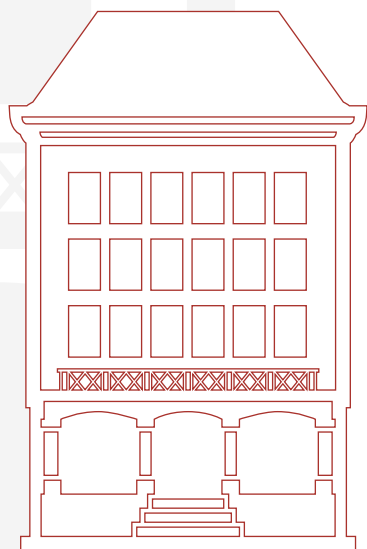


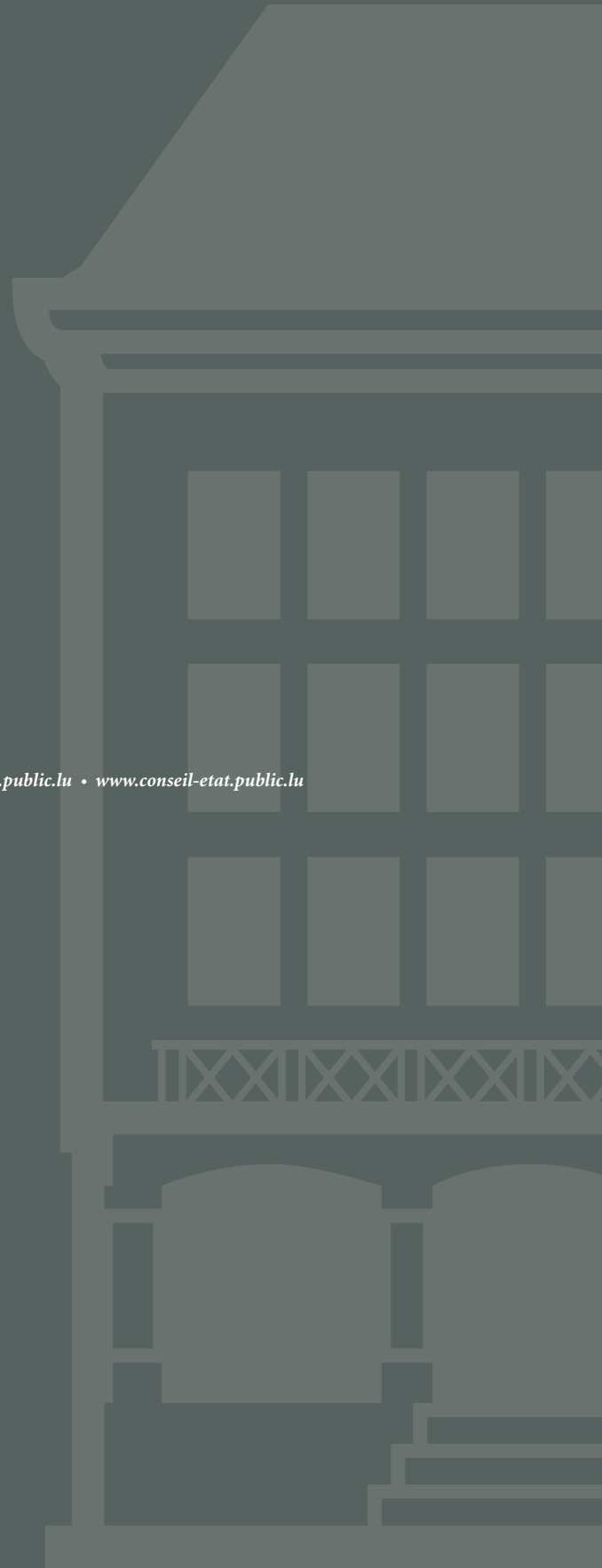
# *Le Conseil d'État* { DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG





*Conseil d'État* 5, rue Sigefroi • L-2536 Luxembourg

Tél.: (+352) 47 30 71 • Fax: (+352) 46 43 22 • E-mail: [info@conseil-etat.public.lu](mailto:info@conseil-etat.public.lu) • [www.conseil-etat.public.lu](http://www.conseil-etat.public.lu)



- 3 Le Conseil d'État  
du Grand-Duché de Luxembourg
- 4 Attributions du Conseil d'État
  - 5 En matière législative
  - 6 En matière réglementaire et administrative
- 8 Composition du Conseil d'État
- 12 Fonctionnement du Conseil d'État
  - 12 Le président
  - 13 Le Bureau
  - 14 Les commissions
  - 15 Les séances publiques et plénières
  - 15 Le secrétaire général et le Secrétariat du Conseil d'État
- 16 Les avis du Conseil d'État
- 18 Genèse et évolution du  
Conseil d'État à travers le temps
  - 19 1815-1830: le Conseil d'État néerlandais
  - 20 1830-1839: le Sénat belge
  - 21 1848: la Commission permanente de législation
  - 22 1856: la création du Conseil d'État luxembourgeois
  - 24 1868: l'introduction de la dispense du second vote constitutionnel
  - 25 1919: des réformes institutionnelles profondes
  - 26 1945: la dissolution et le renouvellement du Conseil d'État
  - 27 1961: la révision de la composition du Conseil d'État
  - 28 1989: l'indépendance formelle du Conseil d'État
  - 30 1996: une réforme capitale du Conseil d'État
- 32 L'Hôtel du Conseil d'État
  - 33 Le bâtiment de 1959
  - 34 L'agrandissement du site en 2006
- 36 Bibliographie

 *Le Conseil  
d'État*



# Le Conseil d'État

DU GRAND-DUCHÉ  
DE LUXEMBOURG

Le Conseil d'État, dont la création remonte à la révision de la Constitution du 27 novembre 1856, est une institution appelée « à donner son avis sur tous les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui auraient été déferées par le Gouvernement ou par les lois ».

Sa loi organique investit explicitement le Conseil d'État de l'examen *a priori* de la conformité des projets et propositions de loi à la Constitution, aux conventions et traités internationaux ainsi qu'aux principes généraux du droit, et l'invite à en faire mention dans son avis. Le contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité des lois est toutefois réservé à la Cour constitutionnelle, saisie à titre préjudiciel à l'occasion d'un litige pendant devant les juridictions.

Dans le système unicaméral luxembourgeois, toutes les lois sont soumises à un second vote par la Chambre des députés, un intervalle de trois mois au moins devant se situer entre les deux votes. Toutefois, la Chambre peut décider en accord avec le Conseil d'État, siégeant en séance publique, qu'il n'y a pas lieu de procéder à ce second vote constitutionnel. Il se peut néanmoins que le Conseil d'État use de son droit de veto suspensif, qu'il exerce alors par son refus d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Chaque projet de règlement pour l'exécution des lois et des traités n'est soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'État aura été entendu dans son avis, sauf le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc. À l'occasion de son examen, le Conseil d'État vérifiera encore la conformité du projet par rapport aux normes de droit supérieures.

Depuis la révision constitutionnelle du 12 juillet 1996, le Conseil d'État n'exerce plus de fonction juridictionnelle. Sa mission « de régler les questions du contentieux administratif » a été déferée au Tribunal administratif et à la Cour administrative.

Le Conseil d'État se compose de vingt et un conseillers, nommés par le Grand-Duc et proposés alternativement par le gouvernement, la Chambre des députés et le Conseil d'État. Par ailleurs, des membres de la famille grand-ducale peuvent faire partie du Conseil d'État.

L'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État sont régis par la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État.



4

## Attributions du Conseil d'État

Le Conseil d'État émet un avis sur tous les projets et propositions de loi, sur les amendements y afférents, ainsi que sur toutes les autres questions qui lui sont déférées par le gouvernement ou par les lois.

Dans la mesure où le Conseil d'État peut appeler l'attention du gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants, il dispose d'un pouvoir *sui generis* en matière législative et réglementaire.

En outre, le Premier ministre a le droit de convoquer des conférences entre le gouvernement et le Conseil d'État sur des questions de législation et de haute administration. Ces conférences sont alors présidées par le Premier ministre.

## EN MATIÈRE LÉGISLATIVE

{ En principe, l'avis du Conseil d'État est demandé par le gouvernement avant qu'un projet de loi ne soit présenté à la Chambre des députés. En cas d'urgence, la Chambre peut être saisie d'un projet sans que le Conseil d'État ait été au préalable entendu en son avis. Néanmoins, dans ce cas, l'avis du Conseil devra être communiqué à la Chambre avant le vote définitif.

Les propositions de loi au sujet desquelles la Chambre des députés s'est prononcée en faveur de la poursuite de la procédure législative sont également communiquées pour avis au Conseil d'État via le gouvernement.

Le gouvernement transmet les amendements à ses projets de loi au Conseil d'État. De son côté, le président de la Chambre peut directement saisir le Conseil d'État d'amendements à des projets ou des propositions de loi.

Si la Chambre des députés procède au vote article par article d'un projet de loi et que tous les articles n'ont pas encore fait l'objet d'un avis du Conseil d'État, celui-ci doit émettre son avis dans un délai de trois mois au plus tard à partir de la date de la communication du texte voté au Conseil. Faute d'avis dans ce délai, la Chambre peut passer au vote sur l'ensemble de la loi.





En principe, tous les projets et propositions de loi doivent subir deux votes successifs de la Chambre des députés sur l'ensemble de la loi. Entre les deux votes, il doit y avoir un intervalle de trois mois au moins. Toutefois, la Chambre peut se dispenser du second vote, mais cette dispense ne devient effective que par l'accord du Conseil d'État, ce qui, en pratique, est le plus souvent le cas. En général, le Conseil d'État ne refuse la dispense du second vote constitutionnel que s'il estime qu'il y a des raisons majeures – telle une incompatibilité du texte voté avec des dispositions d'ordre constitutionnel, avec des traités internationaux, en ce compris les directives et règlements européens ainsi que la jurisprudence des juridictions internationales, ou une incompatibilité avec des principes généraux du droit, comme celui de la sécurité juridique – justifiant son désaccord. Celui-ci s'est en principe manifesté au préalable par la formulation d'une « opposition formelle » dans l'avis du Conseil d'État. En cas de refus de la dispense, le président du Conseil d'État peut être chargé par les membres de ce dernier de porter les motifs du refus par écrit à la connaissance du gouvernement.

## EN MATIÈRE RÉGLEMENTAIRE ET ADMINISTRATIVE

{ En principe, les projets de règlement grand-ducal pris pour l'exécution des lois et des traités ne peuvent être soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'État a été entendu en son avis.

En cas d'urgence, à apprécier par le Grand-Duc, le gouvernement peut cependant se dispenser de l'avis du Conseil. Tel n'est cependant pas le cas si la loi exige formellement cet avis.

Finalement, le gouvernement peut demander l'avis du Conseil d'État sur des questions de haute administration.



✓ *La salle des réunions plénières*  
© SIP / LUC DEFLORENNE



## Composition du Conseil d'État

Le Conseil d'État comprend vingt et un conseillers, dont onze au moins doivent être détenteurs d'un diplôme de docteur en droit ou titulaires d'un grade étranger d'enseignement supérieur en droit. Ce nombre ne comprend pas les membres de la famille grand-ducale, qui peuvent faire partie du Conseil d'État.

Pour être nommé membre du Conseil d'État, il faut être Luxembourgeois, jouir des droits civils et politiques, résider dans le Grand-Duché et être âgé de 30 ans accomplis. Le Grand-Duc héritier peut cependant y être nommé dès que ce titre lui a été conféré.

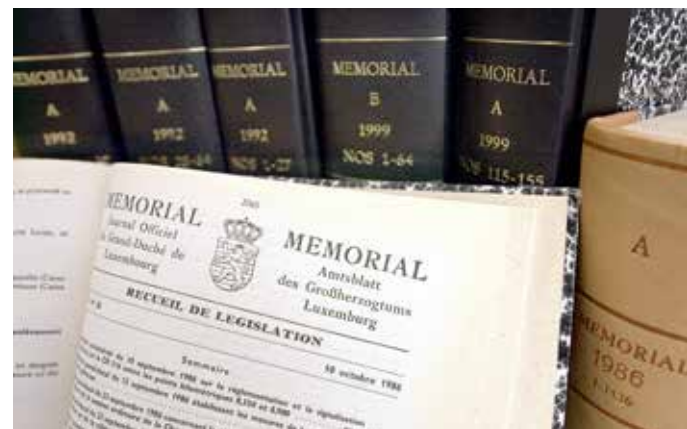
La fonction de membre du Conseil d'État est compatible avec toute autre fonction et chaque profession, sauf avec la fonction de membre du gouvernement et les mandats de député, de membre d'une chambre professionnelle ou du Conseil économique et social ainsi que les fonctions de magistrat de la Cour administrative ou du Tribunal administratif et d'agent du Secrétariat du Conseil d'État.

Les conseillers sont nommés par le Grand-Duc.

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

- { 1. par nomination directe du Grand-Duc ;
- { 2. par nomination d'un des trois candidats présentés par la Chambre des députés ;
- { 3. par nomination d'un des trois candidats présentés par le Conseil d'État.

Par dérogation à ces règles, les membres de la famille grand-ducale sont toujours désignés par nomination directe du Grand-Duc.



Les conseillers d'État sont démissionnés par le Grand-Duc. Ils ne peuvent être révoqués qu'après que le Conseil d'État, en séance plénière, a été entendu sur les motifs de la révocation.

La fonction de conseiller d'État prend fin après une période continue ou discontinuée de quinze ans ou au moment où l'intéressé a atteint l'âge de 72 ans.

Le Grand-Duc peut dissoudre le Conseil d'État. La seule dissolution dans l'histoire du Conseil d'État remonte toutefois à la fin de la Seconde Guerre mondiale, en 1945. En cas de renouvellement intégral du Conseil d'État, le Grand-Duc procède alors à la nomination directe de sept membres pour exercer la fonction de conseiller d'État. Sept autres membres sont choisis par le Grand-Duc sur une liste de dix candidats présentée par la Chambre des députés. Les sept membres qui restent à désigner sont choisis par le Grand-Duc sur une liste de dix candidats présentée par le Conseil d'État, composé selon les règles qui précèdent.

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

Le secrétaire général du Conseil d'État, qui a la qualité de fonctionnaire de l'État, est nommé et révoqué par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil. Il exerce sa fonction à plein temps.

Les indemnités des membres du Conseil d'État sont fixées par règlement grand-ducal du 15 mai 1997. La loi du 29 juillet 1988 (titre VII) règle le droit à pension des membres du Conseil d'État.

✓ De nombreux tableaux d'artistes luxembourgeois ornent les murs du Conseil d'État depuis l'agrandissement et le réaménagement du bâtiment en 2006

© SIP / LUC DEFLORENNE



## Fonctionnement du Conseil d'État

### LE PRÉSIDENT

Le président du Conseil d'État représente l'institution, veille à son bon fonctionnement et préside les séances publiques et plénières.

Le Grand-Duc peut, s'il le trouve opportun, assurer la présidence du Conseil d'État, prérogative dont il n'a jusqu'à présent jamais fait usage.

En cas d'empêchement du président, la présidence est assurée par l'un des deux vice-présidents ou par le conseiller d'État le plus ancien en rang.

## LE BUREAU

{ Le Bureau du Conseil d'État se compose du président et des deux vice-présidents. Le secrétaire général est appelé à assister aux réunions du Bureau.

Le Bureau a pour missions :

- de décider des questions relatives à l'organisation des travaux du Conseil d'État ;
- d'établir la liste et la composition des commissions ;
- d'examiner l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements concernant l'organisation et le fonctionnement de l'institution ;
- d'élaborer les propositions budgétaires du Conseil d'État ;
- d'examiner toutes les questions en rapport avec l'institution que les conseillers d'État lui soumettent, notamment celles relatives au Secrétariat.



*L'atrium sous verrière avec vue  
sur les galeries de circulation*



## LES COMMISSIONS

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

Six commissions permanentes sont instituées :

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

Le président du Conseil d'État peut former des commissions spéciales pour l'examen des affaires ayant 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 aux

affaires en délibération (p. ex. des membres du gouvernement).

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

Les commissions ont pour missions :

- d'examiner les projets et propositions de loi, les projets de règlement ou d'arrêté grand-ducal, les amendements y afférents ainsi que les demandes d'avis de toute nature déférés 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 membres 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 publiques et plénières à un vote ayant trait à un projet ou à une proposition de loi, voire à un projet de règlement, à l'élaboration desquels ils ont participé à un titre autre que celui de conseiller d'État.

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

Les travaux en commission ne sont pas publics.

## LES SÉANCES PUBLIQUES ET PLÉNIÈRES

Les assemblées en séances publiques et plénières se composent du président, des deux vice-présidents et de tous les autres membres du Conseil d'État ainsi que du secrétaire général.

Les assemblées plénières se tiennent à huis clos et ont pour compétences :

- d'approuver à la majorité des voix tous les projets d'avis et de délibération. Chaque conseiller d'État a le droit de proposer un avis séparé qui peut être appuyé par un ou plusieurs autres membres et qui est porté avec l'avis principal à la connaissance du gouvernement ;
- de proposer des candidats au Grand-Duc en cas de cooptation de nouveaux membres ainsi que de proposer le secrétaire général et les fonctionnaires des carrières supérieure et moyenne à la nomination par le Grand-Duc ;
- d'adopter les propositions budgétaires du Conseil d'État ;
- d'examiner les propositions motivées des conseillers d'État ;
- de se prononcer sur la révocation d'un conseiller d'État.

L'assemblée se prononce en séance publique sur la dispense du second vote constitutionnel accordée aux projets ou propositions de loi votés par la Chambre des députés (article 59 de la Constitution).

## LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ET LE SECRÉTARIAT DU CONSEIL D'ÉTAT

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

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



^  
Au centre, de g. à dr. : Victor Gillen, président du Conseil d'État,  
et Marc Besch, secrétaire général

## *Les avis du Conseil d'État*

Aux termes de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État, l'avis du Conseil d'État est donné par un rapport motivé contenant des conclusions et, le cas échéant, un contre-projet. En pratique, cet avis se divise en deux parties : la première porte sur des considérations générales d'ordre politique et juridique du Conseil d'État au sujet d'un projet ou d'une proposition ; la deuxième contient, le cas échéant, outre l'examen de l'intitulé de l'acte en projet ainsi que du préambule des projets de règlement, un examen de chaque article. Dans la deuxième partie de cet avis, le Conseil d'État fait régulièrement des propositions de texte afin de répondre aux observations qu'il émet. S'il le juge nécessaire, le Conseil d'État joint à son avis une nouvelle version du projet ou de la proposition qui intègre ces propositions de texte. Ainsi, le rôle du Conseil d'État ne se cantonne pas à émettre des observations critiques, mais à proposer, dans la mesure du possible, des solutions juridiques et pragmatiques conformes aux normes et principes supérieurs de droit.

Au cas où le Conseil d'État estime un projet de loi ou une proposition de loi, voire un projet de règlement grand-ducal contraires à la Constitution, aux conventions et traités internationaux ainsi qu'aux principes généraux du droit, il a l'obligation de par sa loi organique d'en faire mention dans son avis.

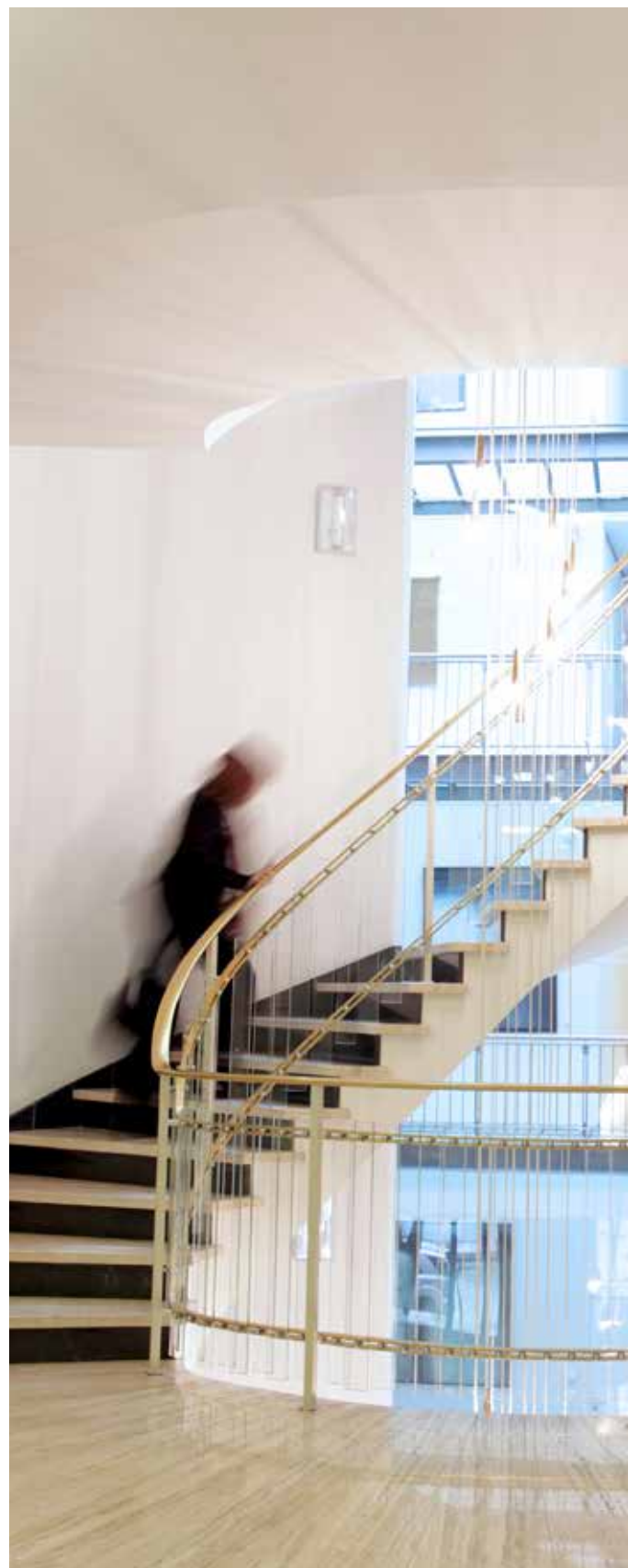
Les avis et, le cas échéant, les avis séparés, adoptés en séance plénière, sont finalisés par le secrétaire général conformément aux décisions intervenues au cours de la séance plénière, puis signés par lui et le président pour en attester l'authenticité. Ils sont portés immédiatement à la connaissance du gouvernement et, s'il s'agit d'avis portant sur des amendements parlementaires, de la Chambre des députés.

Les avis au sujet des projets de loi ayant fait l'objet d'un dépôt ou d'une communication à la Chambre des députés et au sujet des propositions de loi sont publiés sur le site Internet du Conseil d'État aussitôt après leur adoption en séance plénière. L'ensemble des avis du Conseil d'État émis depuis 1945 sur les projets et propositions de loi ainsi que les travaux préparatoires afférents peuvent être consultés sur le site de la Chambre des députés.

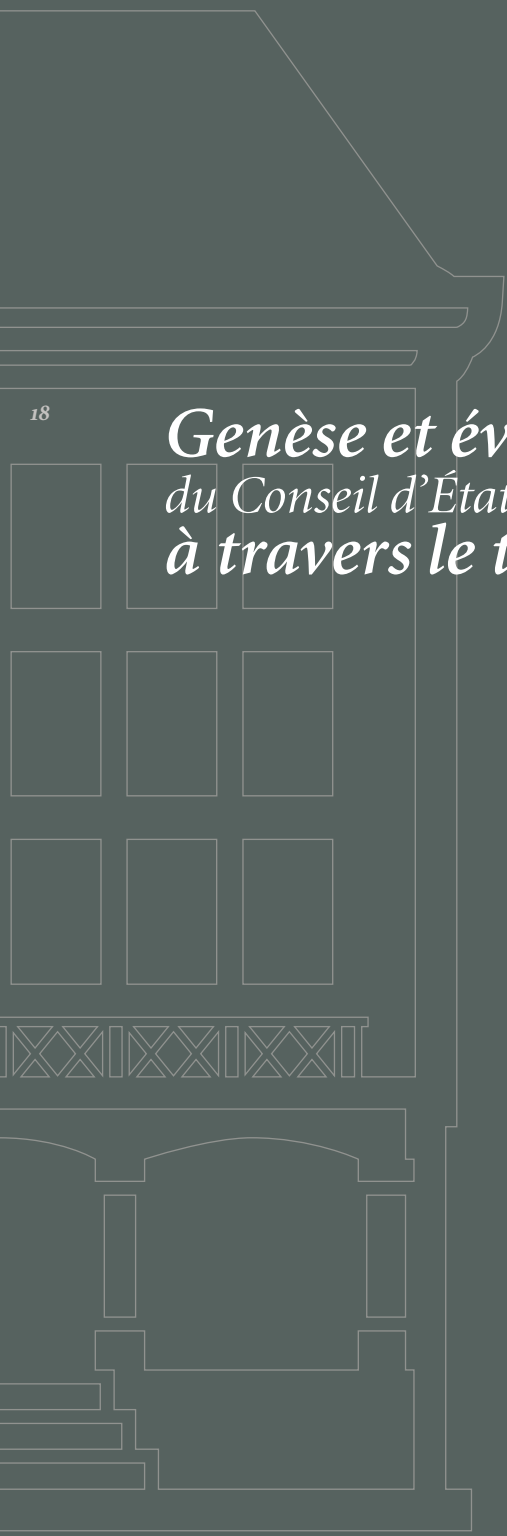
L'article 37 du nouveau règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État prévoit que, sous réserve de l'accord du gouvernement, les avis sur les projets de règlement grand-ducal peuvent être rendus publics. En 2008, le Conseil d'État s'est vu accorder pour l'avenir l'autorisation de publier ses avis sur ces projets. À la même date, il a été chargé de rendre parallèlement publics les textes des projets de règlement grand-ducal sur lesquels portent ces avis par le biais de son site Internet.

*L'escalier hélicoïdal de 1959*

© SIP / LUC DEFLORENNE



*Genèse et évolution  
du Conseil d'État  
à travers le temps*



## > 1815-1830

### *Le Conseil d'État néerlandais*

{ En 1815, le Luxembourg, élevé au rang d'un grand-duché par le traité de Vienne, est cédé au roi des Pays-Bas et intégré dans la Confédération germanique. Le roi grand-duc Guillaume I<sup>er</sup>, sans tenir compte de l'indépendance proclamée du nouvel État, l'incorpore aux Pays-Bas, qui comprennent également la Belgique actuelle, et le fait régir par la Constitution néerlandaise.

Cette Constitution crée un Conseil d'État qui est composé de vingt-quatre membres au plus, choisis dans la mesure du possible dans toutes les provinces du pays. Au-delà de ce nombre, le prince héritier est membre de droit et les autres princes de la maison royale peuvent y être appelés par le roi grand-duc à leur majorité. De 1815 à 1830, les barons Guillaume de Feltz, François d'Anethan et Jacques d'Anethan siègent pour le Luxembourg au Conseil d'État des Pays-Bas.

Les membres de ce Conseil d'État sont nommés et révoqués par le roi grand-duc, qui peut encore désigner des conseillers extraordinaires. C'est également le roi grand-duc qui préside le Conseil d'État.

Le roi grand-duc soumet à la délibération du Conseil d'État néerlandais les propositions qu'il fait à la Chambre et au Sénat et celles qui lui sont faites par eux, ainsi que toutes les mesures générales d'administration. Il prend en plus l'avis du Conseil d'État sur toutes les matières d'intérêt général ou particulier qu'il juge à propos de lui soumettre.

La Constitution néerlandaise prévoit en outre un sénat, appelé « première Chambre des États généraux », qui est composé de quarante membres au moins et de soixante au plus. Ils doivent être âgés de 40 ans accomplis et sont nommés à vie par le roi grand-duc parmi les personnes les plus distinguées en raison de services rendus à l'État, de leur naissance ou de leur fortune. Ce Sénat a les mêmes attributions que la deuxième Chambre à Bruxelles, composée de membres élus.

>  
*La statue de Guillaume II sur la place du même nom,  
tournée vers le palais grand-ducal*

© CHRISTOF WEBER / SIP



## > 1830-1839

### *Le Sénat belge*

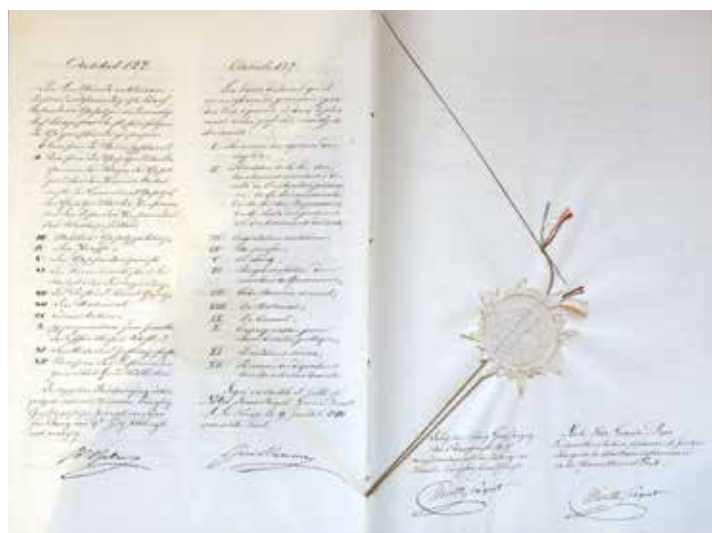
20 { En 1830, la Révolution belge éclate et a pour conséquence la sécession des provinces belges, qui se constituent en royaume autonome. Le Luxembourg, à l'exception de la ville de Luxembourg, forteresse fédérale germanique, fait cause commune avec la Belgique et est rattaché administrativement à celle-ci.

Le nouveau royaume de Belgique se dote en 1831 de la Constitution la plus moderne et la plus démocratique d'Europe. Le Luxembourg, à l'exception de la capitale, est donc régi par cette charte fondamentale.

Les pères de la Constitution belge, dont un certain nombre de Luxembourgeois comme Étienne-Constantin de Gerlache, Jean-Baptiste Nothomb et Jean-Baptiste Thorn, ont longtemps débattu au sujet de l'institution d'un sénat. Finalement, l'idée d'un sénat, composé de membres représentant les différentes provinces et ayant le même pouvoir que la Chambre des représentants, a été retenue.

Les constituants belges ont cependant écarté l'idée de la création d'un conseil d'État, parce qu'une telle institution rappelait le souvenir du roi grand-duc détesté. Elle fut d'ailleurs considérée comme étant superfétatoire au regard des rouages institutionnels mis en place dans la nouvelle Constitution. Bientôt, toutefois, l'absence d'un conseil d'État intervenant dans la confection des lois fut regrettée par d'aucuns. Mais ce n'est qu'en 1946 que la Belgique se dota d'une telle institution.

Le rattachement de la quasi-totalité du territoire luxembourgeois à la Belgique cessa au moment où le traité de Londres du 19 avril 1839 entra en vigueur. Ce traité consacra le partage du Luxembourg, cinq districts sur huit, situés à l'ouest du pays, allant à la Belgique. Les autres districts formèrent le Grand-Duché de Luxembourg, désormais un État autonome et souverain, placé sous la garantie des grandes puissances, avec comme monarque le roi des Pays-Bas.



^ Le sceau royal apposé sur la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg de 1848, sous le règne du roi grand-duc Guillaume II et sur laquelle il prêta serment le 10 juillet



› 1848

## *La Commission permanente de législation*

{ Depuis la création d'un gouvernement autonome et la séparation administrative décrétées par le roi grand-duc en 1830, le Luxembourg ne connaît ni sénat ni conseil d'État. La première Constitution proprement luxembourgeoise, arrêtée par le roi grand-duc Guillaume II en 1841 et qui reflète un régime autocratique, ne fait pas état de telles institutions.

La discussion à ce sujet n'est relancée qu'en 1848. À la faveur des événements qui secouent l'Europe des monarchies à l'époque, le Luxembourg peut enfin se doter de sa première constitution digne de ce nom. Vu leur caractère démocratique, la Constitution et les institutions belges se prêtent à merveille pour influencer la structure du jeune État luxembourgeois. Les constituants adoptent ainsi, presque mot pour mot, le texte de cette Constitution, à l'exception des dispositions relatives au Sénat.

Le roi grand-duc Guillaume II, qui tente d'influencer en secret les débats de la constituante, prône la création d'un sénat. Il estime que « dans un État vraiment constitutionnel il n'est guère possible d'avoir de bonnes lois avec une seule assemblée délibérante ». Les pères de la Constitution de 1848 écartent toutefois l'idée de la création d'un sénat après mûre réflexion, et ce, en raison de l'exiguïté du pays.

Tout en maintenant le système d'une Chambre unique, le constituant prévoit deux moyens « pour obvier à l'inconvénient des adoptions précipitées de lois non suffisamment élaborées » :

- { 1. la Chambre des députés peut décider qu'en raison de son importance, une loi sera soumise à un second vote pendant une session subséquente à fixer par elle ;
- { 2. simultanément, il est créé une Commission permanente de législation, « espèce de Conseil d'État », qui devra être consultée, sauf les cas d'urgence, avant la présentation d'un projet de loi à la Chambre. Cette commission est composée de neuf membres, dont cinq sont nommés annuellement par la Chambre et quatre pour chaque loi particulière par le gouvernement. La commission élit son président parmi les membres nommés par la Chambre.

> 1856

## *La création du Conseil d'État luxembourgeois*

22 { Quand Guillaume II meurt en 1849, son fils Guillaume III lui succède. Celui-ci est animé du désir de restaurer l'autorité monarchique et de réformer la Constitution trop libérale de 1848. Pour justifier son action, il prend pour prétexte ses obligations envers la Confédération germanique, à laquelle le Luxembourg appartient depuis 1815. La Chambre des députés est hostile aux tendances de révision constitutionnelle. Le projet de réforme constitutionnelle, élaboré par le gouvernement de concert avec le frère du roi grand-duc, le prince Henri, son lieutenant-représentant, se heurte à l'opposition de la Chambre, qui retire sa confiance au gouvernement. Le 27 novembre 1856, Guillaume III lance une proclamation et, le même jour, il publie l'ordonnance portant révision de la Constitution en un sens autocratique et réactionnaire.

Le projet de réforme constitutionnelle prône, entre autres, la création d'un Conseil d'État, en précisant que « pour la législation, le Conseil d'État tiendra lieu d'une deuxième Chambre ; son action deviendra une garantie pour la maturité des lois. [...] Pour l'administration, il formera le grand conseil du Gouvernement, en même temps qu'un tribunal administratif. Prêtant au Gouvernement un appui précieux pour l'examen de toutes les questions touchant aux intérêts généraux, il protégera les intérêts privés contre l'arbitraire et les erreurs de l'administration ». Les auteurs de ce projet se disent convaincus que l'institution d'un pareil conseil sera un des résultats les plus féconds de la réforme qu'ils proposent.

C'est ainsi que l'article 76 de la nouvelle Constitution prévoit qu'il y aura, à côté du gouvernement, « un conseil » qui a pour mission d'émettre un avis sur tous les projets de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, de régler les questions du contentieux administratif et de donner son avis sur toutes les autres questions qui lui sont déferées par le roi grand-duc ou par les lois.

Ce nouveau Conseil remplace donc la Commission permanente de législation, instituée par la Constitution de 1848. Cette commission avait d'ailleurs fait l'objet de nombreuses critiques au sein de la Chambre des députés en raison de sa composition changeante et d'un manque d'unité. Finalement, elle n'a jamais eu le prestige d'un corps politique, de sorte que, pendant les dernières années de son existence, on n'attachait plus une réelle importance à ses avis.

Comme sous le régime de la Constitution de 1848, le Parlement peut décider qu'en raison de son importance, un projet de loi sera soumis à un second vote pendant une session subséquente à fixer par lui.

La première organisation du Conseil d'État, décrétée par ordonnance royale grand-ducale en 1857, s'inspire d'un projet de loi de cette époque visant à réformer le Conseil d'État néerlandais. Le Conseil d'État luxembourgeois se compose alors de neuf membres au moins et de quinze au plus, nommés et démissionnés par le roi grand-duc. Un comité spécial, le Comité du contentieux, composé de cinq à sept de ces membres, est chargé du contentieux administratif. Deux anciens présidents du gouvernement et cinq anciens ministres figurent parmi les onze premiers membres nommés au Conseil d'État. La première réunion plénière de cette nouvelle institution a lieu un an après sa création constitutionnelle.

Une deuxième loi organique du Conseil d'État de 1866 fixe le nombre des conseillers d'État à quinze, dont sept forment le Comité du contentieux. Les conseillers qui ne font pas partie du Comité du contentieux sont, comme sous l'organisation antérieure, nommés et démissionnés directement par le roi grand-duc, mais aucun membre du Conseil d'État ne peut être révoqué qu'après que le Conseil aura été entendu. Les membres du Comité du contentieux sont nommés par le roi grand-duc, sur proposition de la Chambre, pour une durée de six ans.



Portrait de Gaspard-Théodore-Ignace de la Fontaine, président du Conseil d'État de 1857 à 1868, accroché dans la salle des séances plénières

## › 1868

### *L'introduction de la dispense du second vote constitutionnel*

24

{ Les développements internationaux, tels la dissolution de la Confédération germanique et le statut de neutralité du Luxembourg introduit par le traité de Londres du 11 mai 1867, nécessitent une révision de la Constitution. Le constituant profite ainsi de l'occasion pour éliminer le principe autoritaire introduit en 1856 et modifier le texte constitutionnel dans un sens progressif et libéral.

On ne revient toutefois pas purement et simplement à la Constitution de 1848 et aux idées reprises jadis de la Constitution belge. Ainsi, l'institution du Conseil d'État est maintenue. L'idée de la création d'un sénat, suggérée par le Conseil d'État lui-même, est toujours écartée par le constituant au même motif que celui soulevé en 1848, à savoir l'exiguïté du territoire. Pour parer à l'absence d'un sénat, les auteurs de la Constitution de

1868 prévoient cependant que toutes les lois sont à soumettre à un second vote dans un intervalle d'au moins trois mois, à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'État, siégeant en séance publique, n'en décide autrement.

Si, aux termes de l'article 59 de la Constitution, le double vote constitutionnel est ainsi la norme et que le vote unique devrait rester l'exception, c'est la situation inverse qui, dans la pratique, est devenue la règle dès 1868. Le Conseil d'État s'est en effet réservé l'usage du droit de veto qui lui a été dévolu notamment à des textes contraires aux normes de droit supérieures.

> 1919

## *Des réformes institutionnelles profondes*

{ Pendant la Première Guerre mondiale, l'occupant allemand respecte la Constitution et les lois du pays dans certaines limites, en laissant subsister une administration autonome luxembourgeoise.

À la fin de la guerre, le Luxembourg est soumis à des tensions sociales dues à la situation dramatique du ravitaillement et à la hausse des prix. Le pays est plongé dans une profonde crise politique qui remet en question le fonctionnement des institutions. Le Conseil d'État, tout comme la dynastie et la Chambre des députés, n'est pas épargné par les critiques.

En 1919, la Constitution est soumise à une révision substantielle. Désormais, la souveraineté réside dans la nation. L'introduction du suffrage universel pour tous les citoyens luxembourgeois – hommes et femmes, âgés d'au moins 21 ans – et de la représentation proportionnelle modifie durablement le paysage politique. Le suffrage universel met définitivement fin au régime des notables qui gouvernaient sous le couvert du système censitaire et inaugure une ère dominée par les partis politiques.

La légitimité du régime monarchique sort renforcée du référendum du 28 septembre 1919, à l'occasion duquel une large majorité de la population se prononce en faveur du maintien de la monarchie et de la dynastie des Nassau-Weilbourg, qui a remplacé en 1890 les souverains des Pays-Bas. Le constituant prévoit cependant que le Grand-Duc n'a plus d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois.

Le Conseil d'État, quant à lui, sort inchangé de ce bouleversement institutionnel.

25



> *Manifestation populaire devant la Chambre des députés le 13 août 1919, année marquée par des troubles politiques et sociaux*

© PHOTOTHÈQUE DE LA VILLE DE LUXEMBOURG

> 1945

## *La dissolution et le renouvellement du Conseil d'État*



LL.AA.RR. la Grande-Duchesse Charlotte et le prince Félix en compagnie de leurs enfants. LL.AA.RR. le prince Félix, le Grand-Duc héritier Jean et le prince Charles (de g. à dr.) ont été successivement membres du Conseil d'État.

© COUR GRAND-DUCALE / ÉDOUARD KUTTER & FILS

{ Le 10 mai 1940, les troupes allemandes envahissent le territoire luxembourgeois. Le Conseil d'État continue de siéger jusqu'à ce que le gauleiter Gustav Simon décide de sa dissolution en octobre 1940.

En septembre 1944, les membres du gouvernement, qui s'étaient exilés à l'étranger lors de l'invasion allemande, rentrent au Luxembourg et reprennent leurs fonctions. La Grande-Duchesse Charlotte est accueillie par le peuple luxembourgeois en liesse, le 14 avril 1945, après cinq années d'exil.

Même si les institutions ayant existé avant l'invasion reprennent leurs activités, le Conseil d'État est dissous le 16 novembre 1945 par arrêté grand-ducal au motif que sa composition « ne correspond plus aux exigences de la situation actuelle ». Seulement quatre conseillers d'État sur les douze ayant siégé au Conseil d'État avant la guerre obtiennent une nouvelle nomination.

La première séance plénière du Conseil d'État après la Libération se tient le 18 décembre 1945.

> 1961

## *La révision de la composition du Conseil d'État*

{ À la fin des années 1950, un débat général au sujet de la composition et des missions du Conseil d'État a lieu entre le gouvernement, la Chambre des députés et le Conseil d'État. L'avis du Conseil d'État au sujet d'une proposition de loi le concernant est suivi par le législateur. La loi qui en découle en 1961 modifie plus particulièrement la composition du Conseil d'État et le mode de désignation de ses membres.

Dorénavant, le Conseil d'État est composé de vingt et un conseillers, dont onze forment le Comité du contentieux.

L'ancienne procédure, permettant à la Chambre des députés de proposer une liste de trois candidats au Grand-Duc pour chaque nomination au Comité du contentieux, est abolie. Mais elle tient lieu de modèle pour la désignation de l'ensemble des membres du Conseil d'État.

Ainsi, les conseillers d'État sont toujours nommés par le Grand-Duc. S'il s'agit cependant de pourvoir à la vacance d'un siège au Conseil d'État, le remplacement se fait alternativement et dans l'ordre, par nomination directe du Grand-Duc, par nomination d'un de trois candidats présentés par la Chambre des députés et par nomination d'un de trois candidats présentés par le Conseil d'État. Ce nouveau mode de désignation est considéré par ses auteurs comme une « démocratisation » de l'institution.

En 1972, la limite d'âge des conseillers d'État, qui étaient jusque-là nommés à vie, est fixée à 72 ans.

Par la même occasion, le législateur introduit la faculté pour le Grand-Duc de nommer directement des membres de sa famille au-delà du nombre établi de vingt et un conseillers d'État. Depuis 1897, tous les grands-ducs héritiers ont d'ailleurs été membres du Conseil d'État.



> 1989

## *L'indépendance formelle du Conseil d'État*

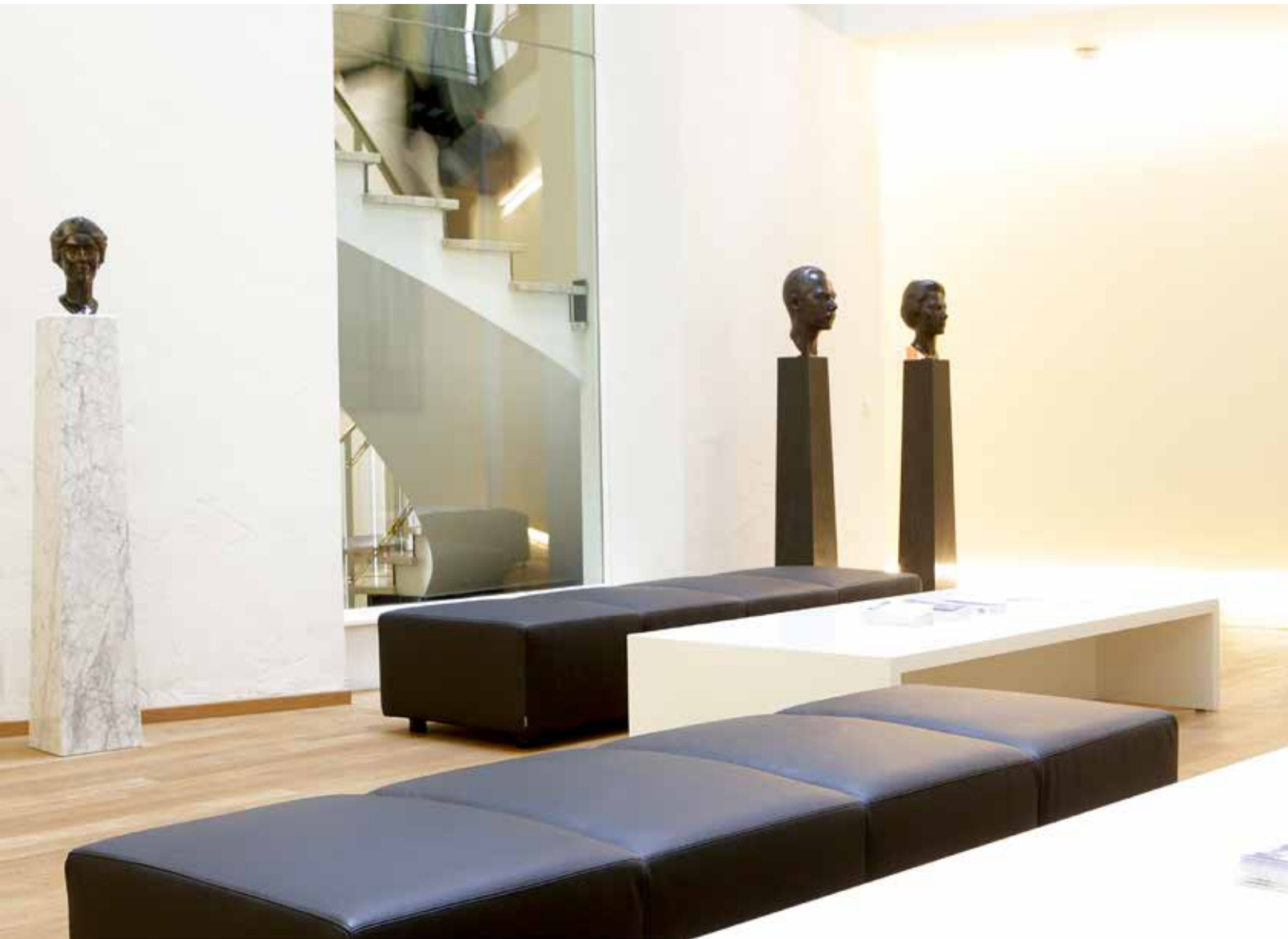
28 { C'est en 1989 que l'indépendance du Conseil d'État est formellement consacrée par la Constitution. Le texte relatif au Conseil d'État, ayant figuré jusque-là dans la Constitution sous le chapitre relatif au gouvernement, est traité dans un chapitre à part.

Si le texte constitutionnel sur le Conseil d'État a été soumis à révision, c'était pour le désigner par son nom, pour souligner son caractère propre, pour marquer son indépendance à l'égard du gouvernement et pour indiquer de manière plus précise ses attributions, notamment en sa qualité de juridiction administrative.

Les auteurs de cette révision constitutionnelle avaient d'ailleurs conclu que le libellé du nouveau texte constitutionnel ne s'opposerait pas à une séparation complète, au niveau des personnes, entre les conseillers d'État exerçant la fonction consultative et ceux exerçant la fonction juridictionnelle.

✓ *L'atrium du Conseil d'État, avec en arrière-fond l'escalier hélicoïdal et les bustes de LL.AA.RR. la Grande-Duchesse Charlotte, le Grand-Duc Jean et la Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte (de g. à dr.)*

© SIP/LUC DEFLORENNE



> 1996

## *Une réforme capitale du Conseil d'État*

{ La réforme la plus incisive depuis sa création est apportée au Conseil d'État en 1996.

À la base de cette réforme se trouve l'arrêt Procola de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 septembre 1995.

Dans cette affaire ayant trait à des quotas laitiers, les juges de Strasbourg ont en effet estimé que la composition du Comité du contentieux du Conseil d'État ne remplissait pas l'exigence d'impartialité découlant de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En effet, quatre conseillers d'État sur les cinq qui avaient siégé dans l'affaire Procola appliquaient un texte de loi au sujet duquel ils avaient déjà auparavant contribué à émettre un avis dans le cadre de la mission consultative du Conseil d'État. D'après la Cour européenne des droits de l'homme, l'association agricole Procola a pu légitimement craindre que les membres du Comité du contentieux se sentent liés par l'avis donné précédemment. Ce simple doute a suffi à mettre en cause l'impartialité du Comité du contentieux.

En retenant les propositions faites par le Conseil d'État lui-même dans son avis sur le projet de loi portant réforme du Conseil d'État, le constituant lui enlève ainsi la fonction juridictionnelle à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997, en supprimant le Comité du contentieux, pour la confier au Tribunal administratif en première instance et à la Cour administrative en appel. En proposant cette solution, le Conseil d'État allait au-delà d'une simple séparation structurelle de l'institution dans le chef des conseillers d'État exerçant la fonction consultative et ceux exerçant la fonction juridictionnelle, telle qu'envisagée encore lors de la révision constitutionnelle de 1989.

Par la révision constitutionnelle du 12 juillet 1996, les compétences du Conseil d'État en tant qu'organe consultatif ont été renforcées. Le législateur investit en effet le Conseil d'État de manière explicite d'une mission qu'il a assumée en fait dès sa création, c'est-à-dire du contrôle *a priori* de la conformité des projets de loi et de règlement par rapport à la Constitution, aux conventions et traités internationaux ainsi qu'aux principes généraux du droit. Le contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité des lois a été confié, par une autre loi, à la Cour constitutionnelle nouvellement créée.

Cette réforme en profondeur a introduit deux nouveautés supplémentaires. Ainsi, la durée de la fonction de conseiller d'État est dorénavant limitée à quinze ans, non renouvelable, et le Conseil d'État peut exceptionnellement se voir imposer un délai de trois mois pour émettre son avis dans le cadre de la procédure législative.



© SIP / LUC DEFLORENNE

## *L'Hôtel du Conseil d'État*

Érigé dans le quartier dit du Marché-aux-Poissons, le plus ancien de la ville de Luxembourg, l'hôtel du Conseil d'État est situé non loin du palais grand-ducal, de l'hôtel de la Chambre des députés, du quartier gouvernemental et de la Cité judiciaire. Le bâtiment se trouve en fait à quelques mètres de l'emplacement de l'ancien hôtel du Conseil provincial (construit en 1532, démoli en 1769).

Il s'agit d'un ensemble composé de bâtiments fusionnés lors des importants travaux de transformation, d'élargissement et de construction opérés dès 2004 et dont les pourtours forment un triangle. La pointe de ce triangle, elle-même située sur l'extrémité du promontoire dominant la vallée de l'Alzette, est munie au premier étage d'une terrasse offrant une vue panoramique à la fois sur les vestiges de la forteresse et, au loin, sur la maison natale de Robert Schuman et le Kirchberg avec ses institutions européennes. Un flanc muni d'une tourelle donne sur le boulevard Victor Thorn ; il est longé par un sentier touristique qui s'inscrit dans le prolongement de la promenade de la Corniche. L'autre flanc se trouve du côté de la rue Sigefroi et fait face à l'église Saint-Michel, dont les origines remontent à l'an 987.

## LE BÂTIMENT DE 1959

{ Le Conseil d'État avait tenu ses séances, jusqu'à la fin de ses missions en tant que plus haute juridiction en matière de contentieux administratif, entre autres dans des locaux de l'ancien Palais de justice, et finalement dans l'hôtel de la Cour des comptes. Il occupe seulement depuis décembre 1959 au 5, rue Sigefroi, un bâtiment pour ses besoins propres, à l'architecture moderne pour l'époque (la pointe du triangle), situé à l'endroit de l'ancienne maison Werling.

La villa abritant la Banque Werling, Lambert et C<sup>ie</sup> avait été érigée en 1888. Après la Seconde Guerre mondiale, elle fut acquise par l'État, puis démolie pour laisser la place en 1959 au bâtiment du Conseil d'État. Le concept architectural du nouveau bâtiment consistait en une construction moderne alliant certaines caractéristiques des anciennes demeures du Marché-aux-Poissons. Celle-ci comporte, outre la forme de sa toiture, des éléments anachroniques hautement symboliques comme le portique en pierre naturelle devant le bâtiment et composé de trois arcades et d'une balustrade ou encore la tourelle latérale en saillie. Les plans afférents avaient été élaborés par Constant Gillardin, qui travaillait à l'époque sous

la direction de Hubert Schumacher, architecte en chef de l'État. Il résulte des documents que la tourelle en saillie a été retenue pour cacher l'arrière-bâtiment démesuré et laid de la clinique Saint-Joseph, et que l'idée d'aménager le rez-de-chaussée en répliquant la colonnade de la maison «Énnert de Steiler» remonte à la Grande-Duchesse Charlotte elle-même via son grand maréchal de la Cour, idée que le président du Conseil avait reprise à son compte.

Le Conseil d'État, qui fêtait son 100<sup>e</sup> anniversaire en 1956, dut cependant attendre la fin des travaux de construction qui s'étendirent de l'automne 1957 au mois de décembre 1959 avant que ne fût inauguré, le 28 janvier 1960, le premier bâtiment réservé à son administration et à ses réunions.



## L'AGRANDISSEMENT DU SITE EN 2006

34

{ À la demande de l'institution elle-même et avec l'accord du gouvernement, le Fonds de rénovation de la vieille ville procéda à partir de 2004 à un réaménagement complet et à une extension du bâtiment existant. Le souci était de maintenir le Conseil d'État au cœur de la vieille ville, non loin du quartier gouvernemental et du Parlement, alors même que les tâches croissantes de son Secrétariat entraînaient une augmentation des effectifs. Le Fonds de rénovation de la vieille ville avait entre-temps acquis les bâtiments contigus au bâtiment de 1959. Selon le Fonds, le défi avait consisté à « sauver le bâtiment du Conseil d'État dans son unité; d'abord au niveau de son architecture, mais également en ce qui concerne son décor intérieur que l'on peut qualifier d'Art déco des années 50 ».

C'est donc à cette occasion que l'hôtel du Conseil d'État a pu englober la moitié du bâtiment adjacent de l'ancienne clinique Saint-Joseph, qui s'étend jusqu'à l'entrée baroque du 3, rue Sigefroi, formée de deux pilastres, rehaussée par un fronton décoré des armoiries de la famille de Feller. L'arrière-bâtiment de la clinique Saint-Joseph, sur le boulevard Victor Thorn, caché derrière la tourelle, a été éventré et reconstruit, tout en réduisant sa hauteur. Une partie de cette nouvelle construction a également été aménagée dans l'intérêt du Conseil d'État.

L'extension présente une continuité avec l'architecture existante de l'hôtel du Conseil

d'État. Par le passé, l'on traversait d'abord une succession d'espaces tels que le porticus, le hall et le foyer pour se retrouver au rez-de-chaussée au cœur du bâtiment. Aujourd'hui, cet agencement est renforcé par l'atrium sous verrière avec ses galeries de circulation à chaque étage, qui met en évidence sur toute sa hauteur l'escalier hélicoïdal de 1959, d'une rare élégance, et sert de liaison entre le nouveau bâtiment et l'ancien. La salle plénière a été agrandie et déplacée du premier au troisième étage pour créer ainsi un espace plus prestigieux.

Les nouveaux locaux, agrandis selon les plans élaborés sous la direction du Fonds de rénovation de la vieille ville, ont été inaugurés le 24 novembre 2006, trois jours avant la cérémonie du 150<sup>e</sup> anniversaire du Conseil d'État.

À l'intérieur, l'apparence du bâtiment de l'hôtel du Conseil d'État se trouve rehaussée par une série de peintures, de gravures et de tapisseries modernes d'une grande diversité artistique. Des artistes luxembourgeois ont temporairement mis à la disposition du Conseil d'État un choix de leurs créations, pour partie spécialement réalisées à cet effet. Certaines de ces œuvres ont entre-temps été acquises par l'État.

Les différentes formes d'art, qui ont ainsi pu s'exprimer sur fond d'architecture, permettent de donner vie à un ensemble d'une nouvelle essence.



✓ *Vue en contre-plongée de l'escalier hélicoïdal*  
© SIP / LUC DEFLORENNE



# Bibliographie



## PUBLICATIONS DU CONSEIL D'ÉTAT

*Le Conseil d'État de 1856 à 1956* (livre jubilaire publié à l'occasion du centenaire du Conseil d'État), 1957

*Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, 2006 (avec mises à jour sur le site Internet du Conseil d'État)

*Le Conseil d'État face à l'évolution de la société luxembourgeoise*, 2006

## AUTRES PUBLICATIONS

BESCH, Marc. *Traité de légistique formelle*, 2005

BONN, Alex. *Der Staatsrat des Großherzogtums Luxemburg*, 1984

BONN, Alex. « Considérations sur la fonction législative du Conseil d'État », dans *Publications de l'Institut grand-ducal, Section des sciences morales et politiques*, vol. 1, 1970, p. 75-89

BONN, Alex. « Histoire du contentieux administratif en droit luxembourgeois », dans *Pasicrisie luxembourgeoise*, 1963

DELAPORTE, Francis. « Histoire et évolution du Conseil d'État, juridiction administrative », dans *Feuille de liaison de la Conférence Saint-Yves*, n° 88, juin 1996, p. 71-85

FONDS DE RÉNOVATION DE LA VIEILLE VILLE. *L'Hôtel du Conseil d'État. Agrandissement et rénovation* (édité à l'occasion du 150<sup>e</sup> anniversaire de l'institution), 2006

SERVICE INFORMATION ET PRESSE DU GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS. *Conseil d'État. Célébration officielle du 150<sup>e</sup> anniversaire 1856-2006. 27 novembre 2006*, 2006



**ÉDITEUR**  
*Service information et presse du gouvernement luxembourgeois,  
Département édition*

**AUTEUR**  
*Conseil d'État*

**LAYOUT**  
*Lola*

**IMPRESSION**  
*Imprimerie Centrale*

**ISBN**  
*978-2-87999-221-1*

*Septembre 2013*





LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
*Service information et presse*



CONSEIL D'ETAT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

