

Projet de loi

portant création d'un établissement public dénommé « Centre national de référence pour la promotion de la santé affective et sexuelle »

Avis du Conseil d'État

(30 juin 2026)

En vertu de l'arrêté du 3 octobre 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Santé et de la Sécurité sociale.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, un « check de durabilité – Nohaltegekeetscheck » ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 20 janvier 2026.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen a pour objet de créer l'établissement public « Centre national de référence pour la promotion de la santé affective et sexuelle », ci-après « Centre ».

Selon les auteurs, le Centre s'inscrit dans une dynamique internationale et nationale visant à reconnaître les droits en matière de santé sexuelle, affective et reproductive. Au Luxembourg, des avancées législatives ont été réalisées pour garantir les droits fondamentaux liés à la santé, à l'égalité et à la liberté individuelle. C'est dans ce contexte que, face à un manque de cohérence dans les actions et politiques existantes, en 2013, un plan d'action national pour la promotion de la santé affective et sexuelle a été présenté par les ministères de la Santé, de l'Égalité des chances, de l'Éducation nationale, de la Famille et de l'Intégration.

Ce plan d'action visait à renforcer l'éducation et l'accompagnement des acteurs impliqués. Pour coordonner ces efforts, la création du Centre a été décidée en 2013 et validée par le Conseil de gouvernement en 2016, avec une mise en œuvre confiée à l'association sans but lucratif Planning Familial, ci-après « Planning Familial ».

Le projet de loi sous examen prévoit que le Centre, qui est actuellement géré par le Planning Familial, adopte la forme juridique d'un établissement public afin de lui donner un cadre institutionnel solide, une autonomie de gestion et une meilleure capacité d'adaptation aux défis actuels et futurs.

Le Conseil d'État constate à la lecture du projet de loi sous examen, et notamment des articles 6, 7 et 11, que l'autonomie du Centre est nettement entravée par les mécanismes de contrôle exercés par l'État. Or, comme il l'avait exposé dans son avis complémentaire du 2 mai 2001 sur le projet de loi n° 4702 portant création d'un établissement public nommé "Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster"¹, le Conseil d'État rappelle qu'un « juste équilibre entre le souci d'assurer une réelle autonomie à l'établissement public projeté et la préoccupation non moins légitime de mettre l'État en mesure d'exercer effectivement son pouvoir de contrôle et de tutelle » doit être recherché. Il est donc essentiel qu'un projet de loi portant création d'un établissement public opère une séparation judicieuse entre les décisions relevant de la souveraineté exclusive du conseil d'administration et celles soumises à l'approbation du ministre de tutelle ou du Gouvernement en conseil.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

Sans observation.

Article 4

Le paragraphe 1^{er} prévoit que les membres du conseil d'administration sont nommés et révoqués par le Gouvernement en conseil. À cet égard, le Conseil d'État relève que l'article 5, paragraphe 6, prévoit toutefois que le président est révoqué par le conseil d'administration. S'ajoute à cela que le paragraphe 8 de l'article sous examen dispose que les membres du conseil d'administration peuvent être exclus du Centre si d'une manière quelconque ils ont gravement porté atteinte aux intérêts et à l'objet du Centre et que l'exclusion sera prononcée par le Gouvernement en conseil. Se pose dès lors la question de savoir si les notions de « révocation » et d'« exclusion » renvoient à des procédures distinctes ou non, aucune clarification n'étant apportée à cet égard. En l'absence de distinction claire entre ces différents mécanismes et au regard des incohérences relevées quant aux autorités compétentes, les dispositions sous revue sont source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. Concernant la révocation du président, une solution pourrait consister à prévoir que la révocation soit proposée par le conseil d'administration tout en étant prononcée par le Gouvernement en conseil.

Au paragraphe 7, la deuxième phrase est redondante avec l'article 5, paragraphe 6, deuxième phrase, et est à supprimer.

En ce qui concerne le paragraphe 10, le Conseil d'État signale qu'il n'y a pas lieu de prévoir une attribution de jetons de présence à des membres du conseil d'administration qui y siègent en tant qu'agents publics dans le cadre de l'exécution de leurs tâches normales. Par ailleurs, il recommande de remplacer le mot « participants » par les mots « experts participants » afin de cibler de manière précise le périmètre des personnes bénéficiant d'indemnités ou de jetons de présence.

¹ Doc. parl. n° 4702³.

Article 5

Le paragraphe 1^{er} est en contradiction avec l'article 6, paragraphe 1^{er}, point 8°. En effet, selon le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen, le règlement d'ordre intérieur est soumis à l'approbation du Gouvernement en conseil. L'article 6, paragraphe 1^{er}, point 8°, prévoit toutefois que le ministre ayant la Santé dans ses attributions doit approuver le règlement d'ordre intérieur qui est adopté par le conseil d'administration du Centre. Au vu de cette incohérence, qui est source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 1^{er}.

Concernant le quorum d'un tiers prévu aux paragraphes 2 et 3, le Conseil d'État signale que, dans le cas d'un conseil d'administration composé de sept membres, le calcul de cette majorité est malaisé. Cette observation vaut également pour le paragraphe 6, seconde phrase, qui exige une majorité de deux tiers des voix pour la désignation et la révocation du directeur et du président. Il recommande dès lors de fixer directement les seuils applicables en prévoyant trois membres aux paragraphes 2 et 3 et cinq voix au paragraphe 6.

Concernant le paragraphe 6, seconde phrase, et la révocation du président y prévue, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'égard de l'article 4, paragraphe 1^{er}, et réitère son opposition formelle.

Article 6

Le paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, dispose que « [l]e conseil d'administration prend toutes les décisions en relation avec la gestion de l'établissement, sous réserve des décisions suivantes qui sont soumises à l'approbation du ministre : » L'article 7, paragraphe 1^{er}, prévoit que le directeur est chargé d'assurer la « gestion courante » de l'établissement. Le Conseil d'État relève qu'il en découle un chevauchement des compétences entre le conseil d'administration et le directeur, faute de distinction suffisamment claire entre la « gestion » et la « gestion courante ». Au vu de cette ambiguïté, la disposition sous revue est source d'insécurité juridique et le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue.

Concernant le paragraphe 1^{er}, point 8°, de l'article sous examen, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'égard de l'article 5, paragraphe 1^{er}, et réitère son opposition formelle y formulée.

S'ajoute à cela que, selon l'article 5, paragraphe 1^{er}, le conseil d'administration se dote d'un code de déontologie qui est soumis à l'approbation du Gouvernement en conseil. Le Conseil d'État relève que ledit code de déontologie n'est pas mentionné au paragraphe 2 de l'article sous examen qui détermine les décisions prises par le conseil d'administration qui sont soumises à l'approbation du Gouvernement en conseil.

Article 7

Concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'égard de l'article 6, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire.

Articles 8 et 9

Sans observation.

Article 10

Le Conseil d'État donne à considérer que le paragraphe 2 est redondant par rapport au paragraphe 1^{er}, point 1^o, et peut dès lors être supprimé.

Article 11

Concernant le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Article 12

Concernant le paragraphe 2, deuxième phrase, le Conseil d'État renvoie à l'observation suivante formulée dans son avis n° 8399 du 4 février 2025 : « Dans la mesure où il relève de l'évidence que le réviseur d'entreprises agréé doit remplir les conditions requises par la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession d'audit, la troisième phrase est à supprimer, pour être superfétatoire. »

Articles 13 et 14

Sans observation.

Article 15

Le Conseil d'État demande de supprimer le terme « salarié ». En effet, la notion de « personnel salarié » induit en erreur en ce qu'il pourrait en être déduit qu'il existe également du personnel « non-salarié ».

Article 16

À la lecture du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État comprend que l'intention des auteurs est de limiter la reprise des salariés engagés par le Planning familial aux salariés ayant travaillé dans la « promotion de la santé affective et sexuelle » auprès de cette entité.

Articles 17 et 18

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Le Conseil d'État signale que le projet de loi sous avis comporte non seulement des dispositions autonomes, mais également des dispositions modificatives. À cet égard il est rappelé que l'intitulé d'un acte est censé dresser l'inventaire des actes que le dispositif modifie au moment de son adoption. Partant, l'intitulé de la loi en projet sous revue est à reformuler comme suit :

« Projet de loi portant création d'un établissement public dénommé « Centre national de référence pour la promotion de la santé affective et sexuelle » et modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, il est indiqué d'écrire « , ci-après « ministre » » étant donné que le mot « le » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, point 6 , il est recommandé de remplacer les mots « les contenus et messages en matière de formation » par les mots « le contenu des formations et les messages à communiquer dans le cadre de ces formations ». Aux points 7^o et 8^o, il y a lieu d'omettre le trait d'union entre le mot « populations » et le mot « cibles », pour écrire « populations cibles ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, point 5^o, il faut remplacer les mots « du domaine » par les mots « dans les domaines ».

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « en vertu des pouvoirs qui leurs ~~sont~~ délégués ».

Au paragraphe 8, première phrase, il y a lieu de supprimer le mot « public » après le mot « établissement ». À la deuxième phrase, il est signalé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Cette observation vaut également pour l'article 5, paragraphe 3.

Article 5

Aux paragraphes 5, deuxième phrase, et 8, il y a lieu, dans un souci de cohérence terminologique, de remplacer le mot « administrateurs » par le mot « membres ».

Au paragraphe 7, il faut écrire « Le conseil d'administration peut, à tout moment, requérir ~~du~~ le directeur de fournir toutes les explications ou informations ».

Article 7

Au paragraphe 3, il est signalé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Cette observation vaut également pour l'article 17, deuxième phrase.

Article 10

Le mot « gouvernement » est à rédiger systématiquement avec une lettre initiale « g » majuscule.

Au paragraphe 2, deuxième phrase, les mots « ministère ayant la Santé dans ses attributions » sont à remplacer par les mots « Ministère de la santé ».

Au paragraphe 3, alinéa 3, première phrase, la formule « une ou plusieurs » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Article 12

Aux paragraphes 2, deuxième phrase, et 3, il convient d'insérer le mot « agréé » après les mots « réviseur d'entreprises ».

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il faut veiller à citer correctement l'intitulé de citation de l'acte en question, pour écrire « loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ».

Article 14

Le Conseil d'État signale que les dispositions modificatives suivent les dispositions autonomes. Toutefois, elles précèdent les dispositions abrogatoires ou transitoires, de sorte que l'article sous examen est à insérer en tant qu'article 15 dans un chapitre 5 nouveau qui est à intituler « Dispositions modificatives ». En procédant ainsi, l'article 15 actuel devient l'article 14 et le chapitre 5 actuel devient le chapitre 6.

Au point 2°, dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Article 18 (selon le Conseil d'État)

Suite aux observations relatives à l'intitulé de la loi en projet ci-avant, il y a lieu d'ajouter un article 18 nouveau relatif à l'introduction d'un intitulé de citation qui prendra la teneur suivante :

« **Art. 18.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] portant création d'un établissement public dénommé « Centre national de référence pour la promotion de la santé affective et sexuelle ». »

L'article relatif à la mise en vigueur est à renuméroter en article 19 en conséquence.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 30 juin 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch