



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 5458

Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat

Date de dépôt : 07-04-2005

Date de l'avis du Conseil d'État : 23-12-2005

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
07-04-2005	Déposé	5458/00	<u>4</u>
01-07-2005	Avis de la Chambre de Travail (1.7.2005)	5458/01	<u>9</u>
15-07-2005	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (15.7.2005)	5458/02	<u>12</u>
18-07-2005	Avis de la Chambre des Métiers (18.7.2005)	5458/03	<u>15</u>
25-10-2005	Avis de la Chambre de Commerce (25.10.2005)	5458/04	<u>18</u>
09-11-2005	Avis de la Chambre d'Agriculture - Dépêche du Président et du Secrétaire général de la Chambre d'Agriculture au Ministre d'Etat (9.11.2005)	5458/05	<u>21</u>
23-12-2005	Avis du Conseil d'Etat (23.12.2005)	5458/06	<u>24</u>
15-05-2006	1) Dépêche du Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des Députés au Président de la Chambre des Députés (8.2.2006) 2) Dépêche du Président de [...]	5458/07	<u>31</u>
29-10-2008	1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Ministre d'Etat, Premier Ministre (29.10.2008) 2) Dépêche du Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle au [...]	5458/08	<u>36</u>
21-03-2016	Arrêté Grand-Ducal de retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés (15.3.2016)	5458/09	<u>39</u>
23-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (26) de la reunion du 23 mars 2016	26	<u>42</u>
17-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (24) de la reunion du 17 mars 2016	24	<u>47</u>
16-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (23) de la reunion du 16 mars 2016	23	<u>59</u>
14-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (22) de la reunion du 14 mars 2016	22	<u>67</u>
09-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (21) de la reunion du 9 mars 2016	21	<u>75</u>
03-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (20) de la reunion du 3 mars 2016	20	<u>88</u>
24-02-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (18) de la reunion du 24 février 2016	18	<u>96</u>
22-02-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (17) de la reunion du 22 février 2016	17	<u>107</u>
03-02-2016	Commission des Institutions et de la Révision	16	<u>114</u>

Date	Description	Nom du document	Page
	constitutionnelle Procès verbal (16) de la reunion du 3 février 2016		
02-02-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (15) de la reunion du 2 février 2016	15	<u>126</u>

5458/00

N° 5458
CHAMBRE DES DEPUTES
 Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi du 12 juillet 1996
 portant réforme du Conseil d'Etat**

* * *

(Dépôt: le 7.4.2005)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (25.3.2005).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs.....	2
4) Commentaire des articles.....	3
5) Fiche financière.....	3

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat.

Palais de Luxembourg, le 25 mars 2005

Le Premier Ministre,
Ministre d'Etat,
 J.-Cl. JUNCKER

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er. La loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat est modifiée comme suit:

L'article 4, alinéa 1 est remplacé comme suit:

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

Art. 2. A l'article 7 de la même loi, les alinéas 1 à 3 sont remplacés comme suit:

„**Art. 7.** En cas de renouvellement intégral du Conseil d'Etat, le Grand-Duc procède à la nomination directe de neuf membres.

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

Neuf membres sont choisis par le Grand-Duc sur une liste de treize candidats présentée par le Conseil d'Etat, composée selon les prescriptions des alinéas qui précèdent.“

*

EXPOSE DES MOTIFS

Dans sa déclaration du 4 août 2004 devant la Chambre des députés, le Gouvernement avait annoncé son intention de proposer un ensemble de mesures destinées à permettre au Conseil d'Etat d'accomplir ses missions dans les meilleures conditions. Le présent projet de loi fait suite à cette annonce en mettant en avant un premier train de mesures au sujet duquel la déclaration gouvernementale précitée se prononce comme suit:

„Pour permettre au Conseil d'Etat d'exercer ses prérogatives en matière législative et réglementaire dans les meilleures conditions possibles, face à l'augmentation et la complexité croissante des projets de textes normatifs dont il est saisi, le Gouvernement envisage de faire porter le nombre des membres de la Haute Corporation de 21 à 27.“

A l'origine, le Conseil d'Etat était composé de 11 membres qui furent nommés le 28 novembre 1857. La réforme opérée par la suite par la loi du 16 janvier 1866 portant organisation du Conseil d'Etat a augmenté ce nombre à 15 membres. Cette composition numérique est restée en l'état jusqu'à la réforme de 1961 devenue nécessaire puisque le Conseil d'Etat n'était plus outillé pour couvrir, dans des conditions satisfaisantes, les missions qui lui étaient confiées.

L'article 1er de la loi du 8 février 1961 portant organisation du Conseil d'Etat a ainsi porté le nombre des conseillers de 15 à 21. Depuis lors, le nombre des conseillers d'Etat n'a plus varié.

Or, l'analyse des statistiques qui documentent les activités du Conseil d'Etat pendant la période de temps qui s'est écoulée depuis la réforme en profondeur que le fonctionnement du Conseil d'Etat a subie en 1996, fait ressortir une progression importante du volume de ses activités tant au niveau du nombre de réunions des commissions, qui passent de 168 en 1994/1995 à 292 en 2003/2004 (+ 74%), qu'à celui du nombre d'avis rendus sur les projets et propositions de loi, sur les projets de règlement et sur les amendements, qui augmentent de 230 en 1994/1995 à 350 en 2003/2004 (+ 52%).

Par ailleurs, et pour illustrer le fait que le volume de la législation a suivi la même courbe, on notera que le nombre de pages publiées au Mémorial A est passé de 3.072 pages en 1994 à 3.939 en 2004 (+ 28%).

Fort de ce constat, le Gouvernement a décidé de proposer de doter le Conseil d'Etat des ressources humaines indispensables pour lui permettre d'exercer sa mission dans les meilleures conditions.

Parallèlement, le Gouvernement saisit l'occasion pour augmenter le nombre de conseillers juristes du Conseil d'Etat, et ceci afin de mieux adapter la composition de la Haute Corporation aux attributions qui sont au cœur de ses missions, à savoir le contrôle de nature juridique des projets et propositions lui soumises et le contrôle a priori de la constitutionnalité des projets et propositions de loi, contrôles devenus nettement plus complexes surtout en raison de l'accroissement de l'arsenal législatif et réglementaire.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article a pour objet de modifier le premier alinéa de l'article 4 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat et de porter le nombre des conseillers d'Etat de 21 à 27.

Parallèlement, le nombre de détenteurs d'un diplôme de docteur en droit délivré par un jury luxembourgeois ou titulaires d'un grade étranger d'enseignement supérieur en droit homologué et transcrit conformément à la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur, fixé à 11 est également revu à la hausse et porté à 17. Le Conseil d'Etat continuera dès lors à être composé d'une majorité de juristes.

Article 2

Cet article a pour objet de modifier les alinéas 1 à 3 de l'article 7 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat. Cette modification est une conséquence directe de l'augmentation du nombre de conseillers à 27.

En effet, dorénavant, il y aura chaque fois 9 conseillers, au lieu de 7, à nommer ou à choisir et ce sur une liste de 13 candidats proposés, au lieu de 10 candidats.

*

FICHE FINANCIERE

Les coûts supplémentaires engendrés par le projet de loi sont constitués par l'ensemble des indemnités revenant aux six nouveaux conseillers d'Etat, auxquelles il y a lieu d'ajouter la part de l'Etat dans l'assurance pension.

Les indemnités revenant aux membres du Conseil d'Etat sont fixées dans les dispositions du règlement grand-ducal du 15 mai 1997 portant fixation des indemnités des membres du Conseil d'Etat.

En application de ce règlement, chaque conseiller d'Etat jouit d'une indemnité annuelle, ainsi que d'une allocation de fin d'année.

La valeur d'un point indiciaire applicable au 1er mars 2005 correspond à 14,3486173 euros pour les fonctionnaires de l'Etat, respectivement à 13,5867490 euros pour les employés de l'Etat.

L'indemnité annuelle brute revenant aux six nouveaux conseillers se chiffre à **309.930,48** euros (300 points x 14,3486173 euros/point = 4.304,59 euros brut par mois; 4.304,59 euros x 12 mois = 51.655,08 euros par an; 51.655,08 euros x 6 conseillers = 309.930,48 euros brut).

L'allocation de fin d'année brute revenant aux six nouveaux conseillers se chiffre à **24.456,12** euros (300 points x 13,5867490 euros/point = 4.076,02 euros; 4.076,02 euros x 6 conseillers = 24.456,12 euros).

La contribution de l'Etat à l'assurance pension étant de 8%, il y a lieu d'ajouter **26.750,93** euros (309.930,48 euros + 24.456,12 euros = 334.386,60 euros; 334.386,60 euros x 8% = 26.750,93 euros).

Il en résulte que l'ensemble des coûts engendrés par le présent projet se chiffre à **361.137,53 euros.**

Service Central des Imprimés de l'Etat

5458/01

N° 5458¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 12 juillet 1996
portant réforme du Conseil d'Etat**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(1.7.2005)

Par lettre en date du 6 avril 2005, le ministre de l'Etat a saisi pour avis notre chambre du projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat.

Si notre chambre peut suivre le bien-fondé du présent projet de loi consistant à augmenter le nombre de conseillers du Conseil d'Etat de vingt et un, actuellement, à vingt-sept afin de tenir compte de la progression en volume de ses activités due au nombre croissant d'avis à rendre sur les projets et propositions de loi, elle se pose néanmoins la question pourquoi le projet de loi augmente disproportionnellement le nombre de conseillers, détenteurs d'un diplôme en droit, par rapport au total des conseillers de 52% (11/21) à 63% (17/27).

Sous réserve de cette remarque, notre chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord au projet de loi cité sous rubrique.

Luxembourg, le 1er juillet 2005

*Pour la Chambre de Travail,**Le directeur adjoint,*
Léon DRUCKER*Le président,*
Henri BOSSI

Service Central des Imprimés de l'Etat

5458/02

N° 5458²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 12 juillet 1996
portant réforme du Conseil d'Etat**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(15.7.2005)

Par dépêche du 6 avril 2005, Monsieur le Premier Ministre a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Après avoir annoncé le 4 août 2004, dans la déclaration sur son programme politique, qu'il entendait proposer une série de mesures destinées à permettre au Conseil d'Etat d'accomplir ses missions dans de meilleures conditions, le gouvernement présente maintenant ce qu'il appelle „*un premier train de mesures*“, à savoir un projet de loi contenant en tout et pour tout une mesure – l'augmentation du nombre des membres du Conseil d'Etat qui est destiné à passer de 21 actuellement à 27. Il est vrai que le projet de loi prévoit aussi l'augmentation simultanée du nombre des juristes de 11 actuellement à 17. Le „*train*“ de mesures est donc plutôt compact.

Cette proposition du gouvernement appelle plusieurs observations de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Tout d'abord, à défaut de motivation convaincante, la „*réforme*“ projetée pourrait donner l'impression que le renforcement quantitatif du Conseil d'Etat aurait plutôt pour but d'offrir des possibilités de promotion à des fidèles méritants.

Ensuite, il y a lieu de constater que, face à la décision du gouvernement de faciliter le travail du Conseil d'Etat, il ne se retrouve aucune revendication de la part de l'institution concernée. A la connaissance de la Chambre, le Conseil d'Etat n'a jamais suggéré une augmentation, ni surtout une augmentation aussi substantielle, du nombre de ses membres. L'on retrouve certes dans les rapports annuels du Conseil d'Etat et dans certains de ses avis des allusions voilées sur les circonstances dans lesquelles il doit accomplir son travail, mais ces remarques concernent principalement la qualité formelle et technique de beaucoup des textes qui lui sont présentés par le gouvernement. Pour remédier à ce défaut, point n'est besoin de réformer le Conseil d'Etat, il suffirait d'améliorer le travail des services gouvernementaux, prioritairement celui des ministères. Les juristes supplémentaires qui doivent entrer au Conseil d'Etat trouveraient donc place plus opportunément dans l'administration gouvernementale.

En rejetant sur le Conseil d'Etat la charge de formuler selon les règles de l'art les textes légaux et réglementaires, le gouvernement admet implicitement qu'il n'est plus à même de contrôler le fonctionnement de ses propres services et d'exiger de ceux-ci la prestation d'un travail de rédaction de qualité. Là où les entreprises privées ont recours à des consultants juridiques qualifiés externes, le gouvernement dénature le Conseil d'Etat en maison de correction de textes qu'il n'est plus capable lui-même d'éditer dans une forme acceptable. Le Conseil d'Etat, institution constitutionnelle, mérite mieux. En effet, ne faudrait-il pas en tout premier lieu lui donner les moyens de jouer pleinement son rôle de conseiller des autres institutions constitutionnelles, et d'abord du pouvoir exécutif? L'analyse des textes, non quant à la forme mais quant à la substance, voilà le domaine d'activités qu'il faudrait lui permettre de développer.

La Chambre regrette que le gouvernement, après avoir annoncé en août 2004 „*un ensemble de mesures*“ (premier alinéa de l'exposé des motifs) et après avoir présenté en mars 2005 „*un premier train de mesures*“, ne se voie pas encore à même d'annoncer le contenu complet de la réforme dans

laquelle il envisage d'embarquer le Conseil d'Etat. L'examen du projet de loi 5458 aurait été plus aisé si la Chambre avait eu la possibilité de tenir compte, sinon du texte précis de l'ensemble de la réforme envisagée, du moins de la présentation synthétique des visées de celle-ci. L'opération au compte-gouttes à laquelle il est procédé maintenant ne répond pas aux critères de transparence et de bonne gouvernance auxquels le gouvernement aime se référer dans d'autres circonstances.

Le Conseil d'Etat se composera donc dorénavant de 27 membres. Trois de plus, et il aurait atteint la moitié du poids de la Chambre des Députés. Au départ comité de sages, le Conseil d'Etat est en passe de devenir une boursoufflure. Avec l'argumentation mise en avant par le gouvernement (progression considérable du volume des textes qui sont soumis à l'avis de l'institution), il faudrait procéder aussi à une augmentation parallèle du nombre des membres du Parlement, moins importante peut-être parce que le Parlement n'a pas à connaître des textes des projets de règlement grand-ducal, mais conséquente quand même. La Chambre des Députés semble cependant fonctionner à merveille, puisque aucune réforme comparable n'est envisagée.

La question qui se pose inévitablement est celle de l'adéquation de la solution proposée par rapport au problème à résoudre. En quoi l'augmentation à 27 de ses membres permet-elle au Conseil d'Etat de mieux remplir sa mission? Le projet de loi n'apporte pas de réponse à cette question, sinon qu'il admet implicitement que cette augmentation aboutira nécessairement et automatiquement à une accélération de l'élaboration des avis du Conseil d'Etat et à une amélioration de leur qualité. Rien n'est moins sûr.

L'organisation interne des travaux du Conseil d'Etat restant un chapitre préservé des regards indiscrets du public, la Chambre ne peut pas se prononcer définitivement sur ce point. Si le Conseil d'Etat subdivise effectivement, comme on l'entend parfois, son travail sur un certain nombre de commissions, l'augmentation du nombre des conseillers permettra

- soit d'augmenter le nombre des commissions (le nombre des membres qui composent chacune d'elles resterait alors stable), et ce serait à cause du nombre plus élevé des commissions qu'un nombre plus élevé d'avis pourrait être élaboré, ce qui permettrait d'améliorer la rapidité de travail du Conseil d'Etat,
- soit d'augmenter le nombre de conseillers par commission (le nombre des commissions resterait alors stable), ce qui permettrait de diminuer le temps de rotation des rapporteurs, donc aussi d'augmenter le nombre des dossiers traités et des avis émis.

Les deux solutions qu'une personne externe aux arcanes de l'institution peut ainsi entrevoir, présentent toutefois chacune une faille de taille: la première (augmentation du nombre des commissions) ne permettra plus au conseiller individuel de rester présent, proportionnellement, dans autant de commissions qu'actuellement, par voie de conséquence, chaque conseiller sera moins informé de ce qui se passe dans l'ensemble des commissions, sera enfermé dans un nombre de commissions moins important qu'actuellement, se spécialisera donc encore davantage qu'actuellement, et devra nécessairement augmenter le temps qu'il consacre aux dossiers à l'examen desquels il n'a pas participé en commission. La seconde (augmentation du nombre des dossiers par commission) exigera des conseillers une augmentation substantielle de leur temps passé en commissions sans pour autant diminuer le temps de travail qu'ils doivent consacrer à l'examen de ceux des dossiers qui ne sont pas passés par les commissions dont ils sont les membres.

Finalement, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est à se demander pourquoi, dans le contexte du projet sous avis, la question fondamentale sur les structures du Conseil d'Etat n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi. Comme à l'époque le Conseil d'Etat était conçu comme le conseiller de la Couronne (comité de sages, comme il a été dit ci-avant) – concept qui a évidemment évolué entre-temps – on aurait par exemple pu s'interroger sur la légitimation, la désignation (le choix), l'indépendance ou encore les qualités, connaissances, expériences et autres compétences requises de ses membres.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 juillet 2005.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

Service Central des Imprimés de l'Etat

5458/03

N° 5458³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 12 juillet 1996
portant réforme du Conseil d'Etat**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(18.7.2005)

Par sa lettre du 6 avril 2005, Monsieur le Ministre d'Etat a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le Conseil d'Etat trouve son origine dans la Constitution de 1856 et avait alors 11 membres.

La loi du 16 janvier 1866 portant organisation du Conseil d'Etat a augmenté ce nombre à 15 membres. Il n'y a plus eu de changements jusqu'à la réforme de 1961 devenue nécessaire puisque le Conseil d'Etat ne disposait plus de moyens suffisants pour accomplir convenablement les missions qui lui étaient confiées. La loi du 8 février 1961 a alors porté le nombre des conseillers de 15 à 21. Depuis lors, le nombre des conseillers est resté inchangé.

Le projet de loi sous avis se propose d'augmenter le nombre de conseillers d'Etat de 21 à 27 et plus spécialement celui des juristes de 11 à 17. Il n'apporte pas de modifications de fond.

La Chambre des Métiers approuve l'augmentation proposée. Compte tenu de l'inflation législative et réglementaire et de la complexité croissante des textes législatifs et réglementaires, il est essentiel que la Haute Corporation, chargée de donner son avis sur les projets de loi et les projets de règlement grand-ducal et de contrôler la conformité de ces projets par rapport à la Constitution, aux traités internationaux et aux principes généraux de droit, dispose des ressources humaines nécessaires avec les compétences requises, plus particulièrement en droit, pour effectuer sa mission dans les meilleures conditions possibles et dans un délai raisonnable.

Notre chambre professionnelle est d'avis qu'une réforme en profondeur du Conseil d'Etat dont le fonctionnement discret, à l'abri des projecteurs et de l'effervescence politique, correspond parfaitement à la nature de sa mission, n'est pas d'actualité. Tout au plus serait-il opportun d'envisager l'une ou l'autre adaptation ponctuelle.

Ainsi, la Chambre des Métiers considère qu'il faudrait réfléchir sur la gestion temporelle des travaux du Conseil d'Etat. L'obligation pour la Haute Corporation de rendre ses avis dans un certain délai défini aurait l'avantage de permettre une meilleure planification des travaux parlementaires et faciliterait à son tour l'organisation des chambres professionnelles dans le contexte de l'élaboration des avis qu'elles rendent au sujet des projets de loi ou de règlement grand-ducal intéressant directement leurs ressortissants.

D'après la législation actuelle sur le Conseil d'Etat, la fonction de membre 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'Etat.

La fonction de membre du Conseil d'Etat est également compatible avec la fonction de conseiller de Gouvernement. La présence de conseillers de Gouvernement au sein de la Haute Corporation est certainement un garant pour la qualité des avis du Conseil d'Etat. Dans un petit pays comme le nôtre, les spécialistes dans différents domaines sont rares, ce qui rend la présence de ces conseillers d'autant plus précieuse.

Toujours est-il qu'il s'agit là d'une situation plutôt délicate alors que le Conseil d'Etat est amené à rendre son avis sur des projets de loi ou de règlement dont les conseillers de Gouvernement ont pu être l'instigateur ou l'auteur. La Chambre des Métiers se demande s'il ne faudrait pas, eu égard au principe général de droit de l'impartialité, entamer des réflexions sur le bien-fondé de cette particularité dans la composition du Conseil d'Etat.

La Chambre des Métiers constate enfin que les femmes sont actuellement une espèce rare au sein du Conseil d'Etat. Elle considère qu'il est important de veiller, lors de la nomination de nouveaux membres, à atteindre progressivement une représentation plus équilibrée.

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1

Cet article modifie l'article 4 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat. Il prévoit une augmentation des conseillers de 21 à 27, dont 17 au moins doivent être détenteurs du diplôme de docteur en droit privé délivré par un jury luxembourgeois ou titulaires d'un grade étranger d'enseignement supérieur en droit homologué et transcrit conformément à la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur.

La Chambre des Métiers approuve cette disposition qui permettra au Conseil d'Etat d'accomplir sa mission sans cesse croissante avec une équipe renforcée.

Article 2

Cet article modifie l'article 1 à 3 de l'article 7 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat en prévoyant qu'en cas de renouvellement intégral du Conseil d'Etat, le Grand-Duc procédera à la nomination directe de 9 membres, 9 membres seront choisis par le Grand-Duc sur une liste de 13 candidats présentée par la Chambre des députés et 9 membres seront choisis par le Grand-Duc sur une liste de 13 candidats présentée par le Conseil d'Etat.

La Chambre des Métiers constate qu'il y aura 9 conseillers au lieu de 7 à nommer ou à choisir sur une liste de 13 candidats. Elle approuve cette disposition, qui est une conséquence directe de l'augmentation du nombre des conseillers à 27.

La Chambre des Métiers approuve le projet de loi sous avis.

Luxembourg, le 18 juillet 2005

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Paul RECKINGER

5458/04

N° 5458⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 12 juillet 1996
portant réforme du Conseil d'Etat**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(25.10.2005)

Par sa lettre du 6 avril 2005, Monsieur le Ministre d'Etat a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de loi élargé.

Le projet de loi a pour objet d'augmenter le nombre des conseillers du Conseil d'Etat de vingt et un à vingt-sept conseillers *afin de permettre au Conseil d'Etat d'exercer ses prérogatives en matière législative et réglementaire dans les meilleures conditions possibles face à l'augmentation et à la complexité croissante des projets de textes normatifs dont il est saisi*. Le nombre de conseillers juristes est, proportionnellement à cette augmentation, porté de onze à dix-sept conseillers.

La Chambre de Commerce adhère entièrement à l'objectif poursuivi par le projet de loi sous avis qui pourra contribuer à permettre au Conseil d'Etat d'émettre ses avis plus rapidement en fonction de la croissance continue des projets qu'il est tenu d'aviser.

La Chambre de Commerce n'a pas de remarques particulières à émettre en ce qui concerne le projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce souscrit par ailleurs à une proposition de modification de la Chambre des Métiers visant à modifier la loi actuellement en vigueur et qui concerne l'incompatibilité de certaines professions ou fonctions avec la fonction de conseiller d'Etat.

La fonction de conseiller d'Etat est à l'état actuel de la loi compatible avec la fonction de conseiller de Gouvernement. Il est pertinent de s'interroger à cet égard sur l'impartialité des conseillers d'Etat qui rendent des avis sur des projets de loi ou de règlement à l'élaboration desquels ils ont été associés en tant que conseillers de gouvernement.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5458/05

N° 5458⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 12 juillet 1996
portant réforme du Conseil d'Etat**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE**DEPECHE DU PRESIDENT ET DU SECRETAIRE GENERAL
DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE AU MINISTRE D'ETAT**

(9.11.2005)

Monsieur le Ministre,

Par lettre du 7 avril 2005 vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture, pour avis sur le projet de loi sous rubrique.

La Chambre d'Agriculture a analysé le projet dont question en assemblée plénière.

Le projet sous analyse a pour objet de porter le nombre de conseillers d'Etat de 21 à 27. Il s'agit plus concrètement de renforcer le nombre de conseillers d'Etat par des spécialistes en droit étant donné qu'il est prévu d'augmenter le nombre de juristes de 11 à 17 personnes.

La Chambre d'Agriculture approuve l'augmentation du nombre de conseillers d'Etat. En effet, notre Chambre constate bien que le nombre de textes légaux et réglementaires augmente sans cesse et il est de l'avis de notre Chambre, de doter le Conseil d'Etat du nombre suffisant de spécialistes pour procéder, dans les meilleurs délais, à l'analyse des textes légaux et réglementaires. Ce n'est d'ailleurs pas pour la première fois que le nombre de conseillers d'Etat a été augmenté depuis la création, en 1856, de la Haute Corporation. Le nombre de conseillers d'Etat a été porté de 11 à 15 en 1866 et de 15 à 21 en 1961.

Si l'importance économique du secteur agricole n'a fait que régresser au fil des dernières décennies, il n'en est pas de même en ce qui concerne le volume de la réglementation y afférente. Non seulement que le nombre de textes légaux et réglementaires qui touchent directement l'agriculture progresse de façon exponentielle, encore est-il que la matière devient de plus en plus complexe.

Vu la profonde intégration de la politique agricole au niveau communautaire, il n'est pas rare de devoir transposer en droit national, dans des délais les plus brefs, des textes communautaires très souvent surchargés, faisant de nombreuses références à divers autres règlements et directives. La réforme de la politique agricole commune décidée par le Conseil des Ministres en juin 2003 constitue un bel exemple.

Dans certains de ses avis au sujet de textes en relation avec ladite réforme, la Chambre d'Agriculture aurait d'ailleurs bien voulu connaître l'avis du Conseil d'Etat, notamment en ce qui concerne la portée de certaines dispositions et ceci dans le but d'obtenir une plus grande sécurité juridique.

Vu la spécificité des législations agricoles et vu le caractère particulier du secteur agricole touchant à des domaines aussi variés que l'environnement, la protection de la nature, le droit à la propriété, l'aménagement du territoire, la Chambre d'Agriculture est d'avis qu'il serait important que le Conseil d'Etat dispose de compétences spécifiques dans ce domaine.

C'est dans ce sens que la Chambre d'Agriculture estime que le Conseil d'Etat doit être doté du capital humain nécessaire pour pouvoir analyser avec la plus grande objectivité et en conformité avec les principes généraux de droit, les textes légaux et réglementaires.

Veuillez croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'expression de nos sentiments distingués.

Le Secrétaire général,
Robert LEY

Le Président,
Marco GAASCH

Service Central des Imprimés de l'Etat

5458/06

N° 5458⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 12 juillet 1996
portant réforme du Conseil d'Etat**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(23.12.2005)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 8 avril 2005, le Conseil d'Etat fut saisi pour avis du projet de loi sous rubrique dont le texte proprement dit était accompagné de l'exposé des motifs, du commentaire des articles ainsi que de la fiche financière prescrite en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Les 26 juillet, 23 août, 10 novembre et 12 décembre 2005, le Conseil d'Etat se vit respectivement communiquer les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des métiers, de la Chambre de travail, de la Chambre de commerce ainsi que de la Chambre d'agriculture.

*

Le projet de loi en vedette n'entend pas procéder à une réforme en profondeur du Conseil d'Etat, mais se limite à proposer „un premier train de mesures“ consistant essentiellement à renforcer l'institution visée en portant le nombre de ses membres de 21 à 27 unités. En procédant de la sorte, le Gouvernement estime avoir répondu aux besoins du Conseil d'Etat „en ressources humaines indispensables pour lui permettre d'exercer sa mission dans les meilleures conditions“, comme s'exprime l'exposé des motifs. Force est de relever dans ce contexte que l'effet de cette mesure prendrait sans doute un autre relief si cet élargissement était accompagné d'une réflexion au sujet d'une solution, le cas échéant, inspirée du congé politique, qui serait de nature à favoriser l'intérêt pour le Conseil d'Etat de candidats issus du „secteur privé“, à favoriser l'équilibre de la composition de l'institution visée et à contribuer à une optimisation de son fonctionnement en facilitant et en encourageant la disponibilité de ces membres. Le Conseil d'Etat rappelle à ce propos qu'au cours des années 1993/1994 à 2004/2005 ses membres se sont réunis, en moyenne et par période de douze mois, à respectivement 23 et 218 reprises dans des séances plénières et réunions de commissions pour évacuer, toujours en moyenne et par exercice, 252 avis sur des projets ou propositions de loi ou des projets de règlement grand-ducal.

Si, sous le bénéfice de l'observation complémentaire ci-avant avancée, le Conseil d'Etat peut se résoudre à suivre le Gouvernement dans sa démarche de cantonner le „premier train de mesures“ à celles liées à son élargissement, il se doit, dans le même ordre d'idées, d'attirer l'attention sur la question du renforcement parallèle de l'institution sur le plan de l'organisation administrative et structurelle de ses services.

Les travaux du Conseil d'Etat se situent dans une perspective de continuité et sous ce rapport l'accessibilité de la „mémoire collective“ joue un rôle clé. Dans ce contexte, le recours à un bibliothécaire-documentaliste serait certainement susceptible de faciliter et d'accélérer le travail de recherche des conseillers. En outre, l'engagement d'un tel collaborateur permettrait par ricochet d'enrichir les sources documentaires accessibles au public par voie informatique.

Pour ce qui est de la carrière supérieure, le Conseil d'Etat compte actuellement, outre le secrétaire général, deux unités. Force est de reconnaître que ce nombre n'est plus en phase avec l'envergure des travaux de recherche et d'encadrement pesant sur les effectifs visés. Aussi est-il proposé de renforcer

le cadre supérieur du Conseil d'Etat par un agent pour en porter le nombre de trois à quatre, une revendication qui ne devrait pas paraître outrancière en l'occurrence. Une proposition de texte conforme se retrouve à l'article 2 nouveau de la version du projet retenue par le Conseil d'Etat.

Une autre préoccupation du Conseil d'Etat consiste à maintenir une certaine stabilité au niveau du personnel du Secrétariat.

Est-il besoin de rappeler dans ce contexte que ses effectifs se réduisent actuellement en tout et pour tout à huit personnes à tâche complète et une personne à tâche partielle, et ne peuvent donc guère être taxés d'être pléthoriques. Dans une telle constellation, une rotation excessive au niveau des cadres risque de s'avérer lourde de conséquences, surtout dans l'optique d'une gestion efficace de la „mémoire collective“ de l'Institution. Or, en l'état actuel de la législation, la fidélisation du personnel est loin d'être facilitée. Face aux contraintes de formation continue et de disponibilité alourdie pesant sur le personnel, les attraits d'une carrière au Conseil d'Etat ne sont certainement pas évidents. De par leurs connaissances et expérience en matière juridique, les agents de la carrière supérieure et moyenne font l'objet de réelles sollicitudes dans le cadre du recrutement interne. Dans les conditions données, il ne devrait guère surprendre que dans le passé le Conseil d'Etat n'ait pas toujours réussi à retenir des éléments méritants attirés par des offres d'emploi extérieures.

Pour relever ce défi et remédier à une situation à moyen terme assez inconfortable et précaire, le Conseil d'Etat propose d'instituer au profit des carrières supérieure et moyenne à son service une prime de formation, par analogie à la pratique en vigueur auprès des administrations fiscales.

Dans l'optique du Conseil d'Etat, l'augmentation du nombre des conseillers d'Etat préconisée par le Gouvernement devrait en effet aller de pair avec un renforcement concomitant des structures administratives visées. La proposition de texte ci-après reflète ce double objectif.

*

Du point de vue structurel, le projet de loi sous revue est à réagencer comme suit.

Les modifications proposées par les auteurs du projet en rapport avec les articles 4 et 7 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat sont à identifier respectivement comme points 1° et 2° de l'article 1er auxquels il y aura lieu d'ajouter les points 3° à 5° traduisant les propositions de réforme complémentaires dont question ci-avant. L'article 2 nouveau comportera une mesure d'exécution de la disposition prévue sous le point 3° de l'article 1er et doit être vu dans le contexte de la loi budgétaire.

*

EXAMEN – COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

1) Le point 1° dudit article a trait à l'article 4, alinéa 1 de la loi de 1996.

Toutes proportions gardées, le minimum des juristes membres du Conseil d'Etat est à fixer à *quatorze*, comme le prévoit la version proposée en annexe du présent avis.

2) La modification de l'article 7, alinéas 1 à 3 de la loi de 1996 est à identifier comme point 2° de l'article 1er du projet.

Elle découle de la mesure reprise sous le point 1° et ne commande pas d'observations supplémentaires de la part du Conseil d'Etat.

3) Le point 3° nouveau concerne l'article 22, alinéa 2 qu'il y a lieu de compléter en vue de permettre le renforcement de la carrière moyenne de l'administration du Conseil d'Etat par un *bibliothécaire-documentaliste*. Le recrutement de cet agent contribuera à une optimisation de la gestion des archives et de la documentation, en facilitera l'accès aux conseillers et enrichira la source documentaire à la disposition du public.

La proposition de texte afférente est inspirée de l'article 10, paragraphe 2, lettre c) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

Aussi convient-il de compléter l'article 1er du projet de loi sous examen par un point 3° de la teneur suivante:

„3° A l'article 22, alinéa 2, le point 2 est modifié comme suit:

„2) Dans la carrière moyenne de l'administration:

- a) – un inspecteur principal premier en rang, inspecteur principal ou inspecteur
 - des chefs de bureau
 - des chefs de bureau adjoints
 - des rédacteurs principaux
 - des rédacteurs
- b) – des bibliothécaires-documentalistes“.

- 4) Le point 4° nouveau tend à modifier l'article 25 de la loi de 1996 dans le sillage de la proposition ci-dessus énoncée sous le point 3°.

Il en découle que sont applicables au bibliothécaire-documentaliste du Conseil d'Etat les dispositions correspondantes régissant la carrière de ses homologues employés dans le secteur de l'enseignement. Dans ce contexte, il peut être renvoyé à l'article 6 de la loi du 22 juin 1989 portant modification de la loi modifiée du 10 mai 1968 portant réforme de l'enseignement, titre VI: de l'enseignement secondaire.

Il y a partant lieu d'ajouter à l'article 1er du projet de loi sous avis un point 4° libellé comme suit:

„4° L'article 25 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 25.– Les candidats aux fonctions des carrières moyenne et inférieure doivent remplir, sans préjudice des conditions particulières visées à l'article 26 ci-après, les mêmes conditions que les candidats aux fonctions analogues auprès de l'administration gouvernementale et, pour ce qui est des candidats à la fonction de bibliothécaire-documentaliste, à celles analogues auprès des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique.“

- 5) Le point 5° nouveau a pour objet l'introduction d'une prime de formation au profit des carrières supérieure et moyenne du Conseil d'Etat, à l'instar de la solution en vigueur auprès des administrations fiscales conformément à l'article 14 de la loi (modifiée) du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière d'impôts directs et indirects et à son règlement d'exécution du 16 janvier 1992.

Dans cette optique, il y a lieu d'insérer au projet de loi un point 5° nouveau introduisant dans la loi de 1996 un nouvel article 27bis et disposant que:

„5° Un nouvel article 27bis est inséré, libellé comme suit:

„Art. 27bis.– Une prime de formation, non pensionnable, peut être allouée par décision du Premier Ministre, Ministre d'Etat, sur proposition du Conseil d'Etat, au secrétaire général et aux fonctionnaires des carrières figurant sub 1) et 2) de l'alinéa 2 de l'article 22. Cette prime est liquidée mensuellement, ensemble avec le traitement. Elle peut être retirée à tout moment dans les formes prévues pour son allocation.

Le montant de la prime de formation, dont la valeur des points indiciaires correspond à celle fixée par l'article 1er, alinéa 1, point B de la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat, est fixé comme suit:

1. Dans la carrière supérieure de l'attaché de Gouvernement, y compris le secrétaire général:
 - a) 15 points indiciaires à la date de la nomination définitive;
 - b) majoration de la prime de 15 points indiciaires après 3 années de grade;
 - c) nouvelle majoration de la prime de 30 points indiciaires après 12 années de service.
2. Dans la carrière moyenne de l'administration:
 - a) 15 points indiciaires à la date de la nomination définitive;
 - b) majoration de la prime de 15 points indiciaires à la réussite à l'examen de promotion;
 - c) nouvelle majoration de la prime de 15 points indiciaires après 12 années de service et à condition d'avoir réussi à l'examen de promotion;
 - d) dernière majoration de la prime de 15 points à la nomination à un emploi à responsabilité particulière conformément à l'article 22, VII, de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

La prime de formation est réduite proportionnellement pour les fonctionnaires occupés à temps partiel. Le montant total du traitement barémique et de la prime ne peut pas dépasser le traitement barémique du grade S1.

Si un fonctionnaire quitte le Secrétariat avant sa mise à la retraite, le remboursement total ou partiel de la prime touchée peut être demandé.“ “

Article 2

Afin de pouvoir envisager l'engagement dans les meilleurs délais d'un fonctionnaire de la carrière supérieure et d'un bibliothécaire-documentaliste, il y a lieu de procéder par analogie à l'article 32 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat en complétant le projet de loi sous examen par un nouvel article 2 prévoyant que:

„Art. 2.– Par dérogation aux dispositions de la loi budgétaire concernant les engagements nouveaux de personnel dans les différents services et administrations de l'Etat, le Conseil d'Etat est autorisé à procéder, sans autre procédure, à l'engagement d'un fonctionnaire de la carrière supérieure et d'un bibliothécaire-documentaliste.“

En conclusion des développements qui précèdent et tout en réservant sa position quant à la réforme en profondeur annoncée par le Gouvernement, le Conseil d'Etat propose de voter le projet de loi sous avis, dans la teneur suivante:

*

TEXTE PROPOSE PAR LE CONSEIL D'ETAT

PROJET DE LOI

portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat

Art. 1er.– La loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat est modifiée comme suit:

1° L'article 4, alinéa 1 est remplacé par le texte suivant:

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

2° A l'article 7, les alinéas 1 à 3 sont remplacés comme suit:

„En cas de renouvellement intégral du Conseil d'Etat, le Grand-Duc procède à la nomination directe de neuf membres.

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

Neuf membres sont choisis par le Grand-Duc sur une liste de treize candidats présentée par le Conseil d'Etat, composée selon les prescriptions des alinéas qui précèdent.“

3° A l'article 22, alinéa 2, le point 2 est modifié comme suit:

„2) Dans la carrière moyenne de l'administration:

- a) – un inspecteur principal premier en rang, inspecteur principal ou inspecteur
 - des chefs de bureau
 - des chefs de bureau adjoints
 - des rédacteurs principaux
 - des rédacteurs
- b) – des bibliothécaires-documentalistes“.

4° L'article 25 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 25.– Les candidats aux fonctions des carrières moyenne et inférieure doivent remplir, sans préjudice des conditions particulières visées à l'article 26 ci-après, les mêmes conditions

que les candidats aux fonctions analogues auprès de l'administration gouvernementale et, pour ce qui est des candidats à la fonction de bibliothécaire-documentaliste, à celles analogues auprès des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique.“

5° Un nouvel article *27bis* est inséré, libellé comme suit:

„**Art. 27bis.**– Une prime de formation, non pensionnable, peut être allouée par décision du Premier Ministre, Ministre d'Etat, sur proposition du Conseil d'Etat, au secrétaire général et aux fonctionnaires des carrières figurant sub 1) et 2) de l'alinéa 2 de l'article 22. Cette prime est liquidée mensuellement, ensemble avec le traitement. Elle peut être retirée à tout moment dans les formes prévues pour son allocation.

Le montant de la prime de formation, dont la valeur des points indiciaires correspond à celle fixée par l'article 1er, alinéa 1, point B de la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat, est fixé comme suit:

1. Dans la carrière supérieure de l'attaché de Gouvernement, y compris le secrétaire général:
 - a) 15 points indiciaires à la date de la nomination définitive;
 - b) majoration de la prime de 15 points indiciaires après 3 années de grade;
 - c) nouvelle majoration de la prime de 30 points indiciaires après 12 années de service.
2. Dans la carrière moyenne de l'administration:
 - a) 15 points indiciaires à la date de la nomination définitive;
 - b) majoration de la prime de 15 points indiciaires à la réussite à l'examen de promotion;
 - c) nouvelle majoration de la prime de 15 points indiciaires après 12 années de service et à condition d'avoir réussi à l'examen de promotion;
 - d) dernière majoration de la prime de 15 points à la nomination à un emploi à responsabilité particulière conformément à l'article 22, VII, de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

La prime de formation est réduite proportionnellement pour les fonctionnaires occupés à temps partiel. Le montant total du traitement barémique et de la prime ne peut pas dépasser le traitement barémique du grade S1.

Si un fonctionnaire quitte le Secrétariat avant sa mise à la retraite, le remboursement total ou partiel de la prime touchée peut être demandé.“

Art. 2.– Par dérogation aux dispositions de la loi budgétaire concernant les engagements nouveaux de personnel dans les différents services et administrations de l'Etat, le Conseil d'Etat est autorisé à procéder, sans autre procédure, à l'engagement d'un fonctionnaire de la carrière supérieure et d'un bibliothécaire-documentaliste.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 décembre 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5458/07

N° 5458⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi du 12 juillet 1996
portant réforme du Conseil d'Etat**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Dépêche du Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des Députés au Président de la Chambre des Députés (8.2.2006).....	1
2) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Premier Ministre (8.2.2006).....	2
3) Prise de position du Gouvernement	
– Dépêche du Premier Ministre au Président de la Chambre des Députés (15.5.2006).....	2

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(8.2.2006)

Monsieur le Président,

Dans la réunion du 1er février 2006 la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné le projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat (doc. parl. 5458).

Le Gouvernement a proposé, dans le texte déposé à la Chambre des Députés, de modifier plus particulièrement l'article 4 de la loi précitée en portant le nombre des conseillers d'Etat de 21 à 27.

Dans son avis du 23 décembre 2005 le Conseil d'Etat, tout en consentant que „le projet de loi en vedette n'entend pas procéder à une réforme en profondeur“, a toutefois indiqué qu'il peut se résoudre à suivre le Gouvernement dans sa démarche, tout en attirant l'attention „sur la question du renforcement parallèle de l'institution sur le plan de l'organisation administrative et structurelle de ses services“.

Dans ce contexte le Conseil d'Etat propose une modification de sa loi de base permettant l'engagement d'un bibliothécaire-documentaliste et d'un agent supplémentaire de la carrière supérieure.

Pour „maintenir une certaine stabilité au niveau du personnel“ des carrières moyennes et supérieures, la Haute Corporation propose d'instituer au profit des agents de ces carrières à son service „une prime de formation“, par analogie à la pratique en vigueur auprès des administrations fiscales.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a retenu dans sa réunion du 1er février 2006 son intérêt pour mener une analyse „en profondeur“ sur le Conseil d'Etat. Toutefois, elle ne méconnaît pas que les modifications proposées par le Conseil d'Etat lui-même, notamment celle en relation avec la création d'une prime de formation, risquent d'avoir des implications sur d'autres administrations publiques. Aussi, de l'avis de la Commission des Institutions et de la Révision consti-

tutionnelle est-il opportun, Monsieur le Président, de demander au Gouvernement de prendre position quant aux propositions de texte retenues par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 décembre 2005.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Commission des Institutions et
de la Révision constitutionnelle,
Paul-Henri MEYERS*

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PREMIER MINISTRE**

(8.2.2006)

Monsieur le Premier Ministre,

J'ai l'honneur de vous envoyer ci-joint une lettre de Monsieur Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, au sujet du projet de loi sous rubrique.

De l'avis de la Commission précitée, il serait opportun que le Gouvernement prenne position quant aux propositions de texte retenues par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 décembre 2005.

Il s'agit avant tout de prendre en compte les implications que les modifications proposées par le Conseil d'Etat, en particulier celle en relation avec la création d'une prime de formation, pourraient avoir sur d'autres administrations publiques.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,
Lucien WEILER*

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

**DEPECHE DU PREMIER MINISTRE
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(15.5.2006)

Monsieur le Président,

En réponse à votre lettre du 8 février 2006, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement à l'égard des propositions de texte retenues par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 décembre 2005 relatif au projet de loi cité sous objet.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Premier Ministre,
Jean-Claude JUNCKER
Ministre d'Etat*

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement prend acte de ce que le Conseil d'Etat préfère fixer le nombre de juristes appelés à la fonction de Conseiller d'Etat à quatorze, au lieu des dix-sept proposés par le projet de loi gouvernemental.

Par ailleurs, le Gouvernement peut se résoudre à suivre le Conseil d'Etat dans ses propositions visant à renforcer l'institution, en parallèle au premier train de mesures proposées par le Gouvernement, sur le plan de son organisation administrative.

Ainsi, le Gouvernement peut-il se déclarer d'accord avec la proposition du Conseil d'Etat consistant à procéder au renforcement hors numerus clausus du cadre du personnel du Conseil d'Etat par un bibliothécaire-documentaliste et un attaché supplémentaire.

En revanche, le Gouvernement ne peut pas souscrire à la proposition d'allouer une prime de formation au profit des agents des carrières supérieure et moyenne occupés auprès du Conseil d'Etat. Sans vouloir commenter le fond des propositions avancées par le Conseil d'Etat, le Gouvernement est cependant d'avis qu'une telle revalorisation, somme toute substantielle, des carrières des agents d'un service isolé créerait un précédent dangereux qui serait de nature à provoquer des revendications de la part d'administrations et de services de l'Etat qui se trouvent dans une situation comparable à celle du Conseil d'Etat en ce qu'elles éprouvent des difficultés au niveau du recrutement et de la fidélisation des agents qui se trouvent à leur service. Une telle évolution serait particulièrement malvenue à un moment où le Gouvernement s'est fixé comme ligne de conduite de ne pas donner suite aux demandes de revalorisation de carrière ponctuelles.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5458/08

N° 5458⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi du 12 juillet 1996
portant réforme du Conseil d'Etat**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Ministre d'Etat, Premier Ministre (29.10.2008).....	1
2) Dépêche du Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle au Président de la Chambre des Députés (29.10.2008)	2

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU MINISTRE D'ETAT, PREMIER MINISTRE**

(29.10.2008)

Monsieur le Ministre d'Etat, Premier Ministre,

Je vous prie de trouver ci-joint une lettre de M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, au sujet de la thématique exposée ci-dessus.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre d'Etat, Premier Ministre, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Lucien WEILER

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA COMMISSION
DES INSTITUTIONS ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(29.10.2008)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous informer que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, lors de sa réunion du 22 octobre 2008, a réexaminé le projet de loi sous rubrique.

De l'avis des membres de la commission, deux volets majeurs méritent d'être éclaircis avant de pouvoir mener une analyse „en profondeur“ sur le Conseil d'Etat.

1. Le deuxième train de mesures

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle réitère son constat que le projet de loi sous rubrique s'inscrit dans le cadre d'„un premier train de mesures“ qui ne procède pas à une réforme en profondeur du Conseil d'Etat. Il y est proposé d'augmenter le nombre des membres du Conseil d'Etat de 21 à 27 unités.

De l'avis des membres de la commission, il est indispensable que le Gouvernement fournisse des précisions quant au „deuxième train de mesures“ envisagé qui a trait à l'agencement futur des attributions dévolues au Conseil d'Etat. Il s'agit de s'assurer que le Conseil d'Etat puisse exercer ses prérogatives en matière législative et réglementaire dans les meilleures conditions possibles et ce face à l'augmentation et à la complexité croissante des projets de texte normatifs dont il est saisi.

2. Le renforcement du cadre du personnel du Conseil d'Etat

L'article 22 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat énumère le cadre du personnel du Conseil d'Etat.

Un renforcement du personnel dans la carrière supérieure de l'attaché de Gouvernement, tel que proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 décembre 2005, peut être proposé par le Gouvernement dans la loi budgétaire via le numerus clausus, sans qu'une modification législative circonstanciée s'impose.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Commission des Institutions
et de la Révision constitutionnelle,*

Paul-Henri MEYERS

5458/09

N° 5458⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi du 12 juillet 1996
portant réforme du Conseil d'Etat**

* * *

**ARRETE GRAND-DUCAL DE RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES
DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(15.3.2016)

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Premier ministre, Ministre d'Etat et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Premier ministre, Ministre d'Etat est autorisé à demander en Notre nom le retrait du rôle du projet de loi n° 5458 portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat.

Palais de Luxembourg, le 15 mars 2016

Le Premier ministre,

Ministre d'Etat

Xavier BETTEL

HENRI

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

26



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 23 mars 2016

Ordre du jour :

- 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification
- de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ;
- de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets¹
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler remplaçant M. Eugène Berger, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

¹ L'arrêté grand-ducal de retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés du projet de loi 5458 portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat est parvenu à la Chambre des Députés le 21 mars 2016. Il est donc supprimé de l'ordre du jour de la présente réunion. Il en va de même de la proposition de loi 6821 portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat comme les amendements parlementaires sous examen sont apportés au seul projet de loi 6875 précité.

6875 **Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification**
- de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ;
- de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets

Sur base d'un projet de lettre afférent, transmis par courrier électronique aux membres de la commission le 21 mars 2016, Mme la Rapporteur présente les amendements parlementaires qu'il est proposé d'apporter au projet de loi sous rubrique. Ces amendements résultent des travaux de la commission, qui a examiné, lors de ses réunions des 27 janvier, 2, 3, 22 et 24 février, 9, 14, 16 et 17 mars 2016, ledit projet de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat émis le 18 décembre 2015.

Amendements 1 à 5

Sans observation.

Amendement 6

Au commentaire de l'amendement, il y a lieu d'écrire « qui n'a, dans la majorité des cas, eu qu'un caractère fictif » au lieu de « qui n'a eu jusqu'à présent qu'un caractère fictif », vu que certains appels de candidatures ont été dépourvus d'un caractère fictif.

Amendement 7

Sans observation.

Amendement 8

Suite à l'introduction d'un nouvel alinéa 2 à l'article 7 nouveau, il y a lieu de reformuler la deuxième phrase de l'alinéa 2 de l'article 9 nouveau. Il s'ensuit que la proposition de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait sienne est à omettre.

Ainsi, l'article 10 initial (article 9 nouveau) prendra la teneur amendée suivante :

« **Art. 10. 9.** Lorsqu'il revient au Conseil d'Etat de pourvoir à la vacance d'un siège, ~~les candidatures doivent, sous peine d'irrecevabilité, être parvenues au président du Conseil d'Etat au plus tard cinq jours ouvrables avant la séance plénière à l'ordre du jour à laquelle figure la désignation du candidat à soumettre au Grand-Duc. Les candidatures sont accompagnées d'une notice biographique et de toute pièce officielle utile permettant de vérifier si les conditions prévues à l'article 5 sont remplies. Le président soumet les candidatures au Bureau, qui écarte celles qui ne sont pas recevables. Pour la désignation du candidat, il est procédé au scrutin secret en séance plénière. Les bulletins nuls et blancs ne comptent pas pour l'établissement de la majorité.~~

Pour la désignation du candidat, il est procédé au scrutin secret en séance plénière. Les bulletins nuls et blancs ne comptent pas pour l'établissement de la majorité.

Le candidat à désigner doit avoir atteint la majorité absolue des voix. ~~Si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un second tour qui est celui du ballottage. Seuls les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour participent au ballottage. Dans ce cas, la majorité relative suffit. Si le candidat n'a pas obtenu la majorité absolue des voix, le Conseil d'Etat désigne un nouveau candidat conformément à l'article 7, alinéa 2. En cas d'égalité de suffrages au ballottage, il est procédé à un tour supplémentaire. Si après ce tour il y a toujours égalité, il sera procédé au tirage au sort.~~ »

Amendement 9

Sans observation.

Amendement 10

Après un bref échange de vues, la commission décide de revenir sur sa décision et de limiter quand même la durée du mandat des vice-présidents. Il est proposé de la lier à celle du président, en ajoutant le terme « conjointement » à la première phrase de l'alinéa 1^{er}. Ainsi, au moment du remplacement du président, il sera également procédé à la désignation des vice-présidents, qui peuvent être soit reconduits dans leurs fonctions, soit remplacés.

Par conséquent, l'article 14 initial (article 13 nouveau) prendra la teneur amendée suivante :

« ~~Art. 14. 13.~~ Le Grand-Duc désigne parmi les membres du Conseil d'Etat, **conjointement** le président et deux vice-présidents ~~pour une période maximale de deux ans renouvelable une fois. Les fonctions de président sont exercées pour une durée maximale de trois ans. Un conseiller peut uniquement être nommé président s'il peut assumer ses fonctions de président pour une durée minimale d'un an.~~

Le Grand-Duc héritier ne peut pas être nommé à ces fonctions. »

Amendements 11 à 18

Sans observation.

Soumis au vote, les amendements sont adoptés, sous réserve des modifications décidées ci-dessus, par 7 voix pour (LSAP, DP, déi gréng), 1 voix contre (déi Lénk) et 4 abstentions (CSV).

*

M. le Président informe les membres de la commission que le projet de loi n° 6820 portant modification : 1) de la loi du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier et aux échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne, 2) du Code d'instruction criminelle, 3) du Code pénal, prévoit en son article 1^{er} que le paragraphe 3 de l'article 7 de la loi précitée du 29 mars 2013 à modifier aura la teneur suivante :

« (3) Le bulletin N° 2 d'une personne physique ou morale est délivré sur demande :

(...)

2) au Service de renseignement de l'Etat sur demande de ce dernier.

Le SREL transmet sur une base trimestrielle la liste de ses demandes de délivrance et les motifs de ces demandes à l'autorité de contrôle spécifique prévue à l'article 17 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ;

(...) »

Or, force est de constater que la disposition de l'alinéa 2 du point 2) précité n'a pas été reprise par la commission dans le projet de loi 6675, tel qu'amendé.

Par souci de veiller à une concordance des textes, l'orateur propose de reprendre celle-ci dans la future loi portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat, sauf à écrire « SRE » au lieu de « SREL ».

La commission se rallie à cette proposition et adopte cet amendement, de sorte qu'il y a lieu d'en saisir le Conseil d'Etat.

*

En ce qui concerne l'organisation des travaux après les vacances de Pâques, les membres de la commission décident de se réunir aux dates et heures suivantes :

- Mercredi, le 13 avril 2016 à 10.30 heures et à 15.30 heures. A l'ordre du jour figurera l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat sur le projet de loi 6475.²
- Dans la semaine du 18 avril 2016 il n'y aura pas de réunion. Toutefois, en cas d'annulation d'une séance publique, la commission se réunira au cours de l'après-midi de la séance publique annulée (à 14.00 heures).
- Lundi, le 25 avril 2016 de 13.30 heures à 15.00 heures. L'ordre du jour sera fixé ultérieurement, conformément à l'article 20, paragraphe 2 du Règlement de la Chambre des Députés.
- Mardi, le 3 mai 2016 à 15.30 heures. L'ordre du jour sera fixé ultérieurement, conformément à l'article 20, paragraphe 2 du Règlement de la Chambre des Députés.
- Mercredi, le 4 mai 2016 à 15.30 heures. L'ordre du jour sera fixé ultérieurement, conformément à l'article 20, paragraphe 2 du Règlement de la Chambre des Députés.
- Mercredi, le 11 mai 2016 à 10.30 heures. L'ordre du jour sera fixé ultérieurement, conformément à l'article 20, paragraphe 2 du Règlement de la Chambre des Députés.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

² A la suite de la présente réunion, le ministère d'Etat a informé le secrétariat de la commission que le Conseil de Gouvernement vient d'adopter des amendements gouvernementaux au projet de loi 6475. M. le Président a par conséquent décidé de faire figurer à l'ordre du jour de cette réunion la présentation et l'examen du projet de loi 6850 ainsi que l'examen de l'avis afférent du Conseil d'Etat.



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 17 mars 2016

Ordre du jour :

- 5458 Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers
- 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
- 6821 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
- Continuation des travaux

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm remplaçant M. Léon Gloden, M. André Bauler remplaçant Mme Lydie Polfer, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Octavie Modert

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

- 5458** **Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat**
- 6875** **Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets**
- 6821** **Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat**

La commission passe en revue les dispositions tenues en suspens sur base d'un tableau synoptique transmis par courrier électronique le 16 mars 2016.

Article 8 initial (article 7 nouveau)

Mme la Rapporteur rappelle que l'alinéa 1^{er} a été tenu en suspens comme son application pratique devait encore être discutée au niveau des partis politiques de la coalition gouvernementale. Il en résulte que l'idée d'une représentation proportionnée à l'assise des forces politiques en faveur de laquelle la très grande majorité des partis politiques s'est prononcée lors de la consultation sur la réforme du Conseil d'Etat doit être maintenue.

M. le Président rappelle en plus que l'objectif consiste à reformuler cette disposition, en la calquant sur la réalité vécue actuellement. Ainsi, le texte pourrait avoir la teneur suivante :

« Lors de la désignation du candidat, l'autorité investie du pouvoir de proposition veille :

- a) à ce que la composition du Conseil d'Etat tienne compte des groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés à condition d'avoir obtenu au moins trois sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives ;
- b) (à revoir)

L'autorité investie du pouvoir de proposition désigne le candidat en concertation avec le groupe ou la sensibilité politique qui se voit attribuer le siège vacant en application du point a) de l'alinéa 1^{er}. »

Il est souligné que le nouvel alinéa 2 ne fait qu'entériner la pratique actuelle du « *gentleman agreement* ». Il est ainsi mis fin à l'appel de candidatures, qui n'a eu jusqu'à présent qu'un caractère fictif. Dorénavant, l'autorité investie du pouvoir de proposition désigne le candidat qui lui est proposé par le groupe ou la sensibilité politique qui se voit attribuer un siège vacant en application du point a) de l'alinéa 1^{er} de l'article 7 nouveau, à moins que celui-ci ne corresponde pas à l'un des profils établis par le Conseil d'Etat et/ou n'appartienne pas au sexe sous-représenté.

Vu le lien avec la représentation parlementaire, il y a lieu de faire référence aux groupes et sensibilités politiques et non pas aux partis politiques.

En ce qui concerne le mécanisme d'attribution du nombre de sièges revenant à chaque groupe ou sensibilité politique éligible au regard des critères figurant au point a), il est renvoyé au commentaire de l'article 8 initial du projet de loi.

En réponse à une question afférente, M. le Président explique que le but recherché étant de veiller à ce que la composition du Conseil d'Etat reflète à peu près les forces politiques représentées à la Chambre des Députés. Priorité sera donc donnée à une représentation proportionnée à l'assise des forces politiques en question au détriment éventuel d'autres

considérations. Il se peut par conséquent qu'un conseiller d'Etat d'un groupe politique ne soit pas remplacé par un conseiller d'Etat appartenant au même groupe politique. Vu qu'il est proposé de recourir au référentiel de deux périodes législatives, le rapport des forces politiques connaîtra toujours une légère mutation et il existera toujours une légère défaillance dans la représentativité. Il est encore souligné que le non respect de cette disposition se soldera, le cas échéant, par une sanction politique.

La proposition de texte ci-dessus est adoptée à la majorité des membres de la commission. Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se prononce contre cet amendement. Pour le détail, il est renvoyé au procès-verbal du 14 mars 2016 (P.V. IR 22).

Quant à la disposition veillant à promouvoir l'égalité entre femmes et hommes proposée par le Conseil d'Etat, il est suggéré de la reformuler de la manière suivante :

« (b) tend à assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la composition du Conseil d'Etat. Le nombre du sexe sous-représenté ne peut être inférieur à sept. »

Dorénavant, l'autorité investie du pouvoir de proposition désigne le candidat qui lui est proposé par le groupe ou la sensibilité politique qui se voit attribuer un siège vacant en application du point a) de l'alinéa 1^{er} de l'article 7 nouveau, à moins que celui-ci ne corresponde pas à l'un des profils établis par le Conseil d'Etat et/ou n'appartienne pas au sexe sous-représenté.

Cet amendement trouve l'accord de la commission. Ainsi, l'article 8 initial (article 7 nouveau) prendra la teneur amendée suivante :

« **Art. ~~8.~~ 7.** Lors de la désignation ~~des du~~ candidats, l'autorité investie du pouvoir de ~~désignation proposition~~ : ~~veille à ce que la composition du Conseil d'Etat tienne compte des groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés à condition d'avoir obtenu au moins trois sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives.~~

- a) veille à ce que la composition du Conseil d'Etat tienne compte des groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés à condition d'avoir obtenu au moins trois sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives ;**
- b) tend à assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la composition du Conseil d'Etat. Le nombre du sexe sous-représenté ne peut être inférieur à sept.**

L'autorité investie du pouvoir de proposition désigne le candidat en concertation avec le groupe ou la sensibilité politique qui se voit attribuer le siège vacant en application du point a) de l'alinéa 1^{er}.

Les règles fixées ~~aux alinéas qui précèdent au présent article~~ ne s'appliquent pas à la nomination du Grand-Duc héritier. »

Article 10 initial (article 8 nouveau)

M. le Président souligne que, suite à l'introduction d'un nouvel alinéa 2 à l'article 7 nouveau, il y a lieu d'amender l'alinéa 1^{er} de l'article 10 initial (article 8 nouveau) de la manière suivante :

« Lorsqu'il revient au Conseil d'Etat de pourvoir à la vacance d'un siège, ~~les candidatures doivent, sous peine d'irrecevabilité, être parvenues au président du Conseil d'Etat au plus tard cinq jours ouvrables avant la séance plénière à l'ordre du jour à laquelle figure la désignation du candidat à soumettre au Grand-Duc. Les candidatures sont accompagnées d'une notice biographique et de toute pièce officielle utile permettant de vérifier si les conditions prévues à l'article 5 sont remplies. Le président soumet les candidatures au Bureau, qui écarte celles qui ne sont pas recevables. Pour la désignation du candidat,~~ il est procédé au scrutin secret en séance plénière. Les bulletins nuls et blancs ne comptent pas pour l'établissement de la majorité. »

A noter qu'il en résulte que la Chambre des Députés devra modifier son Règlement.

Dispositions concernant le renouvellement intégral et la dissolution du Conseil d'Etat (article 12 initial, article 13 initial, alinéa 2 (article 9 nouveau, alinéa 2) et article 11 nouveau)

Il est rappelé que la commission a décidé de discuter avec le Conseil d'Etat de la question de savoir s'il est opportun de prévoir une disposition relative à la dissolution du Conseil d'Etat. Dans l'affirmative, l'article 12 initial (devenant le nouvel article 8, tel que proposé par le Conseil d'Etat) et l'alinéa 2 de l'article 9 nouveau doivent être maintenus.

Afin que la commission puisse finaliser ses travaux, M. le Président propose que les dispositions précitées soient maintenues et que dans la lettre d'amendements soit soulevée la question de savoir si une loi ordinaire peut donner pouvoir au Grand-Duc pour dissoudre le Conseil d'Etat. Vu que le Conseil d'Etat est une institution créée par la Constitution, il est à se demander si les règles relatives à sa dissolution ne devraient pas être ancrées dans la Constitution ?

La commission se rallie à cette proposition.

Article 14 initial (article 13 nouveau)

Il a été retenu que la deuxième phrase devrait être reformulée dans le sens que la durée maximale du mandat de président ne peut pas dépasser trois ans.

La commission décide partant de donner la teneur amendée suivante à l'article 14 initial (article 13 nouveau) :

« **Art. 14. 13.** Le Grand-Duc désigne parmi les membres du Conseil d'Etat, le président et deux vice-présidents ~~pour une période maximale de deux ans renouvelable une fois. Les président et vice-présidents sont nommés pour une période non renouvelable de trois ans fonctions de président sont exercées pour une durée maximale de trois ans ou~~ jusqu'à la date à laquelle les fonctions de membre du Conseil d'Etat prennent fin si cette date se situe avant l'expiration de trois ans. Un conseiller peut uniquement être nommé président s'il peut assumer ses fonctions de président pour une durée minimale d'un an.

Le Grand-Duc héritier ne peut pas être nommé à ces fonctions. »

Article 36 initial (article 42 nouveau)

Il a été retenu que M. le Président devrait discuter avec la Présidente du Conseil d'Etat de la suppression tant du bout de phrase « pour frais de représentation » que de la troisième

phrase de l'alinéa 1^{er}. M. le Président informe les membres de la commission qu'il n'a pas réussi à la joindre.

Mme la Rapporteur rappelle que, de l'avis de la commission, le droit commun trouve application. Par conséquent, la troisième phrase de l'alinéa 1^{er} doit être supprimée. La question qui se pose cependant est celle de savoir s'il faut procéder à la suppression pure et simple de cette phrase au risque que le Conseil d'Etat maintienne la pratique courante ou s'il y a lieu de préciser que les indemnités revenant aux membres du Conseil d'Etat sont soumises à cotisation pour l'assurance maladie.

Le représentant du Gouvernement informe les membres de la commission qu'il résulte d'un entretien qu'il vient d'avoir avec le Secrétaire général du Conseil d'Etat que selon l'interprétation du Conseil d'Etat du paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} du Code de la sécurité sociale, les indemnités revenant aux membres du Conseil d'Etat sont exemptes de cotisation pour l'assurance maladie. Le paragraphe 1^{er} de cet article prévoit que :

« (1) Sont assurés obligatoirement conformément aux dispositions qui suivent :

1) les personnes qui exercent au Grand-Duché de Luxembourg contre rémunération une activité professionnelle pour le compte d'autrui ;

(...)

12) les membres de la chambre des députés et les représentants luxembourgeois à l'assemblée des communautés européennes pendant la durée de leur mandat, à condition qu'ils ne soient pas assurés obligatoirement à un autre titre ;

(...) »

Il est souligné que si les indemnités revenant aux membres du Conseil d'Etat devaient être soumises à cotisation pour l'assurance maladie, les fonctions de membre du Conseil d'Etat devraient alors être ajoutées au point 12) précité.

Un représentant du groupe politique CSV estime que les fonctions de membre du Conseil d'Etat tombent sous le point 1) précité, de sorte qu'il n'y a pas lieu de prévoir un texte précisant que les indemnités revenant aux membres du Conseil d'Etat sont soumises à cotisation pour l'assurance maladie (il signale que d'un point de vue fiscal le mandat de député est considéré comme une activité professionnelle). Si jamais on arrive à la conclusion que cette disposition est insuffisante, alors il faudra, lors de la prochaine modification du Code de la sécurité sociale, compléter le point 12) par les membres du Conseil d'Etat. L'orateur donne à considérer qu'il faudra se pencher à ce moment non seulement sur les indemnités allouées aux conseillers d'Etat.

En réponse à une remarque afférente, l'intervenant argue que les indemnités versées aux fonctionnaires devraient être soumises à cotisation pour l'assurance maladie.

Quant à la question du remboursement des cotisations non payées pour l'assurance maladie, il est renvoyé à un jugement rendu en matière d'assurance dépendance décidant que l'employeur est légalement responsable du paiement de l'assurance dépendance. Par conséquent, c'est le Conseil d'Etat, institution publique, qui endosse le risque potentiel d'être condamné au remboursement des cotisations non payées.

La commission décide de supprimer le bout de phrase « pour frais de représentation » ainsi que la troisième phrase de l'alinéa 1^{er}. Il sera précisé dans le commentaire de l'article que le droit commun en matière d'assurance maladie est applicable.

*

Le groupe politique CSV fait distribuer séance tenante deux propositions d'amendements au projet de loi¹. Pour le détail des commentaires, il est renvoyé au document annexé.

Amendement n°1

« L'article 1^{er}, paragraphe (1) est complété par un alinéa final nouveau ayant la teneur suivante :

« Dans les matières réservées à la loi par la Constitution les projets des règlements et arrêtés visés à l'article 32 (3) de la Constitution doivent être transmis au Conseil d'Etat conjointement avec les projets ou propositions de loi qui les prévoient. » »

Il est souligné que si la commission ne souhaite pas aller aussi loin, alors cet amendement pourrait être reformulé de manière à ce que le Conseil d'Etat puisse demander au Gouvernement de lui transmettre les projets des règlements et arrêtés visés à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

Mme la Rapporteur souligne que l'amendement proposé reprend une revendication soulevée à maintes reprises par son groupe politique pendant le temps où il se trouvait dans l'opposition. Elle a toutefois été rejetée par les groupes politiques de la coalition gouvernementale par souci de ne pas vouloir trop restreindre la marge de manœuvre du pouvoir exécutif. L'oratrice considère cet amendement comme étant irréaliste en pratique.

M. le Président soulève la question de savoir s'il ne s'agit pas d'une question qui devrait être discutée dans le cadre de la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution (doc. parl. 6894), et notamment à la lumière de l'avis afférent du Conseil d'Etat. En ce qui concerne toutefois la proposition subsidiaire précitée, il déclare pouvoir s'y rallier.

Il est donc proposé de compléter le paragraphe 1^{er} par un nouvel alinéa *in fine* libellé comme suit :

« Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Conseil d'Etat peut demander au Gouvernement de lui transmettre les projets des règlements et arrêtés visés à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution. »

A souligner que si demande est faite par le Conseil d'Etat, le Gouvernement sera dans l'obligation d'en donner une suite favorable.

La commission se prononcera définitivement sur cet amendement au moment de la présentation et de l'adoption des amendements.

Amendement n°2

« L'article 1^{er} paragraphe (2) est complété par un alinéa final nouveau ayant la teneur suivante :

« Dans le cadre de l'examen des projets ou propositions de loi cinq députés peuvent soumettre au Conseil d'Etat une question sur la conformité du projet ou de la proposition de

¹ Transmises par courrier électronique le jour même.

loi ou d'une disposition de ces projets avec une disposition de la Constitution ou d'un traité international.

La question doit indiquer avec précision les dispositions des projets et de la Constitution sur lesquelles elle porte.

Le Conseil d'Etat doit donner sa réponse dans le délai d'un mois. » »

M. le Président fait observer que l'amendement proposé soulève bon nombre de questions. Vu que cette disposition empiète sur la procédure législative, il faudrait, à ses yeux, l'ancrer dans la Constitution pour ainsi faire partie intégrante de la procédure législative.

Il considère par ailleurs que cet amendement est en contradiction avec les dispositions de l'article 1^{er} qui donne compétence au Conseil d'Etat d'opérer un contrôle de conformité des lois à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux de droit.

Il souligne en outre qu'il ne faut pas perdre de vue que le Conseil d'Etat donne seulement un avis (non contraignant) et que la Cour constitutionnelle est la seule instance pouvant réellement trancher en la matière. Ainsi, une disposition prévoyant la saisine de la Cour constitutionnelle d'une question sur la conformité d'un projet ou d'une proposition de loi avec une disposition de la Constitution ou d'un traité international, telle qu'elle existe à l'étranger, serait, à son avis, concevable.

Un représentant du groupe politique LSAP estime que l'amendement en question exprime une certaine méfiance à l'égard du contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil d'Etat. En effet, on pourrait en déduire qu'il n'exerce sa mission pas toujours de manière pertinente.

Un représentant du groupe politique CSV est d'avis que la Chambre des Députés devrait avoir la prérogative de rendre le Conseil d'Etat attentif sur un éventuel problème de constitutionnalité.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk salue l'idée du renforcement des droits de la minorité. Il est toutefois d'avis qu'elle devrait faire l'objet d'une discussion portant sur une éventuelle extension des compétences de la Cour constitutionnelle à mener dans le cadre de la réforme de la Constitution. A cet égard, M. le Président rappelle qu'il a été retenu lors de l'examen des idées des citoyens pour une nouvelle Constitution que la commission reviendrait sur la question du contrôle de constitutionnalité ainsi que sur celle du mode de saisine de la Cour constitutionnelle.

Soumis au vote, l'amendement proposé est rejeté par 7 voix (LSAP, DP et déi gréng) contre 4 (CSV) et une abstention (déi Lénk).

*

La prochaine réunion est fixée au mardi, le 22 mars 2016 à 15.30 heures. La commission continuera alors l'examen et la discussion des idées des citoyens pour une nouvelle Constitution publiées sur le site internet www.ärvirschléi.lu.

La présentation et l'adoption d'une série d'amendements parlementaires relatifs au projet de loi 6875 figureront à l'ordre du jour de la réunion du mercredi 23 mars 2016 à 10.30 heures.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

Annexe : Amendements du PCS concernant les projets et propositions de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat

Amendements du PCS

concernant les projets et propositions de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat.

Le groupe parlementaire du PCS propose les modifications suivantes au texte du projet de loi tel qu'il est proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 18 décembre 2015 :

1. Amendement n° 1

L'article 1^{er}, paragraphe (1) est complété par un alinéa final nouveau ayant la teneur suivante :

« Dans les matières réservées à la loi par la Constitution les projets des règlements et arrêtés visés à l'article 32 (3) de la Constitution doivent être transmis au Conseil d'Etat conjointement avec les projets ou propositions de loi qui les prévoient. »

Commentaire :

Le Conseil d'Etat est appelé en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe (2) de se prononcer sur la conformité des projets et propositions de loi à la Constitution et aux normes d'instruments juridiques internationaux.

Le Conseil d'Etat exerce à cet égard une mission d'examen à priori importante dans notre système juridique.

Pour lui permettre d'exercer cette mission il doit disposer de tous les éléments permettant de juger si les règles relatives à la hiérarchie des normes sont respectées.

Le pouvoir réglementaire de l'article 32(3), qualifié de pouvoir réglementaire d'attribution, ne peut intervenir spontanément, mais uniquement en vertu d'une loi qui en spécifie les fins, les conditions et les modalités.

Pour la Cour constitutionnelle, les dispositions de l'article 32, paragraphe (3), exigent que « *dans les matières réservées par la loi fondamentale à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles les éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc* » (arrêt n° 108/13 du 29 novembre 2013, publié au Mémorial A n° 217 du 13 décembre 2013).

Cette interprétation rigoureuse de l'article 32(3) de la Constitution doit amener le Conseil d'Etat à exercer sa mission spécifiée au paragraphe (2) de l'article 1^{er} avec la même rigueur.

Pour ce faire il doit disposer au moment d'émettre son avis sur les projets et propositions de loi de tous les documents et plus particulièrement des règlements d'exécution à prendre en vertu de l'article 32(3) de la Constitution.

2. Amendement n° 2

L'article 1^{er} paragraphe (2) est complété par un alinéa final nouveau ayant la teneur suivante :

« Dans le cadre de l'examen des projets ou propositions de loi cinq députés peuvent soumettre au Conseil d'Etat une question sur la conformité du projet ou de la proposition de loi ou d'une disposition de ces projets avec une disposition de la Constitution ou d'un traité international.

La question doit indiquer avec précision les dispositions des projets et de la Constitution sur lesquelles elle porte.

Le Conseil d'Etat doit donner sa réponse dans le délai d'un mois. »

Commentaire :

Aux termes de l'article 1^{er} paragraphe (2) de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat celui-ci fait mention dans son avis sur les projets et propositions de loi des dispositions non conformes à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux de droit.

Par cette mention assortie d'une « opposition formelle », le Conseil d'Etat annonce sa décision de ne pas marquer son accord avec la dispense du second vote constitutionnel prévu à l'article 59 de la Constitution au cas où la Chambre des Députés maintiendrait la disposition critiquée. Toutefois, l'opposition formelle n'entraînera pas un blocage de la procédure législative et n'empêchera pas la Chambre des Députés de maintenir la disposition critiquée et de procéder à un premier vote et au deuxième vote prévu à l'article 59 de la Constitution.

L'examen a priori du Conseil d'Etat en relation avec la conformité d'une disposition d'un projet ou d'une proposition de loi avec la Constitution connaît donc ses limites.

Les « oppositions formelles » exprimées par le Conseil d'Etat ne constituent pas des décisions qui s'imposent, mais des mises en garde qui tirent leur autorité de l'argumentation juridique avec laquelle elles sont présentées et développées.

Pour formuler une « opposition formelle » le Conseil d'Etat n'a pas besoin d'être saisi. Il constate la non-conformité d'une disposition d'un projet ou d'une proposition de loi dans le cadre de l'avis qu'il est tenu d'émettre en vertu de l'article 83bis de la Constitution.

Aucune disposition constitutionnelle ou légale ne prévoit que le Conseil d'Etat peut être saisi par une autre autorité en vue de s'exprimer sur l'inconstitutionnalité d'une disposition non conforme à la Constitution prévue dans un projet ou une proposition de loi.

Certes, l'attention du Conseil d'Etat peut être attirée sur une telle disposition par un avis d'une chambre professionnelle, mais il n'est pas tenu d'y réserver une suite et de s'exprimer sur le bien-fondé des critiques y formulées.

Pour affermir et compléter l'examen a priori exercé par le Conseil d'Etat en ce qui concerne la conformité des projets et propositions de loi avec la Constitution ou les traités internationaux, le texte proposé prévoit la possibilité d'une saisie du Conseil d'Etat par les députés. Cette saisie n'est admissible que si elle est demandée par au moins cinq députés.

23



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 16 mars 2016

Ordre du jour :

- 5458 Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers
- 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
- 6821 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
- Continuation des travaux

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Gusty Graas remplaçant Mme Lydie Polfer, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Léon Gloden, Mme Octavie Modert

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

- 5458** **Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat¹**
- 6875** **Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets**
- 6821** **Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat**

La commission continue ses travaux sur base d'un texte coordonné reprenant les amendements parlementaires qu'il est proposé d'apporter au projet de loi 6875, les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait siennes ainsi que les dispositions tenues en suspens (cf. courrier électronique du 15 mars 2016).

Article 14 initial (article 12 nouveau)

Vu que l'article 12 nouveau innove dans le sens qu'il prévoit une durée maximale pour le mandat du président et du vice-président du Conseil d'Etat de trois ans non renouvelable et que le mandat du président actuellement en fonction s'achèvera fin mars 2016, il se pose la question de la durée du mandat de son successeur qui sera nommé pour un an (renouvelable), conformément aux dispositions actuellement en vigueur.

De l'avis de M. le Président, il faut prévoir une disposition transitoire relative à la durée du mandat du président et des deux vice-présidents en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, précisant que la durée totale de leur mandat ne doit pas dépasser trois ans.

Un représentant du groupe politique CSV soulève la question de savoir si la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} ne devrait pas être reformulée dans le sens que la durée maximale où un membre peut présider le Conseil d'Etat est fixée à trois ans. Dans le commentaire de l'article, il faudrait alors préciser que cette disposition s'applique au président en fonction, de sorte que la période écoulée entre sa nomination et l'entrée en vigueur de la présente loi est imputée à la durée maximale. Par conséquent, il n'y aurait pas lieu de prévoir une disposition transitoire.

La commission se déclare d'accord avec cette proposition. Il est toutefois soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas se limiter au président du Conseil d'Etat afin d'éviter le risque qu'un vice-président, en raison de l'écoulement de la durée légale maximale de trois ans, ne soit plus susceptible d'être nommé président.

Article 22 initial (article 20 nouveau)

Le représentant du Gouvernement fait observer qu'il faut, en vertu du nouvel article 19, faire la distinction entre les résolutions dont il est question au nouvel article 21 et celles concernant la dispense du second vote constitutionnel. Il propose donc de compléter l'alinéa 1^{er} de l'article 20 nouveau également par une disposition relative aux abstentions.

La commission se rallie à cette proposition.

¹ Le projet de loi 5458 ne figurera plus à l'ordre du jour dès qu'il aura fait l'objet d'un arrêté grand-ducal de retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés. La commission est informée que cet arrêté grand-ducal lui parviendra dans les prochains jours.

Article 23 initial (article 21 nouveau)

Il est proposé d'amender l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} comme suit :

« Les résolutions du Conseil d'Etat sont arrêtées à la majorité des voix. ~~Elles et~~ indiquent ~~tant~~ le nombre de conseillers qui ~~y~~ ont participé ~~à la résolution~~, ~~le nombre de ceux que celui des conseillers~~ qui ont voté pour, ~~le nombre de ceux et celui des conseillers~~ qui ont voté contre ~~ainsi que le nombre des abstentions~~. ~~Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.~~ »

Mme la Rapporteur propose de subdiviser cet alinéa en trois phrases au lieu de deux.

La commission adopte cette proposition. Ainsi, l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} prendra la teneur suivante :

« Les résolutions du Conseil d'Etat sont arrêtées à la majorité des voix. Elles indiquent ~~tant~~ le nombre de conseillers qui ~~y~~ ont participé ~~à la résolution~~, ~~le nombre de ceux que celui des conseillers~~ qui ont voté pour, ~~le nombre de ceux et celui des conseillers~~ qui ont voté contre ~~ainsi que le nombre des abstentions~~. ~~Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.~~ »

Article 25 initial (article 23 nouveau)

Il est proposé d'amender l'alinéa 3 comme suit :

« Le Bureau du Conseil d'Etat, ~~de l'accord du Gouvernement~~, peut décider de ~~la publicité ou de la confidentialité des autres~~ rendre publiques les délibérations du Conseil d'Etat. »

Le représentant du Gouvernement explique que cet alinéa a trait aux délibérations du Conseil d'Etat, qui ont un caractère secret, à moins que le Bureau du Conseil d'Etat ne décide le contraire. Par conséquent, l'amendement proposé par la commission n'est pas opportun.

M. le Président fait remarquer que l'amendement de la commission est supposé viser les avis relatifs aux affaires soumises aux délibérations du Conseil d'Etat par le Gouvernement, dont il est question à l'alinéa 1^{er}. Ainsi, il faut le supprimer à l'alinéa 3 et reformuler l'alinéa 1^{er} dans le sens voulu par la commission.

La commission décide de supprimer son amendement et de compléter l'alinéa 1^{er} par une deuxième phrase libellée comme suit :

« Les avis relatifs aux affaires soumises aux délibérations du Conseil d'Etat par le Gouvernement ont un caractère secret et ne peuvent être communiqués par le Conseil qu'à l'administration concernée qu'au Gouvernement. ~~Toutefois, les avis émis au sujet de projets ou propositions de loi qui ont déjà fait l'objet d'un dépôt ou d'une communication à la Chambre des Députés, ainsi que les avis sur les projets de règlement grand-ducal ont un caractère public.~~ **Ces avis peuvent être rendus publics sur décision du Gouvernement.** »

Article 26 initial (article 24 nouveau)

Il est proposé d'amender l'article 26 initial (nouvel article 24) comme suit :

« **Art. 26. 24.** Le Conseil d'Etat arrête son règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques de ses membres, qui sont ***publiés au Mémorial approuvés par règlement grand-ducal.*** »

Cet amendement trouve l'accord de la commission.

Article 25 nouveau

Il est proposé d'ajouter un nouvel article 25 libellé comme suit :

« **Art. 25.** Est qualifié faute disciplinaire tout acte commis dans l'exercice ou hors de l'exercice des fonctions, par lequel le membre du Conseil d'Etat méconnaît les obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité, telles que définies dans les règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat. »

Cet article ne suscite pas d'observation de la part de la commission.

Article 26 nouveau

Dans la logique du parallélisme avec le statut général des fonctionnaires, la commission a décidé de compléter cet article provisoirement par un nouveau point 3 relatif à la suspension des fonctions.

Le représentant du Gouvernement informe les membres de la commission que la suspension des fonctions prévue par le statut des fonctionnaires a été délibérément omise par le Conseil d'Etat, vu la longueur de cette procédure (il est souligné que l'ajout de la suspension des fonctions ne poserait toutefois pas problème). En cas d'une faute commise par un conseiller d'Etat, le Conseil d'Etat est en fait en mesure de réagir de manière plus rapide, de sorte que l'exclusion temporaire des fonctions, avec privation de l'indemnité pour une période de six mois au maximum, est, le cas échéant, prononcée dans un délai très rapproché.

M. le Président soulève la question de savoir si un fonctionnaire suspendu de ses fonctions, membre du Conseil d'Etat, pourrait continuer à siéger au Conseil d'Etat ? Cela risquerait d'être difficilement justifiable au regard de la gravité de la faute. Par ailleurs, l'orateur souligne que si la commission devait se prononcer en faveur de la suspension des fonctions, alors il faudrait, comme il ne s'agit pas d'une sanction disciplinaire, mais d'une mesure préalable prise directement au moment du déclenchement de l'instruction de l'affaire, l'inscrire à un autre endroit que l'article 26.

Mme la Rapporteur donne à considérer que la suspension des fonctions a tout son intérêt pour un fonctionnaire comme il conserve sa rémunération. Or, pour un conseiller d'Etat ayant le statut d'indépendant, la conservation de son indemnité s'avère moins importante étant donné qu'il continuera à toucher ses revenus provenant de son activité professionnelle. Elle ne voit donc pas en quoi consisterait la plus-value de la suspension des fonctions, de sorte qu'elle propose d'en faire abstraction.

La commission fait sienne cette proposition. Ainsi, l'article 26 prendra la teneur suivante :

« **Art. 26.** Selon la gravité de la faute, les sanctions suivantes peuvent être prononcées :
1° l'avertissement ;
2° la réprimande ;
3° l'exclusion temporaire des fonctions, avec privation de l'indemnité pour une période de six mois au maximum ;
4° la révocation, qui emporte la perte du titre. »

Article 29 nouveau

Il est proposé d'ajouter un nouvel article 29 libellé comme suit :

« **Art. 29.** Le Comité de déontologie examine les circonstances de la faute alléguée. Il entend les auteurs de la saisine, des tiers et le conseiller visé par la procédure.

Le comité établit, à l'attention du Bureau, un rapport dans lequel il présente les résultats de l'enquête, donne une évaluation sur les faits et formule des recommandations.

Le Bureau propose au président les suites à donner aux recommandations du comité **ainsi que la publication éventuelle de la sanction prononcée à l'égard du conseiller d'Etat concerné.** »

Cet article est adopté par la commission. Il faudra toutefois préciser dans le commentaire de cet article que le conseiller visé par la procédure peut se faire assister par un avocat.

Article 30 nouveau

Suite à la décision de la commission de faire abstraction de la suspension des fonctions (cf. sous l'article 26 nouveau), il y a lieu de la supprimer également à cet endroit.

Ainsi, l'article 30 prendra la teneur suivante :

« **Art. 30.** L'avertissement est donné par le président.

La réprimande et l'exclusion temporaire des fonctions sont décidées par le Conseil d'Etat.

La révocation d'un conseiller est proposée par le Conseil d'Etat au Grand-Duc.

Le conseiller concerné ne peut pas participer à la délibération. »

Intitulé du Chapitre 6 initial (Chapitre 7 nouveau)

Vu que le Gouvernement et la Chambre des Députés sont aussi à qualifier d'autorités publiques, la commission décide, par souci de clarté, de reformuler l'intitulé de ce chapitre comme suit :

« **Chapitre 6 7 – *Rapports avec le Gouvernement, la Chambre des Députés et les autres autorités publiques* ».**

Article 36 initial (article 42 nouveau)

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'ajout « pour frais de représentation » alors que le supplément d'indemnité alloué au président et aux vice-présidents n'est pas seulement à considérer comme frais de représentation, mais comme rémunération d'une charge supplémentaire.

La commission a jugé utile et nécessaire de clarifier la question des incidences de cette suppression sur le régime fiscal applicable aux indemnités allouées aux membres du Conseil d'Etat avant de prendre une décision à ce sujet.

Le représentant du Gouvernement informe les membres de la commission que l'indication d'un montant maximal s'explique par le fait que le montant de l'indemnité est alloué d'après les présences en commission. Il est souligné que ces indemnités sont intégralement imposables.

Un représentant du groupe politique CSV, ancien membre du Conseil d'Etat, fait remarquer que les conseillers d'Etat recevaient à l'époque (en 1996) un certificat sur lequel il était indiqué qu'une partie (un quart) était exempte d'impôts.

Quant à la suppression provisoire de la troisième phrase, le représentant du Gouvernement souligne que sa suppression pure et simple impliquera le maintien par le Conseil d'Etat de la pratique courante, qui est cependant contraire au droit commun en matière d'assurance maladie. Il se demande partant s'il ne faudrait pas prévoir une disposition transitoire, qui pourrait avoir la teneur suivante : « Les indemnités fixées ci-avant sont soumises à cotisations. »

Un représentant du groupe politique CSV donne à considérer qu'en cas de suppression du bout de phrase « pour frais de représentation », les indemnités allouées aux membres du Conseil d'Etat seraient soumises dans leur intégralité aux cotisations de la sécurité sociale.

La commission conclut que le droit commun en matière d'assurance maladie est applicable (à préciser éventuellement dans le commentaire de l'article que ce sera à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi), de sorte que la troisième phrase est à omettre. Or, comme sa suppression engendre toutefois la question du recouvrement des cotisations non payées, il est décidé que M. le Président en discute avec la Présidente du Conseil d'Etat afin qu'une décision définitive puisse être prise. Il en va de même de la suppression du bout de phrase « pour frais de représentation ».

Mme la Rapporteur fait encore observer que le terme « annuelle » devrait être remplacé par celui de « mensuelle ». A cet égard, le représentant du Gouvernement, tout en acquiesçant que la formulation « indemnité annuelle » est ambiguë, souligne qu'il s'agit d'une expression consacrée par la fonction publique. Il propose de fournir des explications plus explicites à ce sujet lors de la prochaine réunion fixée au jeudi, le 17 mars 2016 à 14.00 heures.

A noter dans ce contexte que les modalités de paiement des indemnités sont déterminées par le règlement grand-ducal du 15 mai 1997 portant fixation des indemnités des membres du Conseil d'Etat.

Article 38 initial (article 45 nouveau)

Il est proposé d'amender l'article 38 initial (nouvel article 45) comme suit :

« **Art. 38. 45.** Par dérogation à l'article ~~5, alinéa 2~~, **10, paragraphe 1^{er}**, le mandat des conseillers d'Etat en fonctions à l'entrée en vigueur de la présente loi sera de quinze ans. »

Cet amendement ne suscite pas d'observation de la part de la commission.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 14 mars 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 9 mars 2016
 2. 5458 Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers
 - 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
 - 6821 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
- Continuation des travaux

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany

M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Lydie Polfer, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 9 mars 2016

Les projets de procès-verbal repris sous rubrique sont approuvés.

2. 5458 Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat¹

6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets

6821 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat

La commission continue ses travaux sur base d'un texte coordonné reprenant les amendements parlementaires qu'il est proposé d'apporter au projet de loi 6875, les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait siennes ainsi que les dispositions tenues en suspens (cf. courrier électronique du 11 mars 2016).

Un représentant du groupe politique CSV déclare saisir la commission par la suite de propositions d'amendements.

Article 1^{er}

Etant donné que les termes « le cas d'urgence » constituent le mot générique pour désigner une situation d'urgence, il y a lieu d'écrire « le cas d'urgence » au lieu de « les cas d'urgence ».

Ainsi, l'alinéa 3 prendra la teneur suivante :

« Sauf ~~le~~ cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc si la loi n'en dispose pas autrement, l'avis du Conseil d'Etat n'est pas requis pour un projet de règlement en cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc. L'urgence ne saurait faire l'objet d'un quelconque contrôle judiciaire aucun règlement pris pour l'exécution des lois et des traités n'est soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis. »

Article 2

Un représentant du groupe politique CSV fait observer que l'alinéa 1^{er}, tel qu'il est proposé par le Gouvernement, fait l'amalgame entre deux idées différentes, à savoir celle de demander le Conseil d'Etat en son avis sur le principe de lui soumettre un projet de loi ou de règlement grand-ducal et celle prévue à l'article 83bis de la Constitution : « Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis (...), ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. (...) ».

¹ Le projet de loi 5458 ne figurera plus à l'ordre du jour dès qu'il aura fait l'objet d'un arrêté grand-ducal de retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés. La commission est informée que cet arrêté grand-ducal lui parviendra dans les prochains jours.

M. le Président se doit de constater que le texte de la loi en projet, en ce qu'il fait le lien entre un projet de loi ou de règlement grand-ducal, est plus restrictif que la Constitution.

La commission décide partant de remplacer l'alinéa 1^{er} par la première phrase de l'article 3 de la loi organique du Conseil d'Etat et d'insérer un nouvel alinéa 3 libellé comme suit :

« Le Gouvernement peut soumettre au Conseil d'Etat toutes autres questions. »

Vu la suppression, dans la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ainsi que dans la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets, de l'obligation pour le Conseil d'Etat d'émettre un avis, il n'existe plus, de l'avis de la commission, des cas dans lesquels le Conseil d'Etat est appelé de par la loi à donner son avis. Elle propose donc de faire abstraction des termes « ou par les lois » figurant à l'article 83bis de la Constitution.

Quant à l'alinéa 2, il est maintenu dans sa version initiale, sauf à insérer les mots « tout comme » avant les termes « de modifications », afin de bien démontrer qu'il s'agit d'une nouvelle idée.

Ainsi, l'article 2 prendra la teneur suivante :

« Art. 2. Le Gouvernement, avant de ~~saisir~~ soumettre le au Conseil d'Etat ~~d'~~un projet de loi ou de règlement, peut demander ~~l'~~ son avis ~~du Conseil d'Etat~~ sur ~~toutes autres questions~~ le principe.

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

Le Gouvernement peut soumettre au Conseil d'Etat toutes autres questions. »

Article 4

Mme la Rapporteur propose, dans un souci de précision, de reformuler l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de la manière suivante :

« Ce nombre ne comprend pas le Grand-Duc héritier qui peut y être nommé par le Grand-Duc dès que ce titre lui a été conféré et jusqu'à ce qu'il portera le titre de Lieutenant du Grand-Duc. »

Le représentant du Gouvernement explique que cet amendement ne fait qu'entériner la pratique actuelle. En effet, le Grand-Duc héritier Henri, membre du Conseil d'Etat à partir de 1980, a démissionné du Conseil d'Etat (le 9 mars 1998) suite à sa nomination de Lieutenant du Grand-Duc Jean (le 3 mars 1998).

Un représentant du groupe politique CSV s'interroge sur la date à laquelle le Grand-Duc héritier obtient ce titre ainsi que sur la possibilité pour celui-ci d'occuper la fonction de président ou de vice-président du Conseil d'Etat dans la mesure où il est le membre le plus ancien en rang. Etant donné que sa nomination au Conseil d'Etat est censée le préparer à son futur rôle de chef de l'Etat, l'intervenant est d'avis que l'occupation de ces fonctions par le Grand-Duc héritier ne devrait pas être possible.

Outre le titre de « Lieutenant du Grand-Duc », il s'agit surtout d'une fonction, de sorte que l'orateur propose de reformuler l'alinéa 2 de la manière suivante :

« Ce nombre ne comprend pas le Grand-Duc héritier qui peut y être nommé par le Grand-Duc dès que ce titre lui a été conféré. Il cesse d'être membre du Conseil d'Etat à partir de son assermentation comme Lieutenant du Grand-Duc. »

En réponse, Mme la Rapporteur argue que la formulation « porte le titre » constitue une expression générique employée par la France, la Belgique et le Luxembourg. Elle souligne par ailleurs que le Grand-Duc héritier ne pourra pas porter ce titre aussi longtemps qu'il n'aura pas été assermenté comme Lieutenant du Grand-Duc.

Vu que la prestation de serment doit être antérieure à l'exercice de la fonction de Lieutenant du Grand-Duc, la référence à l'assermentation n'est, aux yeux de la commission, pas nécessaire. Ainsi, l'alinéa 2 est modifié comme suit :

« Ce nombre ne comprend pas le Grand-Duc héritier qui peut y être nommé par le Grand-Duc dès que ce titre lui a été conféré et jusqu'à ce qu'il exerce la fonction de Lieutenant du Grand-Duc. »

Article 6 initial (article 5 nouveau)

L'amendement proposé au paragraphe 1^{er} trouve l'accord de la commission.

Quant au paragraphe 2, le représentant du Gouvernement souligne que les articles 35 et 36 auxquels il est renvoyé au point 2 visent les mêmes personnes, de sorte que le renvoi à l'article 36 paraît superfétatoire. Il propose partant de le supprimer, proposition à laquelle la commission se rallie.

Au point 4 du même paragraphe, il y a lieu de prévoir le signe de ponctuation « ; ».

En outre, la commission décide, par souci de cohérence terminologique avec la loi électorale modifiée du 18 février 2003, de remplacer les termes « des fonctions de membre du Parlement européen » par « du mandat de membre du Parlement européen ».

Enfin, elle juge indiqué de changer l'agencement de l'énumération figurant au paragraphe 2. Il est proposé de commencer avec les fonctions de membre du Gouvernement (point 1) et de continuer avec le mandat de député (nouveau point 2), le mandat de membre du Parlement européen (nouveau point 3) et les fonctions énumérées à l'article 35 (nouveau point 4) pour terminer avec les fonctions de membre du Comité de déontologie, tel que prévu à l'article 27 (nouveau point 5).

Ainsi, le paragraphe 2 prendra la teneur suivante :

« (2) Les fonctions de membre du Conseil d'Etat sont compatibles avec toute fonction et toute profession à l'exception :

1. des fonctions de membre du Gouvernement ;
- ~~2.~~ **4.** des fonctions énumérées **aux à l'articles 29 35 et 30 ci-après** ;
- ~~3.~~ **2.** du mandat de député ;
- ~~4.~~ **3.** ~~des fonctions du mandat~~ de membre du Parlement européen ;
- 5. des fonctions de membre du Comité de déontologie, tel que prévu à l'article 27 ci-après.** »

Article 7 initial (article 6 nouveau)

Mme la Rapporteur rappelle que la commission a décidé qu'il faudrait prévoir plus de latitude, en instaurant l'obligation pour le Conseil d'Etat d'établir des profils pour les trois prochaines vacances de sièges. Or, contrairement à la situation récente où de nombreux remplacements de conseillers ont eu lieu pendant une même année, force est de constater que les prochains départs s'étaleront sur plusieurs années. Il paraît donc peu réaliste d'imposer au Conseil d'Etat de soumettre trois profils à l'autorité investie du pouvoir de proposition pour des remplacements qui auront lieu dans les années à venir. Elle propose partant de ne pas modifier le texte dans le sens préconisé par la commission et souligne que rien n'empêche le Conseil d'Etat d'établir un profil aussi large que possible sinon un profil à titre principal et à titre subsidiaire.

M. le Président est d'avis que l'autorité investie du pouvoir de proposition devrait pouvoir choisir entre au moins deux profils à lui soumettre par le Conseil d'Etat.

Un représentant du groupe politique CSV peut se rallier à cette approche. Il propose de reformuler le texte comme suit :

« Le Conseil d'Etat établit pour les trois premières vacances à intervenir au sens de l'alinéa 1^{er} ci-avant des profils destinés à guider les autorités investies du pouvoir de proposition dans le choix des candidats. »

La commission se prononce contre cette proposition de texte qui oblige le Conseil d'Etat à soumettre des profils à l'autorité investie du pouvoir de proposition pour des remplacements qui interviendront seulement dans quelques années.

A ses yeux, il convient de conférer à l'autorité investie du pouvoir de proposition plus de latitude dans son choix. Elle propose donc que le Conseil d'Etat établisse trois profils pour chaque vacance de siège. Ainsi, l'alinéa 3 prendra la teneur suivante :

« Dans les cas visés aux points a₂) et b₂), le Conseil d'Etat soumet à l'autorité investie du pouvoir de désignation proposition **un trois** profils de candidat **pour chaque vacance de siège à intervenir** destinés à guider celle-ci lors de son choix. »

Ces profils ne doivent toutefois pas être établis dans les moindres détails afin de ne pas trop restreindre le choix de l'autorité investie du pouvoir de proposition.

Article 8 initial (article 7 nouveau)

Mme la Rapporteur rappelle que l'alinéa 1^{er} a été tenu en suspens puisque son application pratique devrait encore être discutée au niveau des partis politiques de la coalition gouvernementale.

M. le Président rappelle que lors de la consultation sur la réforme du Conseil d'Etat, la très grande majorité des partis politiques s'est prononcée en faveur d'une représentation proportionnée à l'assise des forces politiques.

A ses yeux, il faudrait prévoir un texte qui reflète le plus la réalité. Il devrait, d'une part, reprendre l'idée inscrite dans le programme gouvernemental, à savoir que « La composition du Conseil d'Etat assurera une représentativité équitable des courants politiques siégeant à la Chambre des Députés » et, d'autre part, entériner la pratique actuelle du « gentleman agreement ». Il serait ainsi mis un terme au système actuel de l'appel de candidatures ayant plutôt un caractère fictif.

La commission, dans sa majorité, se rallie aux propos de M. le Président. Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk réitère la position de sa sensibilité politique que le Conseil d'Etat devrait représenter le pays dans sa diversité politique, culturelle et sociale. Ces membres devraient être proposés dans des proportions équitables par les partis politiques et la société civile, ce qui apporterait un surplus de légitimité démocratique à cette institution, sans en faire une deuxième chambre.

Quant à l'alinéa 2, il est adopté dans sa version amendée.

En ce qui concerne l'alinéa 3, sa formulation est tributaire de la reformulation de l'alinéa 1^{er}.

Article 10 initial (article 8 nouveau)

Par souci de flexibilité, la commission décide de supprimer le terme « officielle ».

Quant à la formulation définitive de la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er}, elle est tributaire de la reformulation de l'alinéa 1^{er} de l'article 7.

Article 12 initial

La commission n'a pas fait sienne la recommandation du Conseil d'Etat de reprendre les dispositions figurant à l'article 12 du projet de loi dans un nouvel article 8. Elle considère que cette disposition est historiquement liée à un événement grave, tel qu'une guerre, de sorte qu'elle estime qu'elle n'a plus lieu d'être. Par conséquent, il est proposé de supprimer l'article 12.

Le représentant du Gouvernement plaide pour le maintien de la possibilité du renouvellement intégral du Conseil d'Etat, de sorte qu'il faudrait maintenir les dispositions de l'article 12 initial ainsi que l'alinéa 2 de l'article 9 nouveau et l'article 11 nouveau.

Vu que le Conseil d'Etat est une institution créée par la Constitution, M. le Président se demande si les règles relatives à sa dissolution ne devraient pas avoir un rang constitutionnel. Il propose de discuter avec le Conseil d'Etat des questions en relation avec le renouvellement intégral et la dissolution du Conseil d'Etat. La commission reviendra par la suite sur les dispositions précitées.

Article 13 initial (article 9 nouveau)

Le représentant du Gouvernement explique que les dispositions disciplinaires prévues par les règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat sont à lire en relation directe avec le serment. Une reformulation du serment impliquerait donc une modification des règles déontologiques applicables aux membres du Conseil d'Etat.

M. le Président fait observer qu'il est difficilement justifiable au 21^{ème} siècle que fidélité soit jurée au Grand-Duc. Une interprétation stricte du terme « fidélité » pourrait conduire à une restriction dans les prises de position du Conseil d'Etat sur les questions relatives à la monarchie. Il suggère de revoir les formules de serment actuelles d'un œil critique dans le cadre des travaux sur la nouvelle Constitution. Mme la Rapporteur propose, en attendant, de maintenir la formule de serment actuelle, proposition à laquelle la commission se rallie.

Pour ce qui est de l'alinéa 2, il est renvoyé au commentaire de l'article 12 initial.

Article 10 nouveau

La commission rejette la proposition du représentant du Gouvernement de compléter le paragraphe 1^{er} par un nouveau point 4 prévoyant la fin de mandat si une des conditions énumérées à l'article 5, paragraphe 1^{er} n'est plus remplies. Elle est d'avis que le conseiller d'Etat concerné est alors démissionné d'office. Précision en devra être faite dans le commentaire de l'article 5.

Article 14 initial (article 12 nouveau)

La suppression du deuxième alinéa proposé par le Conseil d'Etat ne suscite pas d'observation de la part de la commission.

En réponse à la question soulevée sous l'article 4, il est précisé que le Grand-Duc héritier ne peut pas occuper la fonction de président ou de vice-président du Conseil d'Etat.

Le nouvel article 12 est partant complété par un deuxième alinéa libellé comme suit :

« Le Grand-Duc héritier ne peut pas être nommé à ces fonctions. »

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 9 mars 2016

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 2 mars 2016
 2. 5458 Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers
 - 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
 - 6821 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
- Continuation des travaux

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Roy Reding, observateur

M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Lydie Polfer, M. Serge Urbany

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 2 mars 2016**

Le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé.

2. **5458 Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat**

6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets

6821 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat

La commission continue l'examen des articles du projet de loi 6875 et de la proposition de loi 6821 à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.¹

Article 24 du projet de loi (Article 23 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a pour objet d'éviter les conflits d'intérêts et reprend en l'état l'actuel article 18 de la loi organique du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat note que le paragraphe 1^{er}, qui vise l'intérêt personnel qu'un conseiller peut avoir lui-même ou que ses parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement peuvent avoir dans « une affaire » où il est appelé à « siéger, délibérer ou décider », est une réminiscence de l'époque où les conseillers d'Etat siégeaient en tant que membres du Comité du contentieux et étaient dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles appelés à « décider » dans des dossiers individuels. Le Conseil d'Etat constate qu'à l'avenir il ne sera plus appelé à intervenir dans des dossiers en relation avec des actes administratifs individuels. Par ailleurs, le conseiller d'Etat doit exercer son mandat avec intégrité et impartialité conformément au serment qu'il prête à l'entrée de ses fonctions et qui est précisé par le Code de déontologie en vigueur. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de remplacer l'article sous examen par le libellé suivant :

« **Art. 23.** Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du Conseil d'Etat agissent uniquement dans l'intérêt général. Ils ne participent pas à la rédaction des avis et aux délibérations du Conseil d'Etat relatifs à des dossiers à l'élaboration desquels ils ont participé à un autre titre que celui de membre du Conseil d'Etat. »

La commission fait sienne cette proposition de texte.

Article 25 du projet de loi (Article 24 selon le Conseil d'Etat)

Cet article concerne la confidentialité et la publicité des avis et reprend le deuxième et le troisième alinéas de l'article 37 du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat.

¹ Le projet de loi 5458 ne figurera plus à l'ordre du jour dès qu'il aura fait l'objet d'un arrêté grand-ducal de retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat souligne que le texte proposé, tout en reprenant certains alinéas de l'article 37 du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat, confère un caractère public aux avis sur les projets de règlement grand-ducal. Cette disposition s'applique à tous les avis rendus avant l'entrée en vigueur de la future loi. Cette disposition trouve l'approbation du Conseil d'Etat. En ce qui concerne les affaires soumises par le Gouvernement aux délibérations du Conseil d'Etat, il estime que les avis y relatifs ne devraient être communiqués qu'au Gouvernement. Il ne lui appartient pas de les rendre publics.

Le libellé de l'article sous avis se lira ainsi comme suit :

« **Art. 24.** Les avis relatifs aux affaires soumises aux délibérations du Conseil d'Etat par le Gouvernement ne peuvent être communiqués qu'au Gouvernement.

Les avis concernant des projets ou des propositions de loi qui ont déjà fait l'objet d'un dépôt ou d'une communication à la Chambre des Députés, ainsi que les avis sur les projets de règlement grand-ducal, sont publics.

Le Bureau du Conseil d'Etat peut décider de rendre publiques les délibérations du Conseil d'Etat. »

Les alinéas 1^{er} et 3 sont adoptés dans la teneur proposée par le Conseil d'Etat.

Etant donné que c'est le Gouvernement qui soumet une affaire aux délibérations du Conseil d'Etat, la commission estime que le Conseil d'Etat ne devrait pas être seul maître de décider de la publicité de ses délibérations.

Elle décide partant de reformuler l'alinéa *in fine* de l'article 24 proposé par le Conseil d'Etat de la manière suivante :

« Le Bureau du Conseil d'Etat, **de l'accord du Gouvernement**, peut décider de rendre publiques les délibérations du Conseil d'Etat. »

Article 26 du projet de loi (Article 1^{er}, point 8, de la proposition de loi relatif à l'article 18) ;
(Article 25 selon le Conseil d'Etat)

A l'instar de ce qui est prévu pour la Chambre des Députés et pour le Gouvernement, l'article 26 du projet de loi confère au Conseil d'Etat le pouvoir de se doter de son propre règlement d'ordre intérieur et de fixer les règles déontologiques de ses membres en toute autonomie, sans devoir se soumettre à la tutelle de l'exécutif. Les dispositions en question prendront la forme d'un règlement d'ordre intérieur, arrêté par le Conseil d'Etat, et continué au Ministère d'Etat en vue de sa publication au Mémorial A.

La proposition de loi, quant à elle, impose au Conseil d'Etat l'élaboration d'un Code de conduite de ses membres.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat prend note que le projet de loi lui donne une compétence autonome pour arrêter ses règles de fonctionnement interne et de déontologie. Il estime cependant qu'au regard de l'opposabilité de ces règles, et plus particulièrement dans la procédure disciplinaire, il y aurait lieu de maintenir le procédé actuel de l'approbation de ces règles par règlement grand-ducal. En effet, le Conseil d'Etat n'est pas doté d'un pouvoir réglementaire par la Constitution.

Le Conseil d'Etat souligne par ailleurs qu'il a adopté au début de l'année 2015 un code de déontologie. Le respect des règles déontologiques ne peut toutefois avoir une portée juridique que si la loi sur le Conseil d'Etat comprend des dispositions de nature disciplinaire à l'instar de celles existant dans les lois organisant les professions réglementées, dans le statut de la fonction publique, dans la loi sur l'organisation judiciaire et celle portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ou encore dans le règlement de la Chambre des Députés. Aussi le Conseil d'Etat considère-t-il qu'il est indiqué de mettre à profit le présent projet de loi pour introduire un chapitre consacré à la discipline. Il formule une série de propositions de texte qu'il appartient au législateur d'apprécier et joint, à chaque article qu'il propose, un bref commentaire. Il se limite aux dispositions qu'il considère comme indispensables étant entendu que les règles de la procédure administrative non contentieuse, en particulier celles régissant les droits de la défense, trouvent à s'appliquer.

La commission se doit de constater que le texte proposé par le Conseil d'Etat, en ce qu'il reprend sans modification l'article 26 du projet de loi, est contraire au commentaire de l'article où le Conseil d'Etat préconise le maintien du procédé actuel de l'approbation des règles de fonctionnement interne et de déontologie par règlement grand-ducal.

Vu que le Conseil d'Etat n'est pas doté d'un pouvoir réglementaire par la Constitution, la commission considère que la procédure actuelle devrait être maintenue. L'article 26 du projet de loi sera partant reformulé dans ce sens.

En outre, elle suit le Conseil d'Etat en sa proposition d'introduire un nouveau chapitre dans la loi en projet consacré aux règles disciplinaires. La numérotation des chapitres subséquents change en conséquence.

Article 26 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose un nouvel article 26 libellé comme suit :

« **Art. 26.** Est qualifié faute disciplinaire tout acte commis dans l'exercice ou hors de l'exercice des fonctions, par lequel le membre du Conseil d'Etat méconnaît les obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité. »

Cet article donne une définition de la faute disciplinaire. La disposition est inspirée du libellé de l'article 155 de la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. A l'instar de cette disposition l'article sous examen englobe également les actes commis hors de l'exercice des fonctions. Les obligations dont la méconnaissance est susceptible d'être sanctionnée sont déterminées en relation avec les engagements pris par le conseiller d'Etat dans le serment prêté lors de l'entrée en fonction. Ces concepts renvoient encore aux différents chapitres du Code de déontologie qui spécifie le contenu de ces engagements.

Le recours à des concepts plus généraux, dans des régimes disciplinaires, n'est pas contraire au principe de la légalité des incriminations au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Afin de bien démontrer qu'il s'agit des obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité visées par les règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat, la commission décide, par souci de clarté et de précision, de compléter cet article de la manière suivante :

« **Art. 26.** Est qualifié faute disciplinaire tout acte commis dans l'exercice ou hors de l'exercice des fonctions, par lequel le membre du Conseil d'Etat méconnaît les obligations de

confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité, **telles que définies dans les règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat.** »

Article 27 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose un nouvel article 27 libellé comme suit :

« **Art. 27.** Selon la gravité de la faute, les sanctions suivantes peuvent être prononcées :
1° l'avertissement ;
2° la réprimande ;
3° l'exclusion temporaire des fonctions, avec privation de l'indemnité pour une période de six mois au maximum ;
4° la révocation, qui emporte la perte du titre. »

Cette disposition détermine les sanctions applicables selon la gravité du fait, allant du simple avertissement à la révocation. Elle est encore inspirée de dispositions similaires dans d'autres régimes disciplinaires en tenant compte des spécificités inhérentes à la fonction de conseiller d'Etat.

Force est de constater que la suspension des fonctions ne figure pas parmi les sanctions énumérées ci-dessus. La commission s'interroge sur la raison de cette omission. Elle propose, dans la logique du parallélisme avec le statut général des fonctionnaires, de compléter cet article provisoirement par un nouveau point 3° libellé comme suit : « 3° la suspension des fonctions ». Les points subséquents sont renumérotés en conséquence.

Elle y reviendra au cours de la prochaine réunion.

Article 28 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose un nouvel article 28 libellé comme suit :

« **Art. 28.** Il est institué un Comité de déontologie composé de trois membres effectifs et de trois suppléants désignés pour un terme de trois ans, renouvelable, par le Conseil d'Etat en raison de leur expérience et de leur autorité morale en matière de déontologie professionnelle. »

En s'inspirant du précédent constitué par le régime disciplinaire prévu dans le règlement de la Chambre des Députés, il est prévu d'instituer un comité appelé à analyser la portée des obligations déontologiques, d'enquêter sur le comportement du conseiller mis en cause d'apprécier son comportement et de formuler des recommandations quant aux suites à donner à l'affaire. La création d'un tel organe et sa composition par des personnalités externes à l'institution seront un gage d'efficacité du régime, de respect des droits de la défense et de crédibilité de l'institution. Le comité interviendra dans la procédure disciplinaire dans les conditions prévues dans la suite du texte. A l'instar des réviseurs d'entreprises, la désignation des membres du comité peut être opérée par le Conseil d'Etat lui-même.

La commission estime qu'il ne suffit pas de préciser dans le commentaire de cet article que les membres du Comité de déontologie doivent être des personnes externes au Conseil d'Etat. Comme il s'agit d'une précision importante, elle doit trouver sa place dans le corps du texte de loi, et plus précisément à l'endroit du paragraphe 2 de l'article 6 initial relatif aux incompatibilités. Ainsi, il est proposé de compléter ce paragraphe par un nouveau point 5.

libellé comme suit : « 5. des fonctions de membre du Comité de déontologie, tel que prévu à l'article 27 ci-après. »

Article 29 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose un nouvel article 29 libellé comme suit :

« **Art. 29.** Lorsque le Bureau considère qu'il y a des raisons sérieuses qu'un conseiller d'Etat a commis une faute disciplinaire, il propose au président du Conseil d'Etat de saisir le Comité de déontologie. »

Cet article s'inspire encore de l'article afférent du régime disciplinaire prévu en annexe du règlement de la Chambre des Députés. Si des faits sont rapportés au président du Conseil d'Etat, celui-ci les soumet au Bureau. Lorsque le Bureau considère qu'il y a des raisons sérieuses de penser qu'un conseiller d'Etat a commis une faute disciplinaire, il propose au président de saisir le Comité de déontologie.

Cet article trouve l'approbation de la commission.

Article 30 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose un nouvel article 30 libellé comme suit :

« **Art. 30.** Le Comité de déontologie examine les circonstances de la faute alléguée. Il entend les auteurs de la saisine, des tiers et le conseiller visé par la procédure.

Le comité établit, à l'attention du Bureau, un rapport dans lequel il présente les résultats de l'enquête, donne une évaluation sur les faits et formule des recommandations.

Le Bureau propose au président les suites à donner aux recommandations du comité. »

Le Comité de déontologie, saisi par le président, doit procéder à une enquête, dans le respect des droits de la défense. Point important, son rôle ne se limite pas à établir un rapport sur les faits ; il lui appartient encore de donner une appréciation sur ces faits et de formuler des recommandations quant aux suites à donner à l'affaire et, le cas échéant, de la sanction à prononcer.

Sur la base des recommandations émises par le comité, le Bureau proposera au président du Conseil d'Etat soit de classer l'affaire, soit de donner un avertissement, soit de porter l'affaire à l'ordre du jour d'une prochaine séance plénière du Conseil d'Etat qui sera alors appelé à décider de l'octroi d'une des sanctions disciplinaires qu'il lui revient en vertu de l'article 31 (nouveau selon le Conseil d'Etat) de prononcer.

La commission décide de compléter l'alinéa *in fine* par la faculté pour le Bureau de proposer au président du Conseil d'Etat la publication de la sanction prononcée à l'égard du conseiller d'Etat fautif. Elle considère que la publication de la sanction prononcée constitue un effet dissuasif certain pour les conseillers d'Etat.

Article 31 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose un nouvel article 31 libellé comme suit :

« **Art. 31.** L'avertissement est donné par le président.

La réprimande et l'exclusion temporaire des fonctions sont décidées par le Conseil d'Etat.

La révocation d'un conseiller est proposée par le Conseil d'Etat au Grand-Duc.

Le conseiller concerné ne peut pas participer à la délibération. »

Vu que la commission a décidé de compléter, à titre provisoire, l'article 27 proposé par le Conseil d'Etat par un nouveau point 3° relatif à la suspension des fonctions, l'article sous examen doit être reformulé dans ce sens. Ainsi, l'alinéa 2 prend provisoirement la teneur suivante :

« La réprimande **et, la suspension des fonctions et** l'exclusion temporaire des fonctions sont décidées par le Conseil d'Etat. »

Article 32 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose un nouvel article 32 libellé comme suit :

« **Art. 32.** Un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. »

Dans le respect des droits de la défense et de l'accès au juge un recours doit être ouvert devant une juridiction. S'agissant d'une procédure administrative conduisant à l'application de sanctions pouvant également être rattachées au droit administratif, ce recours se fait devant le juge administratif. Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de sanctions administratives, le recours est de pleine juridiction. Le renvoi au tribunal administratif implique la possibilité d'un appel.

Cet article ne suscite pas d'observation de la part de la commission.

Article 33 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose un nouvel article 33 libellé comme suit :

« **Art. 33.** Si le président est visé par la procédure, les fonctions de président sont assumées par le vice-président le plus ancien en rang ou, à défaut de vice-présidents, par le membre du Conseil d'Etat le plus ancien en rang. »

Si des faits sont reprochés au président, ses fonctions, en particulier le prononcé de l'avertissement, doivent être exercées par le vice-président, à commencer par le vice-président le plus ancien.

Cet article est adopté par la commission.

Article 27 du projet de loi (Article 34 selon le Conseil d'Etat)

Cet article règle les rapports du Conseil d'Etat avec les autres institutions. Il reprend l'actuel article 19 de la loi organique du Conseil d'Etat.

Cette disposition ne suscite pas d'observation ni de la part du Conseil d'Etat ni de la part de la commission.

Article 28 du projet de loi (Article 35 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a pour finalité d'étendre le mécanisme de concertation interinstitutionnel et correspond à la volonté exprimée par la grande majorité des partis politiques consultés au sujet de la réforme du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat souligne que dans un avis complémentaire du 10 juin 1958 sur la proposition de loi modificative de la loi du 16 janvier 1866 sur l'organisation du Conseil d'Etat², le Conseil d'Etat a cru « devoir insister sur le manque de coopération rationnelle entre les organes qui font la loi. L'indépendance que la Constitution réserve à chacun de ces organes n'est pas exclusive de contacts permettant des échanges de vues et une initiation aux problèmes qui font l'objet des projets de lois ou de règlements ». Il approuve la nouvelle disposition prévue au paragraphe 1^{er} qui vise à étendre le mécanisme de concertation interinstitutionnel.

Cet article, qui institutionnalise le dialogue existant d'ores et déjà entre le Conseil d'Etat et la Chambre des Députés, trouve l'approbation de la commission.

Article 29 du projet de loi (Article 36 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a trait au cadre du secrétariat du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat considère opportun de maintenir la procédure de nomination du secrétaire général et suggère d'insérer, après l'alinéa 1^{er}, un nouvel alinéa 2, ayant le libellé suivant :

« La nomination à la fonction de secrétaire général est faite par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil d'Etat. »

La commission fait sienne cette proposition de texte.

Article 30 du projet de loi (Article 37 selon le Conseil d'Etat)

Cet article règle les cas d'absence, d'empêchement ou de vacance du poste du secrétaire général.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat suggère de reprendre le texte prévu dans le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat. Le libellé se lirait dès lors comme suit :

« **Art. 37.** En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance du poste du secrétaire général, ses fonctions sont assurées par le fonctionnaire le plus élevé en rang de la carrière supérieure du secrétariat. »

La commission adopte cette proposition de texte.

² Doc. parl. no 6004, Annexes 1960 (n° 16).

Article 31 du projet de loi (Article 38 selon le Conseil d'Etat)

L'article 31 concerne les candidats aux fonctions des différentes catégories de traitement auprès du Conseil d'Etat qui sont soumis aux mêmes conditions que leurs collègues auprès de l'administration gouvernementale.

Cet article ne suscite pas d'observation ni de la part du Conseil d'Etat ni de la part de la commission. Une adaptation des renvois s'impose toutefois au regard du nouvel agencement des articles.

Article 32 du projet de loi (Article 39 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend en l'état la disposition inscrite à l'endroit de l'article 26 de la loi organique du Conseil d'Etat qui délègue au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les modalités en relation avec la carrière du personnel du secrétariat.

Il ne suscite pas d'observation ni de la part du Conseil d'Etat ni de la part de la commission.

Article 33 du projet de loi (Article 40 selon le Conseil d'Etat)

L'article 33 reprend la procédure ainsi que la formule du serment inscrite à l'endroit de l'article 27 de la loi organique du Conseil d'Etat.

Il ne suscite pas d'observation ni de la part du Conseil d'Etat ni de la part de la commission.

Article 34 du projet de loi (Article 41 selon le Conseil d'Etat)

Cet article concerne la procédure d'élaboration des propositions budgétaires.

Il ne suscite pas d'observation ni de la part du Conseil d'Etat ni de la part de la commission.

Article 35 du projet de loi (Article 42 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a trait à la dotation et à l'examen de la comptabilité des fonds du Conseil d'Etat.

Il ne suscite pas d'observation ni de la part du Conseil d'Etat ni de la part de la commission.

Article 36 du projet de loi (Article 43 selon le Conseil d'Etat)

Cet article traite des indemnités allouées aux membres du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat propose, en ce qui concerne l'indemnité du président et des vice-présidents, de supprimer l'ajout « pour frais de représentation » alors que le supplément d'indemnité n'est pas seulement à considérer comme frais de représentation, mais comme rémunération d'une charge supplémentaire.

En outre, le Conseil d'Etat approuve la disposition confirmant que les indemnités revenant à ses membres ne sont pas soumises à cotisation pour l'assurance maladie et entérinant ainsi la pratique courante.

La commission se doit de constater que le bout de phrase « pour frais de représentation » est repris dans le texte proposé par le Conseil, malgré sa proposition de le supprimer. Elle s'interroge sur les incidences de cette suppression sur le régime fiscal applicable aux indemnités allouées aux membres du Conseil d'Etat, sachant que la moitié de l'indemnité annuelle allouée aux députés, constituant des frais de représentation, est exempte d'impôts et de retenue pour pension. Elle demande à ce que le représentant du Gouvernement clarifie cette question avec le Conseil d'Etat avant de se prononcer sur la suppression de ce bout de phrase.

Quant à la disposition confirmant que les indemnités revenant aux membres du Conseil d'Etat ne sont pas soumises à cotisation pour l'assurance maladie, la commission est à se demander si elle n'est pas contraire au principe de l'égalité de traitement, vu que le Code de la sécurité sociale prévoit la règle de principe de retenue de cotisation pour l'assurance maladie.

Un représentant du groupe politique CSV fait observer qu'il existe au sein du Conseil d'Etat la pratique selon laquelle une partie de l'indemnité est fixe et l'autre partie est déterminée en fonction de la présence effective aux commissions du Conseil d'Etat. Il est d'avis que dans la logique du parallélisme avec la fonction du député national (les jetons de présence donnent lieu aux déductions à titre de cotisations pour l'assurance maladie), la disposition en question devrait être supprimée. Ainsi, il appartiendrait au Conseil d'Etat de décider du maintien de la pratique courante. Vu le principe de solidarité de l'assurance maladie, l'intervenant estime que les indemnités allouées aux membres du Conseil d'Etat devraient, du moins partiellement, être soumises aux cotisations de la sécurité sociale. Dans ce contexte, il soulève la question de savoir si des cotisations pour l'assurance dépendance sont retenues sur les indemnités des membres du Conseil d'Etat.

La commission décide de supprimer provisoirement la dernière phrase de l'alinéa 1^{er} de l'article 43 proposé par le Conseil d'Etat, en attendant que le représentant du Gouvernement clarifie ces questions avec le Conseil d'Etat.

Article 37 du projet de loi (Articles 44 à 45 selon le Conseil d'Etat)

La disposition modificative en question a trait au régime des cabarets et concerne plus particulièrement la procédure relative aux autorisations pour les débits de boissons alcooliques à consommer sur place.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat approuve cette modification qui se propose de délester son rôle de tout dossier en relation avec des actes administratifs individuels.

Dans cet ordre d'idées, il recommande de supprimer l'avis du Conseil d'Etat également dans la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif et de compléter le projet de loi par un article 44 (selon le Conseil d'Etat), libellé comme suit :

« **Art. 44.** A l'article 26-2 de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, les mots « sur avis du Conseil d'Etat » sont supprimés. »

Par ailleurs, le Conseil d'Etat constate que le projet de loi portant réforme du droit à la filiation (doc. parl. 6568) modifie la loi du 11-21 germinal an XI relative aux prénoms et changement de noms et y supprime également l'avis du Conseil d'Etat relatif aux demandes de changements de nom et de prénoms.

Il souligne que l'intitulé du projet de loi devra tenir compte des modifications législatives précitées et sera dès lors libellé comme suit :

« Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification
- de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ;
- de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets ».

Il note encore qu'un intitulé abrégé est proposé à l'article 41 (49 selon le Conseil d'Etat).

La commission fait siennes ces recommandations.

Suite à l'introduction d'un deuxième article dans le chapitre 9 du projet de loi, il convient, tel que proposé par le Conseil d'Etat, de mettre au pluriel les termes « Dispositions modificatives » figurant à l'intitulé de ce chapitre.

Article 38 du projet de loi (à omettre selon le Conseil d'Etat)

La disposition transitoire prévue par cet article vise à permettre aux conseillers d'Etat en fonction au jour de l'entrée en vigueur de la loi de conserver le droit acquis à l'exercice de l'entièreté de la durée de leurs fonctions telle qu'elle existait au moment de leur nomination, à savoir pour une durée de quinze ans, sauf révocation éventuelle.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat renvoie à son observation relative à la durée du mandat de membre du Conseil d'Etat maintenue à 15 ans (article 11 selon le Conseil d'Etat) et propose par conséquent de supprimer cet article.

Etant donné que la commission propose de ramener la durée du mandat de membre du Conseil d'Etat à douze ans, l'article 38 est à maintenir. Par conséquent, l'intitulé du chapitre 10 du projet de loi reste inchangé. Le renvoi est à adapter au regard du nouvel agencement des articles.

Article 39 du projet de loi (Article 46 selon le Conseil d'Etat)

Cet article, qui abroge la loi organique actuelle, ne suscite pas d'observation ni de la part du Conseil d'Etat ni de la part de la commission.

Article 40 du projet de loi (Article 47 selon le Conseil d'Etat)

Cet article, qui a trait à l'entrée en vigueur, trouve l'accord du Conseil d'Etat et de la commission.

Article 41 du projet de loi (Article 48 selon le Conseil d'Etat)

L'intitulé abrégé proposé par cet article n'appelle pas d'observation ni de la part du Conseil d'Etat ni de la part de la commission.

*

Les dispositions tenues en suspens seront discutées au cours de la prochaine réunion fixée au lundi, le 14 mars 2016 à 14.00 heures.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 3 mars 2016

Ordre du jour :

1. 6675 Projet de loi
 - 1) portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat;
 - 2) modifiant
 - le Code d'instruction criminelle,
 - la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, et
 - la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions d'avancement des fonctionnaires de l'Etat
 - Rapporteur : Monsieur Eugène Berger

 - Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

2. 5458 Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
 - Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers

- 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets
 - Rapporteur : Madame Simone Beissel

- 6821 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
 - Rapporteur : Madame Simone Beissel
 - Continuation des travaux

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Paul-Henri Meyers, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Franz Fayot, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché remplaçant Mme Viviane Loschetter, M. Roger Negri remplaçant Mme Cécile Hemmen, M. Marcel Oberweis remplaçant Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

M. Jean-Paul Senninger, du ministère d'Etat

Mme Doris Woltz, Directrice du Service de renseignement de l'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Claude Adam

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. 6675 Projet de loi

1) portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat;

2) modifiant

- le Code d'instruction criminelle,

- la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, et

- la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions d'avancement des fonctionnaires de l'Etat

Sur base d'un projet de lettre afférent, transmis par courrier électronique aux membres de la Commission le 3 mars 2016, M. le Rapporteur présente les amendements parlementaires qu'il est proposé d'apporter au projet de loi sous rubrique. Ces amendements résultent des travaux de la commission, qui a examiné, lors de sa réunion du 2 mars 2016, ledit projet de loi à la lumière du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat émis le 2 février 2016.

Amendement 1 concernant la suppression de l'alinéa 3 de l'article 4

M. le Rapporteur rappelle qu'il a été retenu au cours de la réunion du 2 mars 2016 qu'il faudrait encore discuter de la reformulation de la deuxième phrase de l'alinéa 3 de l'article 4 dans le sens qu'une dénonciation au procureur d'Etat compétent d'un fait visé à l'article 23 du Code d'instruction criminelle n'implique pas le dessaisissement automatique du SRE. Or, comme une reformulation s'avère très laborieuse, il est proposé de la supprimer et de renvoyer dans le commentaire de l'amendement à l'article 9 qui traite du principe de la coopération entre le SRE et les autorités judiciaires.

Suite à ces propos, Mme la Directrice du SRE fournit encore les explications suivantes justifiant une suppression de la deuxième phrase de l'alinéa 3 de l'article 4.

D'une part, il faut commencer par se demander quels faits sont visés. S'agit-il de faits internes au SRE, constituant des dysfonctionnements non signalés (conclusion de la commission d'enquête parlementaire sur le Service de Renseignement de l'Etat), ou s'agit-il de faits externes au SRE, communiqués par un service étranger de renseignement ou découverts dans le cadre d'une mesure de recherche autorisée et légale ?

Pour ce qui est des faits internes au SRE, l'on pourrait reconsidérer la formulation. Quant aux faits que le SRE découvre dans le cadre de ses missions, une reformulation paraît plus problématique. Avant toute chose, il faudrait faire référence au paragraphe 2 de l'article 23

du Code d'instruction criminelle, et non à l'article 23 pris dans sa totalité qui concerne la procédure applicable au traitement des plaintes et dénonciations par le procureur d'Etat. Par ailleurs, les modalités d'application des procédures à suivre devraient être réglées dans les moindres détails, pour autant que cela soit réalisable en droit. Or, ceci s'avère difficile au vu des questions posées par le Conseil d'Etat dans ce contexte.

D'autre part, l'oratrice informe les membres de la commission qu'elle a demandé le Parquet de Luxembourg et le Parquet général en leurs avis. Tous les deux se sont prononcés contre la deuxième phrase de l'alinéa 3 au motif que le ministère public et le SRE exercent chacun une mission différente : le SRE a pour mission la prévention d'infractions, tandis que le parquet a pour mission la poursuite d'infractions. Le SRE ne pourrait donc pas agir sous l'autorité et le contrôle, voire la tutelle du procureur d'Etat.

Enfin, l'intervenante souligne que la mission du SRE ne consiste pas dans la recherche d'un fait pénal. S'il en prend toutefois connaissance dans le cadre de ses missions, l'article 23, paragraphe 2, du Code d'instruction criminelle s'applique de la même manière aux agents du SRE comme à tous les autres fonctionnaires, salariés ou agents chargés d'une mission de service public.

Echange de vues

- Vu que le paragraphe 2 de l'article 23 du Code d'instruction criminelle s'applique de façon générale, M. le Rapporteur estime qu'il n'y a pas lieu de rappeler que ses prescriptions valent aussi pour les agents du SRE.
- Un représentant du groupe politique CSV rappelle que le souci de la commission consistait à assurer que le SRE puisse fonctionner en toute légalité. Etant donné qu'en vertu du paragraphe 2 de l'article 23 du Code d'instruction criminelle, la dénonciation doit se faire « sans délai », il est à se demander si le SRE, qui doit alors se dessaisir, est encore en mesure de poursuivre son travail.
- Mme la Directrice du SRE souligne que la suppression par voie d'amendement parlementaire de la notion « sans délai » permettrait, le cas échéant, au SRE d'apprécier le moment où il serait procédé à la dénonciation d'un fait visé à l'article 23, paragraphe 2, du Code d'instruction criminelle.

Elle acquiesce que cette différence de traitement par rapport aux autres fonctionnaires, salariés ou agents chargés d'une mission publique au bénéfice des seuls agents du SRE risquerait de poser problème.

- En réponse à un questionnement afférent, Mme la Directrice du SRE souligne qu'il se peut que le SRE doive faire la part des choses de ce qui est primordial. Si le fait dont il acquiert connaissance est susceptible de constituer une infraction mineure par rapport à l'enquête en cours, alors la dénonciation dudit fait se ferait, le cas échéant, de manière déphasée, afin de ne pas mettre en péril la mission et l'agent du SRE.
- Mme la Directrice du SRE donne à considérer, d'une part, que le paragraphe 2 de l'article 23 du Code d'instruction vise un fait susceptible de constituer un crime ou un délit et non pas une personne et, d'autre part, que la formulation proposée par la commission emploie le terme « dessaisir », qui ne figure pas au paragraphe 2 de l'article 23 du Code d'instruction.

Elle réitère sa remarque que le SRE acquiert connaissance d'un fait susceptible de constituer une infraction pénale, mais qu'il n'est pas à la recherche d'un fait pénal. La prévention du terrorisme vise en fait la situation d'une personne. Elle n'a donc rien à voir avec le fait pénal (de droit commun) dénoncé par rapport à cette même personne, si bien qu'on ne peut pas recourir à la notion de « dessaisissement ».

- Concernant une remarque afférente, Mme la Directrice du SRE argue qu'en cas d'autonomisation d'un membre du personnel d'une administration publique par rapport à sa mission légale, on est en présence d'un problème de dysfonctionnement interne.

Au vu de ce qui précède, la commission décide à l'unanimité de supprimer la deuxième phrase de l'alinéa 3 de l'article 4. Le droit commun trouve donc application. Précision en sera faite dans le rapport de la commission.

Suite à la suppression de la première¹ et de la deuxième phrase, la troisième phrase n'a plus de raison d'être et est à omettre.

Amendement 2 concernant l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 7

Cet amendement, qui vise à supprimer le mot « de » après les termes « ainsi que », ne suscite pas de commentaire de la part de la commission.

Amendement 3 concernant l'ajout d'un nouvel alinéa au paragraphe 4 de l'article 9

Cet amendement prévoit la possibilité pour le SRE de transférer des données à caractère personnel vers des services de renseignement étrangers. Cette hypothèse pourrait se présenter notamment en matière de lutte contre le terrorisme lorsque la coopération entre les Etats membres de l'Union européenne nécessiterait, par exemple, l'échange ou le transfert de données à caractère personnel moyennant une plateforme commune.

Dans l'état actuel du droit, une telle hypothèse d'échange d'informations par le truchement d'une plateforme commune n'est pas prévue. Le Luxembourg ne pourrait, partant, ni contribuer à une telle coopération ni profiter des informations issues de ladite coopération.

Par analogie à l'évolution actuelle des législations européennes en vue d'une meilleure coopération en matière de lutte contre le terrorisme et dans un souci de clarification et de transparence, la commission propose dès lors de prévoir la possibilité d'un échange de données à caractère personnel, y compris au moyen d'installations communes de transmission, sous réserve des obligations prévues à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

A souligner que le nouvel alinéa a été inspiré de l'article 13, paragraphe 2, de l'ordonnance sur le Service de renseignement de la Confédération du 4 décembre 2009 qui prévoit notamment que « Il [le SRC] peut échanger directement des données personnelles avec des autorités étrangères, y compris au moyen d'installations communes de transmission ».

La commission, dans sa majorité, adopte cet amendement. Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk considère qu'il faudrait limiter la collaboration à la prévention d'attentats terroristes. Dans le cas contraire, cette disposition aurait vocation à s'appliquer à toutes les données y compris celles relatives à l'extrémisme. Il fait observer que l'amalgame qui est fait

¹ Cf. P.V. IR 19.

entre l'extrémisme politique et l'extrémisme visé par les services de renseignement lui pose problème. Il rappelle dans ce contexte que dans le cadre du débat au sein de la Chambre des Députés sur les conventions conclues entre l'Etat et les communautés religieuses, lui-même ainsi que d'autres personnes ont été traités d' « extrémistes » par le Premier ministre, ministre d'Etat ayant le SRE dans ses attributions. Il se prononce partant contre cet amendement. A cet égard, Mme la Directrice du SRE souligne, d'une part, que la loi en projet interdit expressément toute surveillance politique interne et, d'autre part, que le projet de loi amendé cerne davantage la notion d' « extrémisme », en précisant qu'il doit avoir une propension violente.

Amendement 4 concernant le paragraphe 1^{er} de l'article 13

Afin de donner suite à la demande du Conseil d'Etat, il est proposé d'insérer une disposition relative à la vérification de l'origine étrangère des renseignements en question.

Conformément à la recommandation du Conseil d'Etat et par analogie à l'article 11, paragraphe 4, le nouvel alinéa 3 permet ainsi au vice-président de la Cour supérieure de justice d'opérer un contrôle de la réalité de l'origine étrangère des renseignements en cause. En introduisant ce contrôle juridictionnel *a priori* de l'origine des informations, l'article 13 sera dès lors mis en conformité avec la Constitution luxembourgeoise.

Suite à l'introduction d'un nouvel alinéa 3, la dernière phrase de l'alinéa 2 est supprimée à son endroit initial pour devenir le pénultième alinéa.

En outre, par souci de cohérence rédactionnelle, il y a lieu de remplacer le « président » par le « vice-président » à la dernière phrase de l'alinéa *in fine*. En effet, la première phrase de cet alinéa prévoit que la levée des scellés est demandée à un vice-président de la Cour supérieure de justice, de sorte que la référence ultérieure doit être adaptée en conséquence.

Cet amendement ne suscite pas d'observation de la part de la commission.

Amendement 5 concernant la suppression du paragraphe 3 de l'article 19

Il est proposé de supprimer le plafond d'effectifs et de suivre la procédure normale de création de postes par le biais de la procédure du *numerus clausus*.

Cet amendement ne suscite pas d'observation de la part de la commission.

Amendement 6 concernant l'ajout d'un nouveau paragraphe 3 à l'article 19

Vu la décision de supprimer le plafond d'effectifs, il est proposé, par souci de transparence, d'insérer un nouveau paragraphe 3 à l'article 19 visant à instaurer l'obligation pour le SRE de communiquer annuellement à la commission de contrôle parlementaire le nombre de nouveaux postes à créer dans le cadre de la loi budgétaire ainsi que le nombre total des emplois prévus aux paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 19.

La commission est d'avis que le nombre de demandes d'effectifs devrait également être communiqué à la commission de contrôle parlementaire et décide, dans sa majorité, de libeller le paragraphe 3 comme suit :

« (3) Le SRE communique chaque année à la commission de contrôle parlementaire les demandes et les prévisions d'effectifs ainsi que le nombre d'effectifs engagés. »

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk, étant en défaveur d'une augmentation des effectifs du SRE, se prononce contre l'amendement 6.

Amendement 7 concernant l'article 21

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat en remplaçant au paragraphe 1^{er} les mots « une menace réelle » par ceux de « risque réel pour leur sécurité ou leur santé ». Cette modification reflète plus la réalité et constitue un critère plus concret d'attribution de la prime de risque.

Ne considérant pas que les conditions figurant à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} doivent avoir un caractère cumulatif, il est suggéré de ne pas reformuler cet alinéa dans le sens préconisé par le Conseil d'Etat.

Conformément aux observations formulées par le Conseil d'Etat à l'égard du paragraphe 2, il est suggéré de prévoir un montant fixe des jetons de présence. En outre, le mot « active » est remplacé par « effective », tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Quant au paragraphe 3, le Conseil d'Etat s'interroge sur la conformité de la disposition qui prévoit qu'une partie de l'indemnité spéciale est non imposable, avec les articles 10*bis* et 101 de la Constitution.

Reconnaissant la pertinence de cette interrogation, cette disposition est supprimée. Ainsi, le montant global de l'indemnité spéciale est indiqué pour chaque carrière comme étant entièrement imposable.

Quant aux jetons de présence, M. le Rapporteur propose qu'ils soient déboursés pour chaque réunion, proposition à laquelle la commission se rallie. Par ailleurs, elle décide de ramener le montant initialement proposé de 250 euros à 125 euros.

L'amendement 7 est adopté à l'unanimité, sous réserve des modifications mentionnées ci-dessus.

Amendement 8 concernant l'article 22

Cet amendement, qui reprend la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à supprimer à l'alinéa *in fine*, les mots « par leur nature », ne suscite pas d'observation de la part de la commission.

Amendement 9 concernant l'article 26

Il est proposé de supprimer le paragraphe 1^{er} de l'article 26, afin de lever l'opposition formelle que le Conseil d'Etat a formulée à cet égard.

Suite à cette suppression, la numérotation des paragraphes subséquents change en conséquence.

Après un bref échange de vues, la commission décide, dans sa majorité, de supprimer le paragraphe 1^{er} et de préciser dans le commentaire de cet article qu'elle considère que le fait pour le directeur du SRE d'avoir délibérément omis d'informer la commission de contrôle

parlementaire sur les activités de son service constitue une faute grave aux sens de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se prononce contre la suppression du paragraphe 1^{er}. Pour le détail, il est renvoyé au P.V. IR 19.

*

Art. 30. – Entrée en vigueur

Mme la Directrice du SRE formule le souhait de reculer la date d'entrée en vigueur, afin que le SRE dispose du temps nécessaire pour se mettre en conformité avec la nouvelle loi, une fois celle-ci adoptée.

Après un bref échange de vues, la commission décide de fixer l'entrée en vigueur de la présente loi au 1^{er} octobre 2016.

Ainsi, il est proposé un amendement 10 concernant l'article 30 libellé comme suit :

« L'article 30 prend la teneur amendée suivante :

« **Art. 30.** La présente loi entre en vigueur le ~~premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Mémorial~~ **1^{er} octobre 2016.** » »

*

Etant donné qu'il n'y aura pas de séances publiques au cours de la semaine du 14 mars 2016, la commission décide de se réunir également jeudi, le 17 mars 2016 à 14.00 heures. L'ordre du jour sera fixé ultérieurement, conformément à l'article 20, paragraphe 2 du Règlement de la Chambre des Députés.

2. **5458** **Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat**
- 6875** **Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets**
- 6821** **Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat**

Faute de temps, ce point n'a pas été abordé.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 24 février 2016

Ordre du jour :

- 5458 Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers
- 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
- 6821 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
- Continuation des travaux

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Serge Urbany

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

5458 Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant

réforme du Conseil d'Etat

6875 **Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets**

6821 **Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat**

La commission continue l'examen des articles du projet de loi 6875 et de la proposition de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.¹

En ce qui concerne l'article 8 du projet de loi (7 selon le Conseil d'Etat), il a été retenu au cours de la réunion du 22 février 2016 (cf. P.V. IR 17) que la commission y reviendra. Or, Mme la Rapporteur informe les membres de la commission qu'elle a, vu que cette disposition soulève bon nombre de questions, demandé au Premier ministre, ministre d'Etat qu'elle soit revue au niveau des partis politiques de la coalition gouvernementale. Elle propose par conséquent de tenir cet article en suspens. La commission se rallie à cette proposition.

Article 8 nouveau proposé par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat propose de reprendre à cet endroit la disposition figurant à l'article 12 du projet de loi concernant l'hypothèse d'un renouvellement intégral du Conseil d'Etat.

Il marque son accord au parallélisme prévu par le projet de loi par rapport à la formule proposée à l'endroit de l'article 7 (6 selon le Conseil d'Etat) en cas de renouvellement partiel du Conseil d'Etat.

La commission considère que cette disposition est historiquement liée à un événement grave, tel qu'une guerre, de sorte qu'elle s'interroge sur la nécessité de la maintenir. Se pose d'ailleurs la question de savoir qui déterminerait alors le profil ?

Elle décide partant de ne pas suivre le Conseil d'Etat en sa proposition de reprendre les dispositions figurant à l'article 12 du projet de loi dans un nouvel article 8. Par conséquent, l'article 12 du projet de loi est à supprimer. La numérotation des articles subséquents est adaptée en conséquence.

Article 9 du projet de loi

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat fait observer que s'il est suivi dans ses propositions formulées ci-avant, la disposition prévue par l'article 9 devient superfétatoire et est à omettre.

L'article 9 est supprimé, étant donné que la commission a suivi le Conseil d'Etat dans ses propositions.

Article 10 du projet de loi (Article 9 selon le Conseil d'Etat)

¹ Le projet de loi 5458 ne figurera plus à l'ordre du jour dès qu'il aura fait l'objet d'un arrêté grand-ducal de retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés.

Cet article a trait à la procédure de désignation d'un candidat par le Conseil d'Etat. Il reprend une large partie des dispositions actuellement inscrites à la section 3 du chapitre 4 du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat et vise à donner une base légale à ces règles.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat souligne que l'hypothèse de l'égalité de voix de plusieurs candidats au premier tour, prévue par l'article 47 du règlement d'ordre intérieur, n'a pas été prévue par les auteurs. Pour suppléer cette omission, il propose de compléter l'article sous examen par un ajout afférent. L'article 9 se lira comme suit :

« **Art. 9.** Lorsqu'il revient au Conseil d'Etat de pourvoir à la vacance d'un siège, les candidatures doivent, sous peine d'irrecevabilité, être parvenues au président du Conseil d'Etat au plus tard cinq jours ouvrables avant la séance plénière à l'ordre du jour de laquelle figure la désignation du candidat à soumettre au Grand-Duc. Les candidatures sont accompagnées d'une notice biographique et de toute pièce officielle utile permettant de vérifier si les conditions prévues à l'article 6 sont remplies. Le président soumet les candidatures au Bureau, qui écarte celles qui ne sont pas recevables. Pour la désignation du candidat, il est procédé au scrutin secret en séance plénière. Les bulletins nuls et blancs ne comptent pas pour l'établissement de la majorité.

Le candidat à désigner doit avoir atteint la majorité absolue des voix. Si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un second tour qui est celui du ballottage. Seuls les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour participent au ballottage. Dans ce cas, la majorité relative suffit.

En cas d'égalité de voix de plusieurs candidats au premier tour, il est procédé à un tour spécial pour déterminer les deux candidats à soumettre au ballottage. La majorité relative suffit.

En cas d'égalité de suffrages au ballottage, il est procédé à un tour supplémentaire. Si après ce tour il y a toujours égalité, il sera procédé au tirage au sort. »

De l'avis de M. le Président, il faut mettre un terme à la pratique du recours à l'appel de candidatures, appel qui a plutôt un caractère fictif, et prévoir une formulation selon laquelle il appartiendra aux groupes et sensibilités politiques ou aux partis politiques de proposer un candidat qui correspond au profil recherché. Une disposition pareille ne ferait qu'entériner la pratique vécue actuellement. Par ailleurs, il soulève la question de savoir de quelle manière le Conseil d'Etat contrôlera-t-il si sa composition reflète à peu près les forces politiques représentées à la Chambre des Députés.

Un représentant du groupe politique CSV est d'avis que la procédure de désignation d'un candidat par le Conseil d'Etat n'a pas sa place dans la loi, mais dans le règlement interne du Conseil d'Etat.

Mme la Rapporteur déclare que le texte proposé par le Conseil d'Etat ne lui pose pas problème. Il ne fait qu'inscrire dans la loi la façon de fonctionner de celui-ci.

La commission décide finalement qu'une pièce justifiant l'appui d'un parti politique doit être jointe à la candidature. L'article devra être reformulé en ce sens.

Article 11 du projet de loi (Article 1^{er}, point 4, de la proposition de loi relatif à l'article 6) ;
(Article 12 selon le Conseil d'Etat)

Tant l'article 11 du projet de loi que l'article 1^{er}, point 4, de la proposition de loi ont trait à la dissolution du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat note qu'en ce qui concerne le contenu de cette disposition, le projet de loi reproduit le libellé exact de l'article 6 de la loi actuelle. L'auteur de la proposition de loi fait dépendre la dissolution du Conseil d'Etat de l'accord préalable de la Chambre des Députés, ce qui se comprend dans la logique de la proposition de loi qui prévoit la nomination des membres du Conseil d'Etat par le Grand-Duc sur base de la seule proposition de la Chambre des Députés. L'auteur souligne dans le commentaire de l'article qu'il est évident que l'acte de dissolution doit porter le contreseing d'un ministre.

Le Conseil d'Etat exprime ses réserves face à un dispositif consolidant le pouvoir exorbitant accordé à l'exécutif. Il a toujours été admis que la dissolution du Conseil d'Etat n'était envisageable qu'en raison de circonstances exceptionnelles. Cependant, du fait que le texte ne prévoit ni critères d'appréciation, ni garanties procédurales liés à la dissolution, un usage arbitraire pourrait en être fait. Le Conseil d'Etat considère que le dispositif proposé se concilie difficilement avec son indépendance en tant qu'institution constitutionnelle vis-à-vis du Gouvernement et de la Chambre des Députés. A ses yeux, il y a lieu de circonscrire le pouvoir de dissolution par des motifs exceptionnels.

L'article sous examen se lira comme suit :

« **Art. 12.** Le Grand-Duc ne peut dissoudre le Conseil d'Etat que pour des motifs exceptionnels sur lesquels le Conseil d'Etat devra être entendu en séance plénière publique. »

La commission se demande s'il est opportun de prévoir une disposition relative à la dissolution du Conseil d'Etat. Dans l'affirmative, elle est à se demander si l'exécutif peut procéder à la dissolution du Conseil d'Etat sans l'approbation de la Chambre des Députés.

Au vu de ce qui précède, M. le Président propose de discuter cet article avec les membres de la commission du Conseil d'Etat en charge de la réforme du Conseil d'Etat. Cette réunion sera fixée après que la commission aura terminé l'examen de l'avis du Conseil d'Etat. La commission reviendra par la suite sur cet article.

Article 12 du projet de loi (Article 8 nouveau proposé par le Conseil d'Etat)

Cet article règle l'hypothèse du renouvellement intégral du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit du nouvel article 8 proposé par lui.

L'article 12 du projet de loi est supprimé par la commission. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire du nouvel article 8 proposé par le Conseil d'Etat.

Article 13 du projet de loi (Article 10 selon le Conseil d'Etat)

Cet article concerne la prestation de serment du conseiller d'Etat avant son entrée en fonctions.

Les modifications apportées à la disposition actuelle ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Etant donné que le Conseil d'Etat constitue une institution indépendante, il est soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas employer la formulation « Je jure de respecter la Constitution et les lois de l'Etat. » En outre, ne faudrait-il pas remplacer la phrase « Je promets de remplir ... » par « Je remplis mes fonctions ... » ?

Vu la spécificité de la formule de serment à prêter par les membres du Conseil d'Etat et comme le Conseil d'Etat a préconisé dans d'autres avis de recourir à la même formule de serment, M. le Président propose d'en discuter avec le Conseil d'Etat au cours de la prochaine réunion informelle dont la date reste encore à déterminer.

Quant à l'alinéa 2, il est à omettre en cas de suppression de l'article 11 du projet de loi (12 selon le Conseil d'Etat).

Nouvelle section 3 proposée par le Conseil d'Etat

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat propose une nouvelle section 3 qui pourrait s'intituler « Section 3 – Fin de mandat et dissolution du Conseil d'Etat ».

La commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Article 11 nouveau proposé par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat propose un article 11 reprenant celles des dispositions de l'article 5 du projet de loi qui visent la fin du mandat du membre du Conseil d'Etat.

Tout en renvoyant à ses observations à l'endroit de l'article 5, le Conseil d'Etat propose de libeller cet article comme suit :

« **Art. 11.** (1) Les fonctions de membre du Conseil d'Etat prennent fin de plein droit

1. après une période continue ou discontinue de quinze ans ;
2. au moment où l'intéressé a atteint l'âge de soixante-douze ans ; ou
3. lorsqu'il accepte le mandat de député ou l'une des fonctions énumérées à l'article 5, paragraphe 2 [selon le Conseil d'Etat].

(2) En cas de départ volontaire ou lorsqu'une maladie grave et irréversible ne lui permet plus de remplir ses fonctions, le membre du Conseil d'Etat est démissionné par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil d'Etat.

(3) Le titre honorifique des fonctions peut être conféré par arrêté grand-ducal. »

La commission adopte le texte proposé par le Conseil d'Etat, sauf à ramener la durée de mandat de quinze à douze ans, tel que proposé par le Gouvernement.

Article 14 du projet de loi (Article 13 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a trait à la procédure de désignation du président et des deux vice-présidents.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat note que le projet de loi, afin de garantir une présidence tournante, innove pour ce qui est de la durée du mandat du président et des deux vice-présidents qui seront nommés pour une durée maximale de deux ans avec la possibilité d'un seul renouvellement pour deux ans supplémentaires.

Le Conseil d'Etat estime que la limitation de ces mandats relève d'un choix essentiellement politique. Cependant, à l'instar de ses prises de position antérieures, il se prononce contre l'instauration d'une formule de renouvellement qui risque d'entraîner des dépendances politiques telles que le rôle et la mission constitutionnels de l'institution seraient compromis.

En tant qu'alternative, le Conseil d'Etat propose de prévoir une durée maximale de trois ans, non renouvelable pour le mandat du président. Il estime que la future loi devrait également prévoir une durée minimale pour ce mandat dans le but de garantir une certaine continuité et stabilité dans la présidence de l'institution. La durée du mandat des vice-présidents pourrait également être fixée à une période de trois ans, non renouvelable. Un minimum pour ces mandats ne s'impose pas nécessairement.

L'article sous examen sera libellé comme suit :

« **Art. 13.** Le Grand-Duc désigne parmi les membres du Conseil d'Etat le président et deux vice-présidents. Les président et vice-présidents sont nommés pour une période non renouvelable de trois ans ou jusqu'à la date à laquelle les fonctions de membre du Conseil d'Etat prennent fin si cette date se situe avant l'expiration de trois ans. Un conseiller peut uniquement être nommé président s'il peut assumer ses fonctions de président pour une durée minimale d'un an.

La période de trois ans peut être continue ou discontinue. »

La commission adopte le texte proposé par le Conseil d'Etat, mis à part l'alinéa 2. Elle a du mal à cerner les situations dans lesquelles la période du mandat du président et des vice-présidents peut être discontinue.

Article 15 du projet de loi (Article 1^{er}, point 6, de la proposition de loi relatif à l'article 16, alinéas 1 et 2) ; (Article 14 selon le Conseil d'Etat)

L'article 15 du projet de loi et l'article 1^{er}, point 6, de la proposition de loi ont trait à la présidence du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat note que tant le projet de loi que la proposition de loi suppriment la possibilité du Grand-Duc de présider le Conseil d'Etat quand il le trouve convenable. Il y marque son accord.

Par ailleurs, le projet de loi reprend, outre certains passages de l'article 16 de la loi actuelle, quelques précisions figurant au règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à faire, sauf à préciser dans le texte sous examen que le président veille encore au respect des règles déontologiques.

La commission fait sienne cette recommandation.

Article 16 du projet de loi (Article 15 selon le Conseil d'Etat)

Cet article ne suscite pas d'observation ni de la part du Conseil d'Etat ni de la part de la commission.

Article 17 du projet de loi (Article 16 selon le Conseil d'Etat)

Cet article ne suscite pas d'observation ni de la part du Conseil d'Etat ni de la part de la commission.

Article 18 du projet de loi (Article 17 selon le Conseil d'Etat)

Cet article ne suscite pas d'observation ni de la part du Conseil d'Etat ni de la part de la commission.

Article 19 du projet de loi (Article 18 selon le Conseil d'Etat)

Cet article ne suscite pas d'observation ni de la part du Conseil d'Etat ni de la part de la commission.

Article 20 du projet de loi (Article 19 selon le Conseil d'Etat)

Cet article ne suscite pas d'observation ni de la part du Conseil d'Etat ni de la part de la commission.

Intitulé du chapitre 4

Le Conseil d'Etat propose de compléter l'intitulé du chapitre 4 en le libellant comme suit :

« **Chapitre 4 – Avis et dispense du second vote constitutionnel** ».

La commission fait sienne cette proposition de texte.

Article 21 du projet de loi (Article 20 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a trait aux avis et délibérations du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat propose, en sus de quelques modifications d'ordre technique, de supprimer les dispositions du dernier alinéa alors que du fait de la modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets, il n'existe plus d'hypothèse dans laquelle le Conseil d'Etat est appelé à s'exprimer dans une composition autre que celle de la séance plénière.

L'article sous examen s'écrira dès lors comme suit :

« **Art. 20.** Le Conseil d'Etat délibère en séance plénière non publique sur les projets d'avis et les affaires que le président a décidé de lui soumettre.

Les résolutions au sujet des affaires soumises au Conseil d'Etat par le Gouvernement ou la Chambre des Députés sont qualifiées « avis du Conseil d'Etat »; toutes les autres résolutions, à l'exception de celles visées à l'article 21, sont qualifiées « délibérations du Conseil d'Etat ». »

La commission fait sienne cette proposition de texte.

Article 22 du projet de loi (Article 21 selon le Conseil d'Etat)

Cet article traite de la dispense du second vote constitutionnel.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat souligne que cet article prévoit que tout refus de dispense du second vote constitutionnel doit être motivé et que les motifs invoqués doivent être portés à la connaissance de la Chambre des Députés et, pour information, être envoyés au Gouvernement. Il peut y marquer son accord.

En se référant à ses observations à l'endroit de l'article 23 (22 selon le Conseil d'Etat), et suggérant quelques modifications mineures, le Conseil d'Etat propose de libeller l'article comme suit :

« **Art. 21.** Le Conseil d'Etat délibère en séance plénière publique sur l'accord à donner à la dispense du second vote constitutionnel des projets et propositions de loi. Les résolutions sur l'accord ou le refus de la dispense du second vote constitutionnel sont des décisions. Elles indiquent tant le nombre de conseillers qui ont participé à la décision, que celui des conseillers qui ont voté pour et contre.

Tout refus de la dispense du second vote constitutionnel doit être motivé et le président porte les motifs du refus par écrit à la connaissance de la Chambre des Députés et du Gouvernement. »

La commission adopte le texte proposé par le Conseil d'Etat, sauf à le compléter par les abstentions évoquées à l'alinéa 3 de l'article 32 du règlement d'ordre intérieur : « Les empêchements et abstentions sont actés au procès-verbal. »

Article 23 du projet de loi (Article 1^{er}, point 7, de la proposition de loi relatif à l'article 17, alinéa 3) ; (Article 22 selon le Conseil d'Etat)

L'article 23 du projet de loi et l'article 1^{er}, point 7 de la proposition de loi ont trait aux prises de position du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat fait observer que le paragraphe 1^{er} de cet article comporte deux nouveautés par rapport à la loi existante. Il redéfinit le quorum de présence nécessaire au Conseil d'Etat pour qu'il puisse valablement prendre une résolution. Le Conseil d'Etat marque son accord à cette modification.

Le deuxième élément novateur exige que les résolutions prises par le Conseil d'Etat doivent indiquer le nombre des membres ayant participé au vote, celui des membres ayant voté en faveur ou à l'encontre d'une résolution. La proposition de loi contient une exigence similaire. Cette innovation devrait, aux yeux des auteurs, apporter plus de transparence dans les prises de position du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il est par définition un organe collégial et qu'en principe, il ne s'exprime qu'à travers un seul avis collégial. La faculté accordée à chaque membre de proposer une opinion dissidente constitue une exception à ce principe et n'est que rarement utilisée. L'autorité d'un avis est affaiblie s'il n'est pas pris dans le consensus. Le Conseil d'Etat est un organe constitutionnel indépendant qui émet ses avis de façon impartiale et objective. L'exigence prévue risque de compromettre cette façon d'exercer du Conseil d'Etat et de soumettre les conseillers à des pressions de la part des partis politiques. C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat propose de limiter la publication des votes aux opinions dissidentes et de supprimer cette exigence pour les autres avis. La dernière phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} est partant à omettre.

Néanmoins, le Conseil d'Etat pourrait marquer son accord à ce que les décisions relatives à l'accord ou au refus de la dispense du second vote prises en séance publique indiquent tant

le nombre de conseillers qui ont participé à la résolution, que celui des conseillers qui ont voté pour et celui des conseillers qui ont voté contre. En effet, dans ces cas, le Conseil d'Etat a vocation de suppléer l'absence d'une deuxième chambre. Il y aura dès lors lieu de reprendre à l'article 22 (21 selon le Conseil d'Etat) à la suite de l'alinéa 1^{er}, la dernière phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}.

Le paragraphe 2 trouve l'approbation du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat propose le libellé suivant pour l'article sous examen :

« **Art. 22.** (1) Le Conseil d'Etat ne peut prendre de résolution, si la majorité de ses membres en fonction n'est présente. Le secrétaire général assiste aux séances du Conseil d'Etat et en dresse procès-verbal.

Les résolutions sont adoptées à la majorité des voix, sans préjudice des dispositions de l'article 9.

(2) Les avis sont motivés et comportent des considérations générales, un examen des articles et, le cas échéant, des propositions de texte.

Chaque membre du Conseil d'Etat peut soumettre aux délibérations de celui-ci une opinion dissidente qui peut être appuyée par un ou plusieurs autres membres. Les opinions dissidentes sont annexées à l'avis du Conseil d'Etat et indiquent le nombre de conseillers qui ont voté en leur faveur.

(3) Le président et le secrétaire général attestent l'authenticité des résolutions prises. »

La commission a du mal à suivre le Conseil d'Etat dans son raisonnement. Si la publication des votes relatifs à une opinion dissidente est admise, alors elle devrait l'être à plus forte raison pour les résolutions du Conseil d'Etat. Elle tient à souligner que la nouveauté proposée par le Gouvernement correspond à la volonté exprimée par une majorité des partis politiques à l'occasion de la consultation sur la réforme du Conseil d'Etat.

Par souci de transparence, il y a lieu de prévoir que les résolutions du Conseil d'Etat doivent indiquer, dans une forme toujours anonyme par rapport aux conseillers visés, le nombre de conseillers ayant participé au vote, celui des membres qui ont voté en faveur ou à l'encontre de la résolution ainsi que celui des abstentions.

Elle décide par conséquent d'adopter le texte proposé par le Gouvernement, sauf à le compléter par les abstentions et à y préciser que celles-ci n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.

*

En ce qui concerne l'organisation des travaux au mois de mars, la commission décide de se réunir aux dates et heures suivantes :

- Mercredi, le 2 mars 2016 à 10.30 heures. A l'ordre du jour figurera l'examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat relatif au projet de loi 6675 portant réorganisation du Service de renseignement.
- Jeudi, le 3 mars 2016 à 15.30 heures. La commission continuera l'examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat relatif au projet de loi 6675 portant réorganisation du Service de renseignement ainsi que ses travaux relatifs à la réforme du Conseil d'Etat (doc. parl. 6875 et 6821).

- Mercredi, le 9 mars 2016 à 10.30 heures. La commission continuera ses travaux relatifs à la réforme du Conseil d'Etat (doc. parl. 6875 et 6821).²
- Lundi, le 14 mars 2016 à 14.00 heures.³ La commission continuera ses travaux relatifs à la réforme du Conseil d'Etat (doc. parl. 6875 et 6821).
- Mercredi, le 16 mars 2016 à 10.30 heures.³ L'ordre du jour sera fixé ultérieurement, conformément à l'article 20, paragraphe 2 du Règlement de la Chambre des Députés.
- Mardi, le 22 mars 2016 à 15.30 heures. L'ordre du jour sera fixé ultérieurement, conformément à l'article 20, paragraphe 2 du Règlement de la Chambre des Députés.
- Mercredi, le 23 mars 2016 à 10.30 heures. L'ordre du jour sera fixé ultérieurement, conformément à l'article 20, paragraphe 2 du Règlement de la Chambre des Députés.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

² Les membres de la commission sont informés que le groupe politique CSV déposera au cours de cette réunion des amendements au projet de loi 6875.

³ En cas d'annulation d'une séance publique dans la semaine du 14 mars 2016, la commission se réunira également au cours de l'après-midi de la séance publique annulée.



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 22 février 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 20 et 27 janvier et des 2 et 3 février 2016
2. 5458 Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers

6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets
- Rapporteur : Madame Simone Beissel

6821 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
- Rapporteur : Madame Simone Beissel

- Continuation des travaux
3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden

- Continuation de l'examen et de la discussion des idées des citoyens pour une nouvelle Constitution publiées sur le site internet "www.ärvirshléi.lu"

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Claude Lamberty remplaçant M. Eugène Berger, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Taina Bofferding, Mme Lydie Polfer, M. Serge Urbany

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 20 et 27 janvier et des 2 et 3 février 2016

Les projets de procès-verbal repris sous rubrique sont approuvés.

2. 5458 Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat

6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets

6821 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat

M. le Président informe les membres de la commission qu'il résulte de l'entrevue informelle avec le Conseil d'Etat du 19 février 2016 que ce dernier s'est prononcé contre une augmentation du nombre des membres du Conseil d'Etat de 21 à 27, telle que proposée dans le projet de loi 5458 portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, mais pour un renforcement du personnel de son secrétariat. Le Premier ministre, ministre d'Etat aurait donné son accord à l'engagement de quatre juristes supplémentaires.

Au vu de ce qui précède, la commission considère que le projet de loi 5458 précité peut être retiré du rôle des affaires de la Chambre des Députés. Son retrait fera l'objet d'un arrêté grand-ducal de retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés.

En ce qui concerne la question de savoir si le Conseil d'Etat, lorsqu'il estime qu'un projet de loi ou une proposition de loi comporte des dispositions non conformes à une norme juridique supérieure, ne devrait pas faire une proposition de texte ou du moins indiquer les éléments en vue de la formulation d'un texte conforme, Mme la Rapporteur porte à la connaissance de la commission que le Conseil d'Etat a répondu que si le nombre d'oppositions formelles est élevé, la formulation d'un texte complet s'avère problématique d'un point de vue temporel. Qui plus est, il a été souligné qu'il appartient au législateur de décider de la manière dont le texte concerné doit être reformulé.

Quant aux amendements apportés aux projets de règlements grand-ducaux, le Conseil d'Etat a fait observer que le texte gouvernemental en ce qu'il prévoit de ne plus saisir le Conseil d'Etat des amendements même substantiels suite à son avis sur la première version du texte risque de créer une insécurité juridique. Se ralliant au Conseil d'Etat, l'oratrice propose de reformuler le texte, en y inscrivant l'obligation de soumettre les amendements apportés aux projets de règlements grand-ducaux à l'avis du Conseil d'Etat.

Pour ce qui est de la publicité des votes, il convient de noter que le Conseil d'Etat a émis des réserves à l'égard de la publication systématique de la répartition des votes émis pour

l'adoption des avis. Il est d'avis que cela risque de soumettre les conseillers du Conseil d'Etat à des pressions des partis politiques. Voilà pourquoi il propose de limiter la publication des votes aux opinions dissidentes et de supprimer cette exigence pour les autres avis. Il peut encore marquer son accord à ce que les décisions relatives à l'accord ou au refus de la dispense du second vote prises en séance publique indiquent tant le nombre de conseillers qui ont participé à la résolution, que celui des conseillers qui ont voté pour et celui des conseillers qui ont voté contre.

Suite à ces explications, M. le Président propose de discuter de la problématique des amendements apportés aux projets de règlements grand-ducaux et de la publication des votes afin qu'une décision sur la formulation du texte puisse être prise.

Amendements apportés aux projets de règlements grand-ducaux
(Article 1^{er} du projet de loi (Article 1^{er}, point 1, de la proposition de loi relatif à l'article 2))

M. le Président rappelle que le Conseil d'Etat propose le même texte que le Gouvernement, qui reprend la formulation actuelle de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 2, sauf à ajouter la précision relative aux amendements à des projets de loi et propositions de loi.

Force est toutefois de constater que ce texte est sujet à interprétation et ne reflète pas la pratique actuelle selon laquelle le Conseil d'Etat est saisi des modifications substantielles apportées à un projet de règlement grand-ducal suite à son avis sur la première version du texte.

L'orateur soulève la question de savoir si la commission est en faveur de cette pratique, pour le maintien de laquelle le Conseil d'Etat s'est prononcé au cours de la réunion informelle du 19 février dernier. Dans l'affirmative, le texte de l'article 1^{er} du projet de loi devra être reformulé afin de lever toute incertitude quant à la saisine du Conseil d'Etat en matière réglementaire.

Un représentant du groupe politique CSV s'interroge sur la nécessité de saisir le Conseil d'Etat dans le cas où le Gouvernement entend suivre les recommandations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis sur la première version du texte. En outre, il donne à considérer qu'une reformulation du texte de manière à ce qu'il faille demander l'avis du Conseil d'Etat sur les amendements substantiels apportés aux projets de règlements grand-ducaux risquera également de donner lieu à interprétation.

Faute de trouver une formulation qui ne prête pas à interprétation, M. le Président propose de maintenir le *statu quo* et de préciser dans le commentaire des articles que la saisine du Conseil d'Etat n'est pas forcément nécessaire si des modifications mineures sont apportées à la première version du texte, mais qu'elle s'impose dans le cas où le Gouvernement y apporte des modifications substantielles (modifications quant au fond) qui ne se dégagent pas de l'avis du Conseil d'Etat.

La commission se rallie à cette proposition. Aussi la commission décide-t-elle d'adopter le texte proposé par le Conseil d'Etat.

Publicité des votes
(Article 23 du projet de loi) ; (Article 1^{er}, point 7, de la proposition de loi relatif à l'article 17,
alinéa 3 ; (Article 22 selon le Conseil d'Etat))

Après un bref échange de vues, la commission décide, par souci de transparence, que les résolutions du Conseil d'Etat (avis majoritaires et minoritaires) doivent indiquer tant le

nombre de conseillers qui y ont participé, que celui des conseillers qui ont voté pour et celui des conseillers qui ont voté contre.

L'article sera reformulé en ce sens.

*

Article 6 du projet de loi (Article 5 selon le Conseil d'Etat)

Le représentant du Gouvernement rappelle qu'au cours de la réunion du 3 février 2016 (cf. P.V. IR 16), la commission a exprimé le souhait d'obtenir de la part du Gouvernement des informations supplémentaires sur la raison l'ayant amené à supprimer la condition de résidence au Grand-Duché de Luxembourg.

L'intervenant explique que le Gouvernement, tout en ne s'opposant pas au maintien de la clause de résidence, considère toutefois qu'au vu du rôle consultatif du Conseil d'Etat elle n'a plus de raison d'être. A son avis, il convient d'appliquer les dispositions du statut général des fonctionnaires de l'Etat selon lesquelles le fonctionnaire est tenu de résider à un lieu qui se situe à une distance de son lieu de travail ne l'empêchant pas d'accomplir ses fonctions normalement et d'abandonner partant la clause de résidence.

Après un bref échange de vues, la commission décide de maintenir la condition de résidence au Grand-Duché de Luxembourg. Cela se justifie au regard du rôle important joué par le Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure législative. L'article 6 devenant le nouvel article 5 est partant modifié dans ce sens.

*

Article 7 du projet de loi (Article 1^{er}, point 5, de la proposition de loi relatif à l'article 7) ; (Article 6 selon le Conseil d'Etat)

L'auteur de la proposition de loi 6821 souhaite revenir sur l'article 7 du projet de loi pour deux raisons : d'une part, il souhaite connaître la position de la commission à l'égard de sa proposition prévoyant la présentation de tous les candidats par la Chambre des Députés et, d'autre part, il considère qu'il y a lieu de discuter encore de la disposition relative à la prérogative du Conseil d'Etat d'élaborer un profil déterminé, énonçant les qualifications et expériences professionnelles recherchées. Sera-t-elle maintenue ou ne devrait-on pas la remplacer par une disposition prévoyant l'élaboration par le Conseil d'Etat de profils de candidats pour les trois prochaines vacances de sièges ?

En ce qui concerne la première question, Mme la Rapporteur rappelle qu'il a été retenu au cours de la réunion du 3 février dernier que le mode de nomination actuel serait maintenu. Le texte proposé par le Conseil d'Etat est donc adopté.

Quant à la prérogative du Conseil d'Etat d'élaborer un profil déterminé, énonçant les qualifications et expériences professionnelles recherchées, l'oratrice plaide pour plus de latitude accordée à l'autorité investie du pouvoir de proposition.

La commission y reviendra.

Article 8 du projet de loi (Article 7 selon le Conseil d'Etat)

Cette disposition est nouvelle et répond à la volonté exprimée par la très grande majorité des partis politiques, à l'occasion du tour de consultation sur la réforme du Conseil d'Etat, de

doter le Conseil d'Etat davantage de représentativité au niveau politique. Le but recherché étant de veiller à ce que la composition du Conseil d'Etat reflète à peu près les forces politiques représentées à la Chambre des Députés.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat souligne qu'il comprend le souci des auteurs du projet de loi d'inscrire dans le texte de la loi une disposition qui répond à la volonté exprimée par la grande majorité des partis politiques en octobre 2014 à l'occasion de la consultation sur la réforme du Conseil d'Etat et qui entérine en quelque sorte la pratique vécue actuellement. Il est vrai que selon l'article 7 (6 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi, l'autorité de proposition doit non seulement veiller à la représentativité politique, mais également tenir compte du profil élaboré par le Conseil d'Etat. Il espère que l'indépendance des conseillers ne pâtira pas au vu de cette politisation accrue.

Il fait encore observer que dans leurs prises de position lors de la consultation précitée sur la réforme du Conseil d'Etat, certains partis politiques se sont prononcés en faveur d'une représentativité paritaire entre femmes et hommes. Actuellement, lorsque le Conseil d'Etat est appelé à présenter une liste de trois candidats en vue de pourvoir à une vacance de poste de membre du Conseil d'Etat conformément à l'article 7 de la loi précitée du 12 juillet 1996, l'appel de candidatures publié par lui stipule que « afin de promouvoir une représentation équilibrée entre femmes et hommes au sein du Conseil d'Etat, préférence sera donnée, à compétence égale, à la candidature d'une personne de sexe féminin ».

La Haute Corporation regrette l'absence d'une disposition veillant à promouvoir l'égalité entre femmes et hommes dans le texte lui soumis pour avis et propose de le compléter par un alinéa 2 qui pourrait se lire comme suit :

« Lors de la désignation des candidats, l'autorité investie du pouvoir de proposition veille en outre à assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la composition du Conseil d'Etat. »

Au vu des propositions faites par le Conseil d'Etat à l'endroit des articles 5 et 7 du projet de loi, il suggère de compléter l'article sous examen par l'ajout suivant qui en deviendra l'alinéa 3 :

« Les règles fixées aux alinéas qui précèdent ne s'appliquent pas à la nomination du Grand-Duc héritier. »

Un représentant du groupe politique CSV soulève la question de savoir s'il est indiqué d'inscrire dans la loi une disposition visant à assurer une représentation proportionnée à l'assise des forces politiques. Etant donné qu'elle n'est pas sans poser problème, il est à se demander s'il ne faudrait pas plutôt y renoncer et recourir à la pratique des « *gentlemen's agreement* » vécue actuellement ?

Etant donné que cette disposition soulève bon nombre de questions, Mme la Rapporteuse est d'avis que le Gouvernement devrait fournir des informations supplémentaires sur la manière dont elle devra trouver application en pratique.

M. le Président souligne qu'il faut se demander si on veut continuer à recourir à l'appel de candidatures, appel qui a plutôt un caractère fictif, ou s'il ne serait pas indiqué de reformuler le texte dans le sens qu'il appartiendra aux groupes et sensibilités politiques ou aux partis politiques de proposer un candidat qui correspond au profil recherché. Une disposition pareille ne ferait qu'entériner la pratique actuelle. Vu que ce point prête encore à discussion, il propose d'y revenir.

Pour ce qui est du nouvel alinéa 2 proposé par le Conseil d'Etat, la commission décide, après un bref échange de vues, de le reformuler de manière à ce qu'un tiers au moins des conseillers doive appartenir au sexe sous-représenté.

Quant à l'alinéa 3 proposé par le Conseil d'Etat, il est adopté par la commission.

3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Faute de temps, ce point n'a pas été abordé.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 3 février 2016

Ordre du jour :

- 5458 Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers
- 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
- 6821 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
- Continuation des travaux

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm remplaçant Mme Octavie Modert, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Viviane Loschetter

M. Roy Reding, observateur

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

Tel que décidé au cours de la réunion du 2 février 2016, un avis motivé sur la résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035(INL)) et le projet d'acte législatif intitulé « Proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2015/0907/APP) » a été élaboré pour la réunion d'aujourd'hui.

Vu le court délai imparti pour l'élaboration de ce document, sa transmission préalable n'a pas été possible. M. le Président le fait ainsi distribuer séance tenante avant de procéder à sa présentation. Pour le détail, il est renvoyé au document annexé.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait remarquer qu'il ne peut que saluer l'initiative visant à élaborer un corps de règles modificatives en vue d'établir une procédure unique valable dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne pour l'élection des membres composant le Parlement européen. Il estime même qu'elle devrait aller plus loin, en prévoyant l'instauration de listes électorales transnationales. Il se prononce partant contre l'avis motivé, qui est adopté à la majorité des membres de la commission.

5458 Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat

6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets

6821 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat

La commission continue l'examen du projet de loi 6875, de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'Etat à l'aide d'un tableau synoptique transmis par courrier électronique le 22 janvier 2016.

Article 2 du projet de loi (Article 1^{er}, point 1, de la proposition de loi relatif à l'article 2, paragraphe 4)

L'article 2, qui a trait au rôle consultatif du Conseil d'Etat, reprend la formulation retenue actuellement sous les deux alinéas de l'article 3 de la loi en vigueur. Le troisième alinéa actuel n'est plus repris alors que l'hypothèse visée ne s'est jamais produite dans l'histoire récente de l'institution.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat fait observer que cet article reprend en grande partie le libellé de l'article 3 de la loi actuelle et consacre formellement le rôle consultatif du Conseil d'Etat par rapport au pouvoir exécutif sur toutes autres questions que celles prévues par l'article 1^{er}, paragraphe 2, du projet de loi et qui lui seront déférées par le Gouvernement conformément à l'article 83*bis* de la Constitution. Il ne donne pas lieu à observation.

Quant à l'ajout prévu à l'article 1^{er}, point 1, de la proposition de loi relatif à l'article 2, paragraphe 4, le Conseil d'Etat note qu'il donne la possibilité à la Chambre des Députés de demander l'avis du Conseil d'Etat sur d'autres questions d'intérêt général.

La Haute Corporation doute que l'article 83*bis* de la Constitution donne à la Chambre des Députés, de manière générale et en dehors de la procédure législative, la faculté de lui soumettre des questions d'intérêt général et suggère de ne pas reprendre l'ajout proposé.

La commission fait sienne cette recommandation.

Article 3 du projet de loi

Cet article a trait à la dispense du second vote constitutionnel.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat marque son accord à cette nouvelle disposition qui inscrit formellement la dispense du second vote constitutionnel prévue à l'article 59 de la Constitution dans les attributions du Conseil d'Etat.

Cet article ne donne pas lieu à observation de la part de la commission.

Un représentant du groupe politique CSV soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas discuter dans le cadre de la réforme constitutionnelle de l'inscription dans la nouvelle Constitution d'un délai endéans lequel le Conseil d'Etat doit se prononcer sur la dispense du second vote constitutionnel.

Intitulé du chapitre 2 du projet de loi

Le Conseil d'Etat propose de préciser l'intitulé du chapitre 2 en le libellant comme suit :

« **Chapitre 2 – Composition, nomination, fin de mandat et dissolution** ».

La commission fait sienne cette proposition.

Article 4 du projet de loi (Article 1^{er}, point 2, de la proposition de loi relatif à l'article 4, alinéas 1 à 3)

L'article 4 du projet de loi ainsi que l'article 1^{er}, point 2, de la proposition de loi relatif à l'article 4, alinéas 1 à 3 ont trait à la composition du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat note que le libellé de cet article subit quelques changements par rapport au texte actuel. Ainsi, il est notamment précisé que le nombre obligatoire des membres juristes au Conseil d'Etat est considéré par rapport au nombre total des membres. En ce qui concerne la terminologie employée au niveau des diplômes, le Conseil d'Etat suggère la suppression de l'ajout relatif au certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. En effet, cette exigence crée deux catégories différentes de juristes au sein de l'institution, les uns remplissant toutes les conditions quant au quorum des onze juristes et les autres ne les remplissant pas. Le Conseil d'Etat propose une nouvelle formulation qui tient compte de l'existence de diplômes de master délivrés par l'Université du Luxembourg.

Tant la proposition de loi que le projet de loi prévoient la nomination du seul Grand-Duc héritier au Conseil d'Etat. Ce dernier y marque son accord.

L'article 4 se lira dès lors comme suit :

« **Art. 4.** (1) Le Conseil d'Etat est composé de vingt-et-un conseillers dont onze au moins sont détenteurs d'un grade de master en droit émis par l'Université du Luxembourg ou ont obtenu l'homologation du diplôme étranger en droit en vertu de la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades d'enseignement supérieur.

Ce nombre ne comprend pas le Grand-Duc héritier qui peut y être nommé par le Grand-Duc dès que ce titre lui a été conféré.

(2) Les membres du Conseil d'Etat portent le titre de conseiller d'Etat. »

La commission fait sienne cette proposition de texte.

Article 5 du projet de loi (Article 1^{er}, point 3, de la proposition de loi relatif à l'article 5, alinéa 2) ; (selon le Conseil d'Etat : dispositions reportées respectivement dans les articles 6, 7, 11 et 27 du projet de loi, dans sa nouvelle numérotation)

L'article 5 du projet de loi et l'article 1^{er}, point 3 de la proposition de loi relatif à l'article 5, alinéa 2 traitent de la nomination des membres du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat souligne que le libellé de l'alinéa 1^{er} de l'article 5 est inchangé par rapport à la loi actuelle et prévoit que le Grand-Duc nomme et démissionne les membres du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne la nomination, l'article 7 du projet de loi prend soin de préciser que la mission dévolue au Grand-Duc consiste à nommer le candidat lui proposé par l'autorité investie du pouvoir de désignation sans disposer à cet égard d'un quelconque pouvoir d'appréciation.

Le Conseil d'Etat fait observer que l'article 3 de la loi du 16 janvier 1866 portant organisation du Conseil d'Etat attribuait au Roi Grand-Duc le pouvoir de démissionner directement les conseillers qui ne faisaient pas partie du Comité du contentieux. A l'époque, les conseillers étaient nommés à vie, mais n'étaient pas inamovibles, étant donné que le Grand-Duc pouvait démissionner un conseiller et que ce droit était absolu. Le pouvoir du Grand-Duc était tempéré par l'ajout suivant: « *Toutefois aucun membre du Conseil d'Etat ne pourra être révoqué qu'après que le Conseil d'Etat aura été entendu, en assemblée générale, sur les motifs de la révocation* ». Même si la question s'est posée si, pour l'exercice de leurs fonctions, les membres du Conseil d'Etat disposaient de garanties d'indépendance suffisantes, la disposition a été maintenue au cours des différentes réformes du Conseil d'Etat. Il ressort des travaux parlementaires de la loi précitée du 12 juillet 1996 que « *le terme de « Grand-Duc » pourrait être interprété comme désignant « l'exécutif »* ». Dans son avis complémentaire du 9 mai 1996 sur le projet de loi portant réforme du Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat a reformulé le texte selon lequel il doit être entendu en séance plénière, sur les motifs de la révocation, sans pour autant remettre le principe en cause (cf. doc. parl. n° 3940³, p. 2).

Au fil du temps, tant une limite d'âge qu'une limite du mandat sont venues s'ajouter au texte initial. Ainsi, le mandat d'un conseiller d'Etat se termine soit à la fin de son mandat, soit lorsqu'il a atteint la limite d'âge ou encore lorsqu'il accepte un mandat d'une des fonctions prévues par l'article 6, paragraphe 2, du projet de loi. En outre, il peut encore être démissionné par le Grand-Duc notamment en cas de départ volontaire ou lorsque le conseiller d'Etat n'est plus à même de remplir ses fonctions en raison d'une maladie grave et irréversible.

La révocation d'un membre du Conseil d'Etat avant la fin de son mandat doit être considérée comme la sanction disciplinaire ultime en cas de manquement grave aux devoirs du conseiller. Le Conseil d'Etat reviendra à la question des sanctions disciplinaires à l'endroit de son chapitre 6 nouveau ayant trait aux règles disciplinaires.

L'alinéa 2 de l'article 5 limite la durée du mandat du conseiller à une période continue ou discontinue de 12 ans. Les auteurs du projet de loi expliquent dans le commentaire de l'article que la durée préconisée vise à garantir un renouvellement au niveau des membres du Conseil d'Etat en adéquation avec l'évolution sociale et dans le but d'assurer davantage de roulement. La proposition de loi maintient le terme prévu à 15 ans alors que l'auteur estime que le débat autour de la limitation dans le temps d'autres mandats publics n'était pas terminé, de sorte qu'il ne serait pas opportun de modifier actuellement le seul mandat des conseillers d'Etat. Ainsi, lors du référendum du 7 juin 2015, une majorité des électeurs s'est exprimée contre la proposition d'une limitation de deux mandats pour les membres du Gouvernement.

Au moyen de l'introduction par la loi précitée du 12 juillet 1996 d'une durée du mandat de 15 ans correspondant à trois législatures, le Gouvernement de l'époque voulait « proposer une formule permettant de continuer à affranchir le Conseil d'Etat des contingences politiques » et rejoindre les soucis que le Conseil d'Etat avait exprimés dans sa note de réflexion du 20 avril 1993 concernant « la durée requise des mandats pour garantir au sein du Conseil d'Etat à la fois une vue globale de la chose publique et la présence permanente de membres de formations suffisamment diversifiées en fonction des matières à traiter ». Le Conseil d'Etat de l'époque avait estimé qu'il était douteux que le rendement du Conseil soit susceptible d'une amélioration par un changement plus fréquent des personnes qui le composent. Ces doutes sont encore actuellement partagés par le Conseil d'Etat qui craint que le choix du législateur de privilégier une rotation plus fréquente ne se fasse au détriment de l'expérience et de la continuité dans le travail du Conseil d'Etat. Pour ces raisons, il exprime sa réticence quant à la réduction de la durée du mandat.

Finalement, pour l'économie générale du texte, il propose de reléguer les différents éléments de l'article sous revue respectivement aux articles concernant la nomination et la fin du mandat de conseiller. De même, il estime qu'il serait plus judicieux de créer une nouvelle section 3 relative à la fin de mandat d'un conseiller d'Etat et à la dissolution du Conseil d'Etat.

La commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat de reporter les dispositions de l'article 5 du projet de loi respectivement dans les articles 6, 7, 11 et 27. La numérotation des articles subséquents change en conséquence.

Un membre de la commission fait observer que le renvoi aux articles 29 et 30 figurant au point 2 du paragraphe 2 de l'article 5 proposé par le Conseil d'Etat est erroné. Il faut en effet lire « article 28 ».

Quant aux incompatibilités, un représentant du groupe politique CSV soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas les compléter par les membres des chambres professionnelles. A ses yeux, les conseillers du Conseil d'Etat ne peuvent pas émettre des avis sur des projets de loi ou des propositions de loi qu'ils ont avisés en leur qualité de membres d'une chambre professionnelle.

M. le Président donne à considérer que cette question se pose également pour les conseillers du Conseil d'Etat qui relèvent de la magistrature debout ou de la magistrature du siège dans le cas où le Gouvernement a demandé un avis de ces juridictions sur un projet de loi. Il juge utile et nécessaire de connaître la pratique du Conseil d'Etat face à cette problématique et il propose qu'elle soit relevée au cours de la réunion informelle avec le

Conseil d'Etat du 19 février prochain. La commission reviendra par la suite sur l'article 5 proposé par le Conseil d'Etat.

Article 6 du projet de loi (article 5 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend au paragraphe 1^{er} les conditions pour être membre du Conseil d'Etat et énumère au paragraphe 2 les incompatibilités avec les fonctions de membre du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat note que cet article reprend au paragraphe 1^{er} les conditions pour être membre au Conseil d'Etat qui figurent à l'article 10 de la loi actuelle, tout en abandonnant la condition de résidence au Grand-Duché de Luxembourg. Il ne suscite pas d'observation de sa part.

Tout en ne s'opposant pas à la suppression de la condition de résidence, la commission souhaite obtenir de la part du Gouvernement davantage d'information sur la raison l'ayant amené à y renoncer.

Au paragraphe 2, l'énumération des incompatibilités figurant à l'article 10, alinéa 2, de la loi actuelle est complétée par les fonctions de membre du Parlement européen. Ainsi, le Gouvernement étend l'incompatibilité applicable au membre de la Chambre des Députés au membre du Parlement européen. Selon le règlement d'ordre intérieur du Parlement européen, la qualité de membre du Parlement européen est incompatible avec celle de membre d'un parlement national et ceci afin de garantir le statut d'indépendance des députés. En plus des incompatibilités prévues expressément, chaque Etat membre peut adopter d'autres incompatibilités sur la base de l'article 7, paragraphe 3 de l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct.

Dans la logique du parallélisme avec la fonction de député national, le Conseil d'Etat marque son accord pour inclure dans la liste des incompatibilités avec la fonction de membre du Conseil d'Etat, également celle du membre du Parlement européen.

Si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition de regrouper les dispositions relatives à la fin du mandat dans un seul article, l'alinéa 2 du paragraphe 2 devra être intégré dans cet article (cf. art. 11, paragraphe 1^{er} sous 3., selon le Conseil d'Etat).

La commission fait siennes les recommandations du Conseil d'Etat.

Quant à l'article 5 proposé par le Conseil d'Etat, elle y reviendra après l'entrevue informelle avec le Conseil d'Etat fixée au 19 février 2016 (cf. sous le commentaire de l'article 5 du projet de loi).

Article 7 du projet de loi (Article 1^{er}, point 5, de la proposition de loi relatif à l'article 7) ; (article 6 selon le Conseil d'Etat)

L'article 7 du projet de loi et le point 5 de l'article 1^{er} de la proposition de loi relatif à l'article 7 ont trait au mode de nomination des membres du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat souligne que s'il s'agit de pourvoir à la vacance d'un siège au Conseil d'Etat, le système de nomination figurant à l'article 7, alinéa 4, de la loi actuelle prévoit que 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'Etat.

Le projet de loi reprend cette disposition, tout en y apportant deux modifications : la nomination directe du Grand-Duc est remplacée par la nomination sur proposition du Gouvernement et la liste des trois candidats présentée par la Chambre des Députés et par le Conseil d'Etat est remplacée par la proposition d'un seul candidat au Grand-Duc. Les auteurs du projet de loi soulignent que c'est « *au vu du rôle clé dévolu à la Haute corporation d'aviser les textes lui soumis dans le cadre du processus tant législatif que réglementaire et pour garantir à l'institution de conserver sa légitimité* » que le Gouvernement a opté pour le maintien de ce système.

L'auteur de la proposition de loi prévoit au contraire la présentation de tous les candidats par la Chambre des Députés, estimant que le Conseil d'Etat, en tant qu'organe consultatif appelé à émettre un avis sur tous les projets de loi et toutes les propositions de loi, ne pourrait trouver de légitimation plus adéquate de la nomination de ses membres que par une proposition directe du pouvoir législatif.

Le Conseil d'Etat rappelle que le mode de nomination actuel fut introduit par la loi du 8 février 1961 portant organisation du Conseil d'Etat et visait à concilier les trois tendances qui se manifestaient à travers les documents parlementaires : privilège du Grand-Duc de nommer les conseillers de la Couronne, prédominance de la Chambre des Députés obéissant à des motifs surtout politiques, faculté pour le Conseil d'Etat de s'adjoindre une personnalité dont le concours semble particulièrement utile. Ce nouveau mode de désignation était considéré par ses auteurs comme une « *démocratisation* » de l'institution. Il ressort des travaux parlementaires relatifs à la loi précitée du 8 février 1961 qu'en 1905 une proposition du député Housse allant dans le même sens n'avait pas abouti « *parce que le mode de nomination qu'elle préconisait aurait placé le Conseil d'Etat sous la dépendance de la Chambre des Députés. Le Conseil d'Etat ne doit pas refléter et encore moins subir les mouvements politiques auxquels est exposée la représentation populaire. Dans les intentions de ses créateurs – intentions toujours valables malgré qu'elles remontent au milieu du siècle précédent – le Conseil d'Etat doit représenter l'élément continu et stable en face du pouvoir politique combien mouvant* ».

Aux yeux du Conseil d'Etat, ces remarques sont toujours pertinentes. Il se prononce dès lors en faveur du système proposé par les auteurs du projet de loi, qui s'inscrit dans la légitimité formelle soulignée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis sur la proposition de loi sous examen.

Tant le projet de loi que la proposition de loi accordent au Conseil d'Etat la prérogative d'élaborer un profil déterminé, énonçant les qualifications et expériences professionnelles recherchées, afin de guider l'autorité de désignation dans le choix d'un candidat. Le Conseil d'Etat approuve cette disposition qui entérine la pratique actuelle et considère, à l'instar des auteurs du projet de loi, que ce système constitue « *un gain qualitatif qui permettra d'optimiser d'autant la procédure de sélection des candidats* »

Le Conseil d'Etat propose de faire figurer la prérogative du Grand-Duc de nommer un membre du Conseil d'Etat, en début de l'article qui se lira comme suit :

« **Art. 6.** Lorsqu'il s'agit de pourvoir à la vacance d'un siège, le membre du Conseil d'Etat est nommé par le Grand-Duc, alternativement et dans l'ordre suivant :

- a) sur proposition d'un candidat par le Gouvernement;
- b) sur proposition d'un candidat par la Chambre des députés;
- c) sur proposition d'un candidat par le Conseil d'Etat.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, le Grand-Duc héritier est désigné par nomination directe du Grand-Duc.

Dans les cas visés aux points a) et b), le Conseil d'Etat soumet à l'autorité investie du pouvoir de proposition un profil de candidat destiné à guider celle-ci lors de son choix. »

L'auteur de la proposition de loi déclare maintenir sa position selon laquelle le Conseil d'Etat ne peut trouver de légitimation plus adéquate de la nomination de ses membres que par une proposition directe du pouvoir législatif.

M. le Président souligne que le mode de nomination actuel constitue le fruit d'un compromis tenant compte de la complexité du rôle du Conseil d'Etat. A ses yeux, il n'existe pas de raison valable justifiant une modification du mode de nomination des membres du Conseil d'Etat dans le sens préconisé par l'auteur de la proposition de loi, modification qui changerait d'ailleurs la nature de cette institution.

Mme la Rapporteur donne à considérer que l'adoption du texte de la proposition de loi modifierait le rôle du Conseil d'Etat, de sorte qu'il faudrait procéder à une reformulation des articles.

Quant à la prérogative du Conseil d'Etat d'élaborer un profil déterminé, énonçant les qualifications et expériences professionnelles recherchées, M. le Président fait observer qu'il résulte de la consultation sur la réforme du Conseil d'Etat de tous les partis politiques qu'une majorité s'est prononcée en faveur d'une telle disposition. A ses yeux, une autre possibilité accordant plus de flexibilité à l'autorité appelée à désigner un candidat pourrait consister dans l'élaboration par le Conseil d'Etat de deux ou trois profils.

La commission reviendra sur cet article.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

Annexe : Avis motivé sur la résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035(INL)) et le projet d'acte législatif intitulé « Proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2015/0907/APP) »

Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035(INL))

et

Projet d'acte législatif intitulé «Proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2015/0907/APP)»

Avis motivé

I. Observations générales

Lors de sa réunion du 2 février 2016, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné le **projet d'acte législatif intitulé «Proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2015/0907/APP)»,** ci-après désignée «la proposition de décision 2015/0907/APP».

Cette proposition de décision 2015/0907/APP a été renvoyée à la commission parlementaire susmentionnée afin que sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité soit vérifiée.

Le délai de huit semaines accordé aux parlements nationaux pour procéder à cet examen a débuté le 15 décembre 2015 et expire le 9 février 2016.

Avant de ce faire, il paraît utile de rappeler certaines dispositions d'ordre procédural visant tout projet d'acte législatif émanant du Parlement européen.

Ainsi, pour ce qui est du contrôle du principe de subsidiarité de la proposition de décision 2015/0907/APP, il convient de renvoyer à l'article 6 du Protocole N°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (Traité de Lisbonne) qui dispose que «*Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, dans les langues officielles de l'Union, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs. Si le projet d'acte législatif émane d'un groupe d'Etats membres, le président du Conseil transmet l'avis aux gouvernements de ces Etats membres.*

Si le projet d'acte législatif émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet l'avis à l'institution ou organe concerné.»

La commission parlementaire juge encore utile de rappeler que la proposition de décision 2015/0907/APP, adoptée par le Parlement européen sur la base de l'article 223 du Traité sur

le fonctionnement de l'Union européenne, constitue un projet d'acte législatif au sens de l'article 3 du Protocole N°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (Traité de Lisbonne).

II. Observation quant au volet procédural

Les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle font part de leur étonnement quant à la manière dont la proposition de décision 2015/0907/APP a été communiquée à la Chambre des Députés. Ils constatent que ledit document n'a pas fait l'objet, conformément aux dispositions des Protocoles N°1 et N°2 du Traité de Lisbonne, d'une transmission en bonne et due forme en tant que «projet d'acte législatif».

Ce constat est corroboré par d'autres parlements nationaux de l'Union européenne.

III. Examen de la conformité du dispositif aux principes de subsidiarité et de proportionnalité

Les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle procèdent à l'examen de la conformité de la proposition de décision 2015/0907/APP avec le principe de la subsidiarité au sens de l'article 3 du Protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

De prime abord, la commission parlementaire rappelle que les élections européennes, en ce qu'elles visent à élire les membres composant le Parlement européen, sont régies par la législation nationale afférente. Ainsi, le cadre légal déterminant les règles et les modalités propres pour l'élection des membres du Parlement européen diffère d'un Etat membre à l'autre.

A l'heure actuelle, la loi électorale du Parlement européen énonce une série de principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen.

La proposition de décision 2015/0907/APP vise l'élaboration d'un corps de règles modificatives en vue d'établir une procédure unique valable dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne en vue de l'élection des membres composant le Parlement européen.

A cet égard, la proposition de décision 2015/0907/APP comporte des modifications normatives d'ordre substantiel quant au fond et quant aux modes d'action dans le chef de l'Union européenne. Son rôle et son intervention, tant considérés sur l'échelon de chacun des Etats membres qu'au niveau de l'Union européenne, connaîtront une extension considérable qui n'est pas sans soulever un certain nombre d'interrogations.

De manière générale, il convient de noter que le cadre légal luxembourgeois relatif aux élections européennes devrait être revu dans son intégralité, que ce soit au niveau législatif ou au niveau réglementaire.

Afin d'assurer une cohérence de la loi électorale dans son ensemble il sera également nécessaire de revoir les dispositions régissant les élections législatives et communales.

Les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle qualifient certes l'initiative prise de formuler la proposition de décision 2015/0907/APP de louable, mais sont d'avis que les modifications à la loi électorale européenne proposées vont au-delà du socle commun de principes à respecter pour les élections européennes.

Ainsi, la proposition de décision 2015/0907/APP n'énonce pas en quoi résiderait la nécessité que l'Union européenne se substitue aux Etats membres en vue de fixer de nouvelles modalités pour les élections européennes. Si une harmonisation de certains délais légaux peut être d'une certaine utilité, il en est autrement des propositions qui concernent directement les règles de fonctionnement des systèmes électoraux.

Les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle sont d'avis que certains aspects propres au corps électoral, que ce soit pour les élections européennes, législatives ou communales, devraient continuer à relever de la compétence exclusive de chaque Etat membre. Il importe d'assurer la cohérence des règles européennes et nationales relatives au fonctionnement du droit électoral que l'Etat membre doit rester libre de déterminer. Le principe de proportionnalité est dès lors sérieusement remis en cause notamment par les propositions relatives à la composition des listes électorales et la fixation de règles concernant la répartition des sièges.

IV. Conclusion

La proposition de décision 2015/0907/APP comporte, eu égard aux développements figurant sous le point III. ci-avant, un certain nombre de dispositions qui risquent de ne pas être conformes ni au principe de subsidiarité, ni au principe de proportionnalité.

15



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 2 février 2016

Ordre du jour :

1. Echange de vues sur la résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035(INL)) et le projet d'acte législatif intitulé « Proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2015/0907/APP) »
2. 5458 Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers
- 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
- 6821 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
- Continuation des travaux

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Serge Urbany

M. Roy Reding, observateur

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

M. le Président informe les membres de la commission que la modification à court terme de l'ordre du jour de la réunion d'aujourd'hui s'explique par la décision de la Conférence des Présidents du 28 janvier dernier de renvoyer la résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035(INL)) et le projet d'acte législatif intitulé « Proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2015/0907/APP) » à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (cf. transmis du 1^{er} février 2016). Pour le détail, il est renvoyé au point 1 de l'ordre du jour.

*

1. Echange de vues sur la résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035(INL)) et le projet d'acte législatif intitulé « Proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2015/0907/APP) »

M. le Président souligne que la résolution sous rubrique a été envoyée à la Chambre des Députés par courriel sous forme de la transmission traditionnelle des documents adoptés par le Parlement européen pendant la période de session du 11 novembre 2015. Cet envoi qui faisait mention d'un « projet d'acte législatif intitulé « proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct » » a été transmis à tous les députés le 14 décembre 2015 et se trouvait à l'ordre du jour des réunions de la Conférence des Présidents des 12, 21 et 28 janvier 2016.

Le projet d'acte législatif intitulé « Proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2015/0907/APP) », ci-après désignée « la proposition de décision 2015/0907/APP » a été renvoyé à la commission afin que sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité soit vérifiée. A noter qu'il résulte d'un courrier de la Tweede Kamer der Staten-Generaal du Parlement néerlandais que la date butoir pour émettre un avis motivé serait le 9 février 2016.

La proposition de décision 2015/0907/APP, qui a été adoptée par le Parlement européen sur la base de l'article 223 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qui constitue un projet d'acte législatif au sens de l'article 3 du Protocole N°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (Traité de Lisbonne), vise l'élaboration d'un corps de règles modificatives en vue d'établir une procédure unique valable dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne en vue de l'élection des membres composant le Parlement européen.

Après un bref échange de vues, la commission retient ce qui suit :

- Le document sous examen n'a pas fait l'objet, conformément aux dispositions des Protocoles N°1 et N°2 du Traité de Lisbonne, d'une transmission en bonne et due forme en tant que «projet d'acte législatif».

Ce constat est corroboré par d'autres parlements nationaux de l'Union européenne.

- Les élections européennes, en ce qu'elles visent à élire les membres composant le Parlement européen, sont régies par la législation nationale afférente. Ainsi, le cadre légal déterminant les règles et les modalités propres pour l'élection des membres du Parlement européen diffère d'un Etat membre à l'autre.

A l'heure actuelle, la loi électorale du Parlement européen énonce une série de principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen.

- Le cadre légal luxembourgeois relatif aux élections européennes devrait être revu dans son intégralité, que ce soit au niveau législatif ou au niveau réglementaire.

Afin d'assurer une cohérence de la loi électorale dans son ensemble il serait également nécessaire de revoir les dispositions régissant les élections législatives et communales.

- Bien que l'initiative prise de formuler la proposition de décision 2015/0907/APP soit louable, la commission considère que les modifications à la loi électorale européenne proposées vont au-delà du socle commun de principes à respecter pour les élections européennes.
- La proposition de décision 2015/0907/APP n'énonce pas en quoi résiderait la nécessité que l'Union européenne se substitue aux Etats membres en vue de fixer de nouvelles modalités pour les élections européennes. Si une harmonisation de certains délais légaux peut être d'une certaine utilité, il en est autrement des propositions qui concernent directement les règles de fonctionnement des systèmes électoraux.

La commission est d'avis que certains aspects propres au corps électoral, que ce soit pour les élections européennes, législatives ou communales, devraient continuer à relever de la compétence exclusive de chaque Etat membre. Il importe d'assurer la cohérence des règles européennes et nationales relatives au fonctionnement du droit électoral que l'Etat membre doit rester libre de déterminer. Le principe de proportionnalité est dès lors sérieusement remis en cause notamment par les propositions relatives à la composition des listes électorales et la fixation de règles concernant la répartition des sièges.

La commission conclut que la proposition de décision 2015/0907/APP comporte, eu égard aux développements ci-dessus, un certain nombre de dispositions qui risquent de ne pas être conformes ni au principe de subsidiarité, ni au principe de proportionnalité.

Un avis motivé reprenant tous ces raisonnements sera élaboré pour la réunion de demain.

2. **5458** **Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat**
- 6875** **Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets**
- 6821** **Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat**

La commission procède à l'examen du projet de loi 6875, de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'Etat à l'aide d'un tableau synoptique transmis par courrier électronique le 22 janvier 2016.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat examine les articles du projet de loi, en même temps que les modifications apportées par la proposition de loi à la loi du 12 juillet 1996. La commission décide de procéder de la même manière.

Article 1^{er} du projet de loi (Article 1^{er}, point 1, de la proposition de loi relatif à l'article 2)

L'article 1^{er} du projet de loi, de même que l'article 1^{er}, point 1, de la proposition de loi relatif à l'article 2 ont trait aux attributions du Conseil d'Etat en matière législative et réglementaire.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat note que tant le projet de loi que la proposition de loi reprennent les attributions du Conseil d'Etat en matière législative et réglementaire telles que prévues par l'article 83*bis* de la Constitution. Ainsi, il est apporté à la formulation de l'actuel article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi en vigueur une précision quant aux amendements relatifs aux projets de loi et aux propositions de loi.

Il souligne que si dans le passé les projets de loi élaborés par le Gouvernement faisaient l'objet du dépôt à la Chambre des Députés seulement après que le Conseil d'Etat avait émis son avis, cette procédure a peu à peu disparu au bénéfice d'un dépôt simultané à la saisine du Conseil d'Etat. Ainsi, en pratique, la saisine directe de la Chambre des Députés est devenue la règle générale, règle entérinée tant par le projet de loi que par la proposition de loi. La disposition relative à l'urgence pour la présentation d'un projet de loi est abandonnée pour être superfétatoire.

La proposition de loi, tout en supprimant le paragraphe 3 de l'article 2 de la loi précitée du 12 juillet 1996, précise que l'avis du Conseil d'Etat devra être délivré avant le vote de la Chambre des Députés. Le projet de loi ne fait pas non plus référence à l'urgence et n'indique pas expressément un délai dans lequel l'avis du Conseil d'Etat devrait être rendu. Il se contente de reprendre la disposition de l'article 2, paragraphe 4 de la loi actuelle relative au vote article par article. Le Conseil d'Etat estime qu'au regard de l'économie générale de l'article sous examen, l'ajout prévu par la proposition de loi est superflu. En ce qui concerne l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 du projet de loi, le Conseil d'Etat marque cependant sa préférence pour le libellé proposé quant à l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de la proposition de loi.

L'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} a trait à l'urgence en matière réglementaire. La législation actuelle prévoit qu'en cas d'urgence, à apprécier par le Grand-Duc, le Gouvernement peut se dispenser de l'avis du Conseil d'Etat. Tel n'est cependant pas le cas si la loi exige expressément que les règlements d'exécution soient obligatoirement soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat constate que cette disposition est reprise par le projet de loi avec un libellé quelque peu modifié. Quant à la proposition de loi, elle remplace les termes « sauf le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc » figurant à l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi actuelle par ceux de « sauf le cas d'urgence à motiver par le Gouvernement ». Le Conseil d'Etat a du mal à suivre cette approche, alors qu'il estime que c'est à l'autorité qui prend le règlement, à savoir au Grand-Duc, d'apprécier l'urgence.

Bien que les auteurs du projet de loi soulignent dans le commentaire de l'article que le recours à l'urgence doit continuer à être motivé par le ministre initiateur lors de la saisine du Gouvernement en conseil, ils excluent de façon expresse tout contrôle juridictionnel concernant le bien-fondé du recours à l'urgence.

Le Conseil d'Etat fait observer qu'à l'heure actuelle, l'urgence est parfois contestée par les justiciables. Si la Cour de cassation refuse de reconnaître aux juges le pouvoir de contrôler la réalité de l'urgence invoquée par l'auteur d'un règlement, les juridictions administratives admettent par contre que le juge administratif a le pouvoir de contrôler dans chaque cas concret la réalité de l'urgence affirmée par l'auteur du règlement.

En effet, en vertu de l'article 95 de la Constitution, les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux que pour autant qu'ils soient conformes à la loi. Pour être à l'abri de toute contestation, le règlement doit remplir les conditions de forme. Selon une jurisprudence constante des juridictions administratives, le juge administratif saisi d'un recours tendant à l'annulation d'un acte administratif est appelé à vérifier si, dans le cadre de la procédure d'élaboration du règlement grand-ducal, le cas d'urgence inscrit à l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 12 juillet 1996 a pu être invoqué. S'agissant de la légalité d'un règlement grand-ducal, le contrôle afférent à exercer par les juridictions administratives est appelé à avoir lieu tant par la voie directe dans le cadre de recours en annulation dirigés contre les actes administratifs à caractère réglementaire sur base de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, que par voie d'exception, dans le cadre des recours contentieux dirigés contre des décisions individuelles prises sur base des articles 2 et suivants de la même loi.

Au vœu de la jurisprudence administrative, il appartient à la partie publique de soumettre à la juridiction administrative les éléments de motivation soumis au Grand-Duc à l'appui de l'urgence invoquée aux fins de vérification par la juridiction.

De l'avis du Conseil d'Etat, le législateur ne saurait écarter le contrôle de la légalité d'un règlement que la Constitution impose aux juridictions. En effet, étant donné que le principe selon lequel les règlements grand-ducaux sont soumis à l'avis du Conseil d'Etat est consacré par une disposition législative, il est évident que les exceptions à ce principe doivent relever du contrôle juridictionnel de la légalité, afin de garantir que la dispense de saisine du Conseil d'Etat garde son caractère exceptionnel et d'éviter ainsi que l'exception devienne la règle. En vertu de l'article 95 de la Constitution, le Conseil d'Etat doit donc s'opposer formellement à la disposition excluant le contrôle juridictionnel de l'urgence.

Le Conseil d'Etat note par ailleurs que le projet de loi entend supprimer l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne les amendements apportés aux projets de règlements grand-ducaux, et ceci pour éviter d'« *alourdir la procédure* ». Il relève l'incohérence d'un système dans lequel il est appelé à aviser un premier projet de règlement, tout en n'ayant plus la possibilité de formuler des observations sur des amendements même substantiels suite à l'avis sur la première version du texte. Il ne saurait marquer son accord à la disposition proposée.

Au vu de ces considérations, il propose de reformuler l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} comme suit :

« Sauf les cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc si la loi n'en dispose pas autrement, aucun règlement pris pour l'exécution des lois et des traités n'est soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis. »

Le paragraphe 2 de l'article 1^{er} du projet de loi, ainsi que l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} du nouvel article 2 figurant dans la proposition de loi, reprennent le libellé de l'article 2, paragraphe 2, de la loi actuelle qui détermine la mission du contrôle *a priori* du Conseil d'Etat 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, en y ajoutant le contrôle de conformité par rapport aux actes juridiques de l'Union européenne. Cette disposition ne donne pas lieu à observation.

Partant, l'article 1^{er} prendra le libellé suivant :

« **Art. 1^{er}.** (1) Le Conseil d'Etat donne son avis sur tout projet ou proposition de loi ainsi que sur tout amendement afférent et sur tout projet de règlement grand-ducal pris pour l'exécution des lois et des traités.

Si la Chambre des députés a procédé au vote article par article conformément à l'article 65 de la Constitution, sans que les dispositions votées ou une partie de ces dispositions aient été avisées par le Conseil d'Etat, celui-ci rend son avis sur les dispositions votées dans un délai de trois mois au plus à partir de la date de la communication par la Chambre des députés au Conseil d'Etat des dispositions votées. Faute d'avis dans ce délai, la Chambre peut passer au vote sur l'ensemble de la loi.

Sauf les cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc si la loi n'en dispose pas autrement, aucun règlement pris pour l'exécution des lois et des traités n'est soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis.

(2) Si le Conseil d'Etat estime qu'un projet de loi, une proposition de loi ou tout amendement y afférent comporte des dispositions non conformes à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux du droit, il en fait mention dans son avis. Il en fait de même, s'il estime un projet de règlement contraire à une norme de droit supérieure. »

En ce qui concerne la disposition excluant le contrôle juridictionnel de l'urgence, la commission se rallie au Conseil d'Etat. Elle estime que les exceptions au principe selon lequel les règlements grand-ducaux sont soumis à l'avis du Conseil d'Etat doivent continuer à relever du contrôle juridictionnel de la légalité, afin qu'il soit garanti que la dispense de saisine du Conseil d'Etat garde son caractère exceptionnel et qu'il soit évité que l'exception ne devienne la règle.

A rappeler qu'au cours de la réunion du 27 janvier 2016, M. le Premier ministre, ministre d'Etat s'est déclaré d'accord avec une reformulation du texte permettant au Conseil d'Etat de lever son opposition formelle.

Quant à l'avis du Conseil d'Etat sur des amendements apportés aux projets de règlements grand-ducaux, la commission se doit de constater que le Conseil d'Etat propose le même texte que le Gouvernement, qui reprend la formulation actuelle de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 2, sauf à ajouter la précision relative aux amendements à des projets de loi et propositions de loi. Si ce texte devait être maintenu, il faudrait préciser dans le commentaire des articles que la saisine du Conseil d'Etat s'impose si des modifications substantielles ne se dégagent pas de l'avis du Conseil d'Etat sont apportées à la première version d'un projet de règlement grand-ducal.

En relation avec les délais pour la remise des avis du Conseil d'Etat, il est soulevé la question de savoir si le Conseil d'Etat ne devrait pas se fixer lui-même des délais endéans lesquels il entend émettre ses avis, délais qu'il communiquerait au Gouvernement dans le mois suivant sa saisine. Il s'agit en fait d'une pure question d'organisation interne du Conseil d'Etat. Dans le même ordre d'idées, il faut se demander si une discussion sur le renforcement de l'effectif du secrétariat ne serait pas indiquée ? A cet égard, M. le Président fait observer que le Conseil d'Etat ne souhaite pas remettre en question sa façon de travailler. Il donne à considérer que la Chambre des Députés a toujours la possibilité de forcer la main au Conseil d'Etat, en procédant au vote article par article conformément à l'article 65 de la Constitution. Celui-ci dispose alors d'un délai de trois mois au plus à partir de la communication des dispositions votées par la Chambre des Députés pour rendre son avis y afférent.

Un représentant du groupe politique CSV soulève encore la question de savoir si le Conseil d'Etat, lorsqu'il estime qu'un projet de loi ou une proposition de loi comporte des dispositions non conformes à une norme juridique supérieure, ne devrait pas faire une proposition de texte ou du moins indiquer les éléments en vue de la formulation d'un texte conforme. Etant donné que le rôle du Conseil d'Etat est essentiellement consultatif, il ne suffit pas, aux yeux de l'orateur, que le Conseil d'Etat en fasse seulement mention dans son avis. Précision pourrait être apportée dans le commentaire des articles.

*

M. le Président informe les membres de la commission qu'il a convenu avec la Présidente du Conseil d'Etat qu'une réunion informelle avec les membres du Conseil d'Etat sur la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution (doc. parl. 6938) aurait lieu vendredi, le 19 février 2016 à 8.30 heures.

Il propose de porter la discussion alors également sur les questions soulevées ci-dessus. Notons que la commission devra par la suite revenir sur l'article 1^{er} afin qu'un texte soit adopté.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry