



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 6821

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

Date de dépôt : 19-05-2015

Date de l'avis du Conseil d'État : 18-12-2015

Le document « 14 » n'a pu être ajouté au dossier consolidé.

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
19-05-2015	Déposé	6821/00	<u>3</u>
21-10-2015	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (8.10.2015)	6821/01	<u>12</u>
29-10-2015	Avis de la Chambre des Salariés (15.10.2015)	6875/01, 6821/02	<u>17</u>
18-12-2015	Avis du Conseil d'Etat (18.12.2015)	6875/03, 6821/03	<u>22</u>
23-12-2015	Avis de la Chambre de Commerce (8.12.2015)	6821/04	<u>47</u>
11-04-2017	Rapport de commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Rapporteur(s) : Madame Simone Beissel	6875/10, 6821/05	<u>52</u>
23-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (26) de la reunion du 23 mars 2016	26	<u>92</u>
17-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (24) de la reunion du 17 mars 2016	24	<u>97</u>
16-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (23) de la reunion du 16 mars 2016	23	<u>109</u>
14-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (22) de la reunion du 14 mars 2016	22	<u>117</u>
09-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (21) de la reunion du 9 mars 2016	21	<u>125</u>
03-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (20) de la reunion du 3 mars 2016	20	<u>138</u>
24-02-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (18) de la reunion du 24 février 2016	18	<u>146</u>
22-02-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (17) de la reunion du 22 février 2016	17	<u>157</u>
03-02-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (16) de la reunion du 3 février 2016	16	<u>164</u>
02-02-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (15) de la reunion du 2 février 2016	15	<u>176</u>

6821/00

N° 6821

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROPOSITION DE LOI

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

* * *

*Dépôt (M. Paul-Henri Meyers) et transmission à la
Conférence des Présidents (19.5.2015)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement
(9.6.2015)*

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	5
3) Commentaire des articles	6

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le Conseil d'Etat créé lors de la révision constitutionnelle de 1856 était appelé „à délibérer sur les projets de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur les contestations concernant la légalité des arrêtés et règlements généraux; à régler les conflits d'attribution et les questions du contentieux administratif; et à donner son avis sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Roi Grand-Duc ou par les lois.“

Cette disposition avait été insérée dans la Constitution à l'article 76 relatif à l'organisation du Gouvernement.

Depuis sa constitution en 1856, le Conseil d'Etat fut l'objet de plusieurs réformes et adaptations.

La révision constitutionnelle du 13 juin 1989 (Mémorial A – 46 du 10 juillet 1989; doc. parl. 3233) a fait sortir les dispositions relatives au Conseil d'Etat de l'article 76 de la Constitution et les a transférées sous un chapitre Vbis nouveau intitulé „Du Conseil d'Etat“ avec un seul article 83bis nouveau.

Cette révision insérant le Conseil d'Etat sous un chapitre à part dans la Constitution devait souligner „le caractère propre à l'institution et son indépendance à l'égard du Gouvernement“. (avis du Conseil d'Etat du 14 février 1989, doc. part. 3233)

La révision constitutionnelle du 12 juillet 1996 (Mémorial A – 45 du 12 juillet 1996; doc. parl. 4152) a enlevé au Conseil d'Etat toutes les compétences en matière juridictionnelle. Il a gardé ses éminentes compétences dans le domaine de la législation.

Depuis cette dernière réforme, le Conseil d'Etat n'a cessé de faire l'objet de réflexions portant plus particulièrement sur le mode de désignation de ses membres et sur les pouvoirs que la Constitution et la loi lui réservent dans le cadre de la procédure législative.

Sans contester la légitimité constitutionnelle du Conseil d'Etat, il convient d'examiner le bien-fondé des discussions sur la portée de ses compétences. Le Conseil d'Etat lui-même n'y est pas insensible.

Dans l'avant-propos du rapport annuel 2009-2010 du Conseil d'Etat, le Président Georges Schroeder a décrit le rôle du Conseil d'Etat, notamment par rapport à la Chambre des députés:

„En concourant à l'élaboration de la loi, le Conseil d'Etat est respectueux en tout état de cause de la place de la Chambre des députés comme représentation élue de la Nation. *A priori*, le rôle du Conseil d'Etat est essentiellement consultatif. Toutefois, la primauté du droit international et du droit communautaire, l'acceptation de principes généraux du droit ainsi que le contrôle de la constitutionnalité des lois s'imposent au législateur et limitent le pouvoir législatif. Le Conseil d'Etat voit sa mission avant tout comme devoir d'aider la Chambre des députés à éviter les écueils juridiques présents dans nombre de projets de loi, et à assurer la qualité du contenu et de la forme des textes légaux afin de garantir la sécurité juridique et la prévisibilité de la règle.“

Cette description du rôle du Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure législative n'est guère contestée. Les critiques soulevées concernent plutôt la façon dont le Conseil d'Etat est impliqué dans la procédure législative et les délais dans lesquels la Haute Corporation émet ses avis. D'autres problèmes ont trait à l'organisation interne, du Conseil d'Etat: le nombre de ses membres et leur mode de nomination, les incompatibilités des fonctions de conseillers d'Etat avec d'autres fonctions publiques, l'élaboration d'un code de déontologie, la transparence en matière de prise de décisions des avis et les relations particulières du Conseil d'Etat avec la famille grand-ducale.

1. Les attributions en matière législative et réglementaire

Aux termes de l'article 2 paragraphe (1) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, „[a]ucun projet de loi ni aucune proposition de loi ne sont présentés à la Chambre des députés ... qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis.“

Une application stricte de cette disposition exigerait que les projets de loi soient déposés à la Chambre des députés, accompagnés de l'avis du Conseil d'Etat.

Or, tous les projets de loi sont déposés à la Chambre des députés conjointement avec la saisine du Conseil d'Etat, façon de procéder réservée, selon le paragraphe (3) de l'article 2 précité, aux projets jugés urgents par le Gouvernement.

L'exception ou le cas d'urgence étant devenu la règle générale, il est dans l'intérêt d'une bonne procédure d'adapter les textes légaux.

Pour imposer à la procédure législative une plus grande rigueur permettant à tous les intervenants et surtout à la Chambre des députés de mieux programmer l'avancement des travaux législatifs peut-on prévoir des délais à respecter notamment par le Conseil d'Etat? Une disposition légale imposant au Conseil d'Etat un délai strict pour émettre son avis ne risque-t-elle pas de heurter le texte de l'article 83bis de la Constitution qui n'impose aucun délai au Conseil d'Etat pour émettre ses avis?

En prévoyant pour le Conseil d'Etat un tel délai, le législateur restreint la portée de l'article 83bis dans sa règle générale, alors que la deuxième phrase du même article n'admet la fixation par la loi d'un tel délai que si la Chambre a procédé à un vote conformément à l'article 65.

Dans son avis du 5 mai 1996 sur le projet de révision de l'article 83bis de la Constitution (doc. parl. 4152²), le Conseil d'Etat s'est d'ailleurs formellement opposé à cette révision. Pour le Conseil d'Etat la contrainte imposée au Conseil d'Etat de donner ses avis dans les délais imposés par le législateur risquerait de limiter le rôle institutionnel du Conseil d'Etat et de compromettre gravement l'équilibre entre les institutions de l'Etat.

La présente proposition de loi n'entend pas revenir sur les discussions menées en 1996.

Mais peut-on parfaire la procédure législative sans toucher aux attributions du Conseil d'Etat prévues à l'article 83bis de la Constitution?

Deux pistes peuvent être explorées à cet égard: soit le recours par la Chambre des députés à l'article 83bis deuxième phrase, soit un usage plus conséquent des possibilités de communication prévues à l'article 20 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat. Par ailleurs, les deux pistes à envisager ne s'excluent pas.

En ce qui concerne l'article 83bis, alinéa 1er, il prévoit dans sa dernière phrase que „sur les articles votés par la Chambre conformément à l'article 65, il (le Conseil d'Etat) émet son avis dans le délai fixé par la loi. Ce délai est de trois mois suivant l'article 2, paragraphe (4) de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat. Ces dispositions en vigueur depuis 1996 n'ont trouvé qu'une seule application.

En effet la loi du 13 novembre 2002 portant transposition en droit luxembourgeois de la directive 18/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la modification a été acquise, a été votée par la Chambre des députés les 3 juillet et 17 octobre 2002 sans intervention du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 6 juillet 2012 sur la Proposition de révision de la Constitution (doc. parl. 6030³), le Conseil d'Etat suggère d'inscrire dans la Constitution la faculté pour la Chambre des députés d'obliger le Conseil d'Etat de rendre son avis dans un délai de trois mois.

Cette proposition est intéressante. Toutefois la façon de procéder proposée par le Conseil d'Etat devrait être modifiée en ce sens que la Chambre des députés informe d'abord le Conseil d'Etat qu'elle entend procéder au vote d'un projet ou d'une proposition après l'écoulement d'un délai de trois mois.

Passé ce délai sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre pourrait voter sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi. La question se pose si dans ce cas la Chambre des députés peut prononcer la dispense du second vote constitutionnel.

En ce qui concerne la possibilité de communication prévue à l'article 20 de la loi du 12 juillet 1996 précitée, elle mériterait d'être suivie d'une façon plus constante pour programmer l'avancement des travaux législatifs.

2. Le nombre des membres du Conseil d'Etat et leur mode de nomination

Aux termes de l'article 4 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, le nombre de ses membres est fixé à 21 dont 11 doivent être détenteur du diplôme de docteur en droit ou détenteur d'un grade d'enseignement en droit.

Le projet de loi 5458 déposé à la Chambre des députés le 7 avril 2005 porte le nombre des conseillers d'Etat à 27 dont 17 doivent avoir une formation juridique.

Prenant position sur ce relèvement du nombre de ses membres, le Conseil d'Etat, dans son avis du 23 décembre 2005 sur le même projet de loi, tout en indiquant de pouvoir „se résoudre à suivre le Gouvernement dans sa démarche“ a attiré l'attention sur deux mesures de nature à permettre au Conseil d'Etat „d'exercer sa mission dans les meilleures conditions“. Ces mesures se situent à deux niveaux:

- le renforcement de l'institution sur le plan de l'organisation administrative et structurelle de ses services;
- 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 et à contribuer à une optimisation de son fonctionnement en facilitant et en encourageant la disponibilité de ses membres.“

La première proposition visant à renforcer le Conseil d'Etat pour l'engagement d'un personnel compétent ayant reçu une suite favorable, le relèvement du nombre des conseillers de 21 à 27 ne semble plus constituer une première priorité.

Un autre problème qui continue à être débattu dans les milieux politiques est le mode de nomination des membres du Conseil d'Etat. La loi du 12 juillet 1996 précitée prévoit dans son article 5 que les membres du Conseil d'Etat sont nommés et démissionnés par le Grand-Duc.

Aux termes de l'article 7 le remplacement des sièges devenus vacants se fait alternativement et dans l'ordre suivant:

- par nomination directe du Grand-Duc
- par nomination d'un des trois candidats présentés par la Chambre des députés
- par nomination d'un des trois candidats présentés par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat étant dans les milieux politiques et médiatiques souvent perçu comme une institution politique, nonobstant son rôle éminemment technique et juridique, les susceptibilités en vue de sa composition „politique“ sont compréhensibles.

Dans son discours, à l'occasion de la célébration officielle du 150e anniversaire du Conseil d'Etat, le président de la Chambre des députés, Monsieur Lucien Weiler, a abordé la question de la désignation des membres du Conseil d'Etat:

„Il n'est pas déraisonnable de s'interroger sur l'adéquation de ce mode de désignation des membres du Conseil d'Etat. Car si la rotation entre instance de proposition peut avoir ses mérites,

peut surtout les avoir eus en des temps de relations interinstitutionnelles moins sereines, l'an 2006 ne se prête plus vraiment à ce que le mode de renouvellement reçoive les acclamations de la foule.

Les conseillers d'Etat n'étant pas des élus, et l'institution elle-même ne constituant pas une deuxième chambre, il me semble que la logique de la démocratie représentative exige en notre temps que le droit de proposer des conseillers d'Etat potentiels à la nomination par le Grand-Duc soit concentré entre les mains de la Chambre des députés."

Lors de ces festivités, le Ministre de la Justice, Monsieur Luc Frieden, se prononçant sur la qualification des membres du Conseil avait insisté qu'il „faut choisir les conseillers en fonction d'un profil clair des compétences dont le Conseil a besoin en matière de législation, ces compétences pourraient être discutées au préalable par les présidents du gouvernement, de la Chambre et du Conseil d'Etat, avant de solliciter ces candidatures tant du secteur public que privé, le mélange des deux étant si bénéfique pour le travail du Conseil."

La présente proposition de loi tend à transposer dans un texte légal les considérations ci-avant développées.

En ce qui concerne la durée du mandat des conseillers d'Etat le texte proposé ne suit pas la solution préconisée dans la déclaration gouvernementale visant à réduire cette durée à 12 ans. Cette question ne peut pas être dissociée de la discussion plus large d'une limitation d'autres mandats dans le secteur public, tel celui des membres du Gouvernement, des fonctionnaires occupant des postes de direction, des bourgmestres et échevins, des représentants de l'Etat dans des établissements publics ou dans les sociétés du secteur privé.

Les discussions à mener et les solutions à envisager doivent s'orienter sur le principe de l'intérêt général. Pour le Conseil d'Etat un facteur important est son rôle d'organe collégial. „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“. (avis du Conseil d'Etat du 23 décembre 2005 précité)

3. Les questions de déontologie et de transparence

L'adoption de règles déontologiques à respecter par les membres du Gouvernement, par les députés et, d'une façon générale, par tous les acteurs du secteur public ne peut pas laisser indifférent les membres du Conseil d'Etat.

Aussi serait-il indiqué de prévoir dans la législation sur le Conseil d'Etat une disposition imposant au Conseil d'Etat l'obligation d'établir un code de conduite qui tiendra compte de ses attributions particulières.

Une critique qui est parfois adressée au mode de fonctionnement du Conseil d'Etat est son manque de transparence notamment en ce qui concerne les prises de décisions au cours des séances plénières.

A cet égard deux mesures pourraient apporter un plus de transparence:

- l'indication du nombre des membres présents, et
- la publication de la répartition des votes émis pour l'adoption des avis.

4. Le Conseil d'Etat et la famille grand-ducale

La loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat prévoit, à côté du pouvoir du Grand-Duc de nommer et de démissionner les membres du Conseil d'Etat, deux dispositions qui établissent entre le Conseil d'Etat et le Grand-Duc des relations plus particulières: la possibilité pour le Grand-Duc de nommer comme conseillers d'Etat des membres de la famille régnante (art. 4 alinéa 2 et 5 et art. 7 dernier alinéa) et le pouvoir du Grand-Duc de présider le Conseil d'Etat quand il le trouve convenable (art. 16 premier alinéa).

En ce qui concerne la nomination de membres de la famille régnante comme conseillers d'Etat cette disposition déroge à deux dispositions générales de la loi.

La nomination des membres de la famille grand-ducale comme conseillers d'Etat se fait en sus des 21 conseillers prévus par la loi (art. 4 al. 2) et la nomination est toujours faite par désignation directe du Grand-Duc (art. 7). Il faut toutefois relever que toutes les nominations des membres du Conseil d'Etat, y compris celle des membres de la famille régnante doivent, aux termes des exigences de l'article 45 de la Constitution, être contresignées par un membre du Gouvernement responsable.

Dans le cadre d'une réforme du Conseil d'Etat un réexamen des dispositions précitées qui établissent une relation particulière entre la famille grand-ducale et le Conseil d'Etat est indiqué pour deux motifs. En premier lieu l'on constate que les révisions constitutionnelles intervenues en 1998 et en 2009 ont recadré et redéfini le rôle du Grand-Duc au sein des institutions de l'Etat luxembourgeois. Le Grand-Duc en tant que chef de l'Etat est „symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale“. Il convient d'écarter toute possibilité „risquant de mêler le chef de l'Etat à des décisions politiques dont la responsabilité doit être endossée par d'autres organes constitutionnels“ (doc. parl. n° 6030).

Or, le rôle d'ordre politique réservé au Conseil d'Etat dans l'ensemble de l'engrenage des institutions publiques constitue pour le Grand-Duc, dans la mesure où il voudrait assumer les fonctions réservées dans la loi précitée du 12 juillet 1996 un risque certain de se voir attribuer des responsabilités susceptibles de l'entraîner dans une situation conflictuelle fortement dommageable à son rôle de Chef de l'Etat. Par ailleurs, il faut constater que le Grand-Duc lui-même n'a plus, depuis des décennies, présidé les séances du Conseil d'Etat et que, mis à part le Grand-Duc héritier, aucun autre membre de la famille régnante n'a été nommé membre du Conseil d'Etat.

L'ensemble de ces considérations permet de conclure qu'il y a lieu de modifier la loi du 12 juillet 1996 en supprimant les dispositions qui prévoient une relation particulière entre le Conseil d'Etat et la famille grand-ducale.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

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

1. L'article 2 est remplacé par les dispositions suivantes:

„(1) Avant le vote par la Chambre des députés le Conseil d'Etat donne son avis sur tous les projets de loi et toutes les propositions de loi ainsi que sur tous les amendements qui peuvent y être proposés.

Si le Conseil d'Etat estime qu'un projet de loi ou une proposition de loi 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 et aux principes généraux du droit, il en fait mention dans son avis.

Si la Chambre des députés a procédé au vote 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 communication par la Chambre des députés au Conseil d'Etat des dispositions votées. Faute d'avis dans ce délai, la Chambre passe au deuxième vote prévu à l'article 59 de la Constitution.

(2) Sauf le cas d'urgence à motiver par le Gouvernement, aucun projet de 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.

Si le Conseil d'Etat estime qu'une disposition d'un règlement grand-ducal est contraire à une norme de droit supérieure, il en fait mention dans son avis.

(3) Tous les avis du Conseil d'Etat sont donnés sous forme d'un rapport motivé contenant des conclusions et, le cas échéant, un contre-projet.

(4) La Chambre des députés et le Gouvernement peuvent demander l'avis du Conseil d'Etat sur d'autres questions d'intérêt général, à condition de respecter le principe de la séparation des pouvoirs.“

2. Les dispositions de l'article 4, alinéas 1 à 3, sont remplacées comme suit:

„Le Conseil d'Etat est composé de vingt-et-un conseillers dont onze au moins sont titulaires d'un grade 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 d'enseignement supérieur. Ce nombre ne comprend pas le Grand-Duc Héritier qui peut être nommé dès que ce titre lui est conféré.“

3. L'article 5, alinéa 2, est remplacé comme suit:
 „A l'exception du Grand-Duc Héritier, les membres du Conseil d'Etat sont nommés pour un terme de quinze ans.“
4. L'article 6 est remplacé comme suit:
 „Le Grand-Duc peut dissoudre le Conseil d'Etat sur proposition de la Chambre des députés.“
5. Les dispositions de l'article 7 sont remplacées par le texte suivant:
 „Les membres du Conseil d'Etat sont nommés et remplacés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des députés.
 Par dérogation à l'alinéa qui précède le Grand-Duc Héritier est désigné par nomination directe du Grand-Duc.
 Le Conseil d'Etat informe la Chambre des députés de chaque vacance en indiquant les qualifications éventuelles du conseiller à proposer.“
6. L'article 16, alinéas 1 et 2, est remplacé comme suit:
 „Le Conseil d'Etat est présidé par son président ou en cas d'empêchement de celui-ci, par le vice-président le plus ancien en rang.“
7. L'article 17, alinéa 3, est remplacé comme suit:
 „Le président et le secrétaire général attestent l'authenticité des résolutions prises et indiquent le nombre des membres ayant pris part à la décision et le nombre de voix qui se sont prononcées pour ou contre la résolution.“
8. L'article 18 est complété par un paragraphe (3) nouveau libellé comme suit:
 „(3) Le Conseil d'Etat est tenu d'élaborer un code de déontologie de ses membres.“

Art. 2 – La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit la publication au Mémorial.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article a pour objet de modifier les articles 2, 4, 5, 6, 7, 16, 17 et 18 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat.

1. L'article 2 tend à préciser les attributions du Conseil d'Etat en matière législative et réglementaire.

Il convient de souligner que le texte maintient la plénitude de la fonction consultative du Conseil d'Etat en matière législative et réglementaire, telle que déterminée par la Constitution. Il s'ensuit que si, après un premier vote par les députés d'un texte de loi, le Conseil d'Etat ne rend pas son avis endéans un délai de trois mois, la Chambre des députés pourra passer au second vote constitutionnel conformément à l'article 59 de la Constitution.

Toutefois, le texte proposé apporte aux dispositions existantes deux modifications.

En premier lieu le texte ne maintient plus la disposition de l'article 2 paragraphe (1) du texte en vigueur qui prévoit que les projets et propositions de loi sont présentés à la Chambre des députés „après que le Conseil d'Etat a été entendu sur son avis“. Aux termes du paragraphe (3) du même article 2 un projet de loi ne peut être présenté à la Chambre, sans l'avis du Conseil d'Etat, par le Gouvernement que si ce dernier estime qu'il y a urgence.

Or, l'on constate que la saisine directe de la Chambre des députés, même pour les cas d'urgence, est devenue la règle générale.

Tous les projets de loi, sauf de rares exceptions, sont déposés à la Chambre des députés conjointement avec leur transmission au Conseil d'Etat.

A défaut de respecter la loi, il convient de l'adapter à la pratique courante. Cette adaptation permet à la Chambre des députés, dans le respect des procédures, de commencer à examiner en commissions les projets de loi et de soumettre au Conseil d'Etat des amendements avant que celui-ci n'ait rendu son avis.

En second lieu le texte proposé permet également à la Chambre des députés de demander l'avis du Conseil sur une question d'intérêt général.

2. A l'article 4, les alinéas 1 à 3 sont modifiés par la suppression de la possibilité revenant au Chef de l'Etat de nommer au Conseil d'Etat d'autres membres de la famille régnante qui, à l'exception du Grand-Duc Héritier, ne sont pas autrement déterminés dans le texte. Comme au cours des dernières décennies seul le Grand-Duc Héritier a été nommé membre du Conseil d'Etat, il y a lieu de préciser le texte en ce sens.

3. D'après l'article 5 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 les conseillers d'Etat sont nommés pour une période continue ou discontinue de 15 ans.

Dans le programme présenté par le nouveau Gouvernement en 2013, il est prévu de ramener la durée du mandat des conseillers d'Etat de 15 à 12 ans.

Lors de la réforme du Conseil d'Etat en 1996 (doc. part. 3940), la question de la limitation du mandat des conseillers et la possibilité d'un renouvellement de ce mandat ont été soulevées. Le Conseil d'Etat lui-même s'était prononcé clairement contre la possibilité d'un renouvellement du mandat. Au lieu de la nomination pour un terme de 10 ans une fois renouvelable, il avait proposé une nomination unique pour un délai de 15 ans.

Or, l'on constate que depuis 1996 d'autres nominations notamment celles relatives aux fonctions dirigeantes de l'Etat se font pour un terme de 7 ans renouvelables même à plusieurs reprises. Aussi pourrait-on envisager pour le mandat de conseiller d'Etat une nomination qui s'alignerait sur les nominations comparables pour d'autres fonctions de l'Etat.

Comme les débats autour de la limitation dans le temps d'autres mandats publics ne sont pas terminés, il ne paraît pas opportun de modifier actuellement le seul mandat des conseillers d'Etat.

L'article 5, alinéa 2, est toutefois modifié pour tenir compte de la modification opérée à l'article 4.

4. L'article 6 est modifié en prévoyant que la dissolution du Conseil d'Etat ne peut intervenir que sur proposition de la Chambre des députés.

Le présent projet de loi prévoit que tous les conseillers d'Etat sont nommés sur proposition de la Chambre des députés. Pour maintenir un certain parallélisme entre la nomination et la dissolution, il est proposé de faire dépendre la dissolution du Conseil d'Etat de l'accord préalable de la Chambre des députés.

Il est évident que l'acte de dissolution du Conseil d'Etat doit porter le contreseing d'un membre du Gouvernement.

5. Le point 5 modifie l'article 7 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 en remplaçant le mode actuel de désignation des membres du Conseil d'Etat.

D'après le texte en vigueur, le remplacement des conseillers d'Etat se fait alternativement et dans l'ordre suivant:

- par nomination directe du Grand-Duc
- par nomination d'un des trois candidats présentés par la Chambre des députés
- par nomination d'un des trois candidats présentés par le Conseil d'Etat.

Le texte proposé prévoit que tous les candidats sont présentés par la Chambre des députés.

Le Conseil d'Etat étant un organe consultatif appelé à aviser tous les projets et toutes les propositions de loi, il ne peut trouver de légitimation plus adéquate de la nomination de ses membres que par une proposition directe du pouvoir législatif. Par ailleurs, la Chambre des députés orientera son choix des candidats en tenant compte de la communication du Conseil d'Etat qui indiquera à la Chambre des députés les qualifications éventuelles du candidat à proposer.

6. La modification proposée à l'endroit de l'article 16 a pour objet de supprimer la disposition permettant au Grand-Duc de présider le Conseil d'Etat.

Il est renvoyé quant aux motifs de cette suppression aux développements exposés dans les considérations générales.

7. L'article 17, alinéa 3, est complété par l'obligation pour le président et le secrétaire général d'attester non seulement l'authenticité des résolutions visées mais également le quorum des présences et des votants et la répartition des votes.

Cette innovation doit apporter plus de transparence dans les prises de décision du Conseil d'Etat.

8. Le point 8 qui tend à compléter l'article 18 impose au Conseil d'Etat l'élaboration d'un code de conduite de ses membres.

Le Conseil d'Etat doit suivre, en cette matière, les initiatives du Gouvernement et de la Chambre des députés.

Article 2

Pour permettre une exécution adéquate de la proposition de loi le texte réserve pour la mise en vigueur un délai de trois mois.

(signature)

6821/01

N° 6821¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

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

* * *

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

(8.10.2015)

Par dépêche du 25 juin 2015, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur la proposition de loi spécifiée à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, la proposition en question a pour objet d'apporter diverses modifications à la législation déterminant les missions et l'organisation interne du Conseil d'Etat.

Avant d'examiner en détail le dossier dont elle est saisie, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de rappeler que la Chambre des députés s'apprête à arrêter le texte d'une nouvelle Constitution, texte qui devrait donner lieu, aux termes du programme gouvernemental, à un premier vote parlementaire fin 2015 pour être ensuite soumis, selon la procédure constitutionnelle, à un second vote d'approbation par référendum. L'imminence de la présentation du texte dont s'agit, qui vise non pas à modifier ponctuellement certains articles de la Constitution actuelle, ou à en réformer certains aspects, mais bien à la remplacer par un nouveau texte d'ensemble, recommande, de l'avis de la Chambre, de ne pas lancer maintenant la discussion sur un élément particulier – même s'il s'agit de Conseil d'Etat, institution vénérable et indispensable, ancrée dans la Constitution depuis 1856.

La proposition de loi sous avis se limite certes formellement à apporter quelques modifications à la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, sans s'attaquer donc au texte constitutionnel même. Mais il n'en demeure pas moins que l'auteur de la proposition de loi ne peut éviter, pour expliquer les solutions qu'il préconise, de situer son texte dans un cadre plus large et de soulever des questions comme la légitimation des membres du Conseil d'Etat, leur nombre et le mode de leur nomination ainsi que les missions et attributions de l'institution, quitte à donner ensuite au texte même de la proposition de loi une portée nettement plus restreinte qui ne touche pas aux aspects les plus sensibles qui viennent d'être évoqués. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne conteste pas que certaines des dispositions de la loi précitée du 12 juillet 1996 puissent ou même doivent être remises sur le métier, mais elle ne conçoit pas que cet exercice puisse se passer sans que soient connus préalablement le futur équilibre des institutions étatiques et la place que la nouvelle Constitution entend accorder dans cet ensemble au Conseil d'Etat.

Si malgré cette réserve de principe, la Chambre émet quand même son avis au sujet de la proposition de loi dont elle est saisie, c'est qu'elle ne veut pas empêcher la Chambre des députés et le gouvernement de réunir dès à présent tous les avis des organes consultatifs y relatifs, sachant que ceux-ci n'ont qu'une valeur toute relative alors qu'ils sont émis nécessairement dans l'hypothèse des „*rebus sic stantibus*“.

*

EXAMEN DU TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Ad article 1^{er}, point 1.

L'article 1^{er}, point 1., de la proposition sous avis prévoit d'adapter l'article 2 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat en supprimant la disposition selon laquelle les projets et propositions de loi ne sont présentés à la Chambre des députés qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis. De plus, il est proposé d'y prévoir que la Chambre des députés puisse demander l'avis du Conseil d'Etat sur une question d'intérêt général.

Toute modification des dispositions de l'article 2, paragraphes (2) et (3), de la loi modifiée du 12 juillet 1996 ne sera acceptable pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics que si elle respecte le principe que le Conseil d'Etat doit obligatoirement se prononcer sur tout texte de projet ou de proposition de loi avant que la Chambre des députés procède au deuxième vote prévu par l'article 59 de la Constitution. Ce principe n'est contesté d'aucun côté. Et pour cause. La lecture des avis du Conseil d'Etat permet à toute personne intéressée de se rendre compte de quoi aurait l'air le corpus de lois si la Chambre des députés et le gouvernement avaient la latitude de s'en remettre à leurs seules lumières pour ce qui est du contenu des textes législatifs.

Aussi, la proposition de loi ne retient-elle que l'exception, c'est-à-dire les rares occasions où la Chambre des députés serait autorisée à invoquer l'urgence pour imposer au Conseil d'Etat un délai (de trois mois) dans lequel il serait obligé d'émettre son avis sur le texte voté par la Chambre des députés conformément à l'article 65 de la Constitution. Si l'avis ne parvenait pas à la Chambre des députés dans ce délai, celle-ci serait autorisée à procéder au deuxième vote (article 59 de la Constitution).

Le texte de la proposition de loi a l'avantage d'éclaircir les zones d'ombre laissées par les articles 83*bis*, alinéa 1^{er}, de la Constitution et 2, paragraphe (4), de la loi précitée du 12 juillet 1996. Jusqu'ici, la Chambre des députés n'a eu recours qu'une seule fois à l'exception prévue à l'article 2, paragraphe (4). Celle-ci n'est pas déclenchée par une simple déclaration de la Chambre des députés affirmant qu'il y a urgence, mais elle suppose que le texte du projet ou de la proposition de loi ait déjà fait l'objet d'une discussion à la Chambre, suivie d'un vote article par article, procédure qui aura permis de connaître au moins sommairement les intentions et volontés des députés et qui aura surtout fourni l'occasion d'examiner en détail le texte soumis au vote. La volonté de la Chambre des députés d'évacuer le texte est donc manifeste.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que l'auteur de la proposition de loi abandonne au Conseil d'Etat le choix d'émettre, dans les circonstances visées, un avis ou de ne pas en émettre, sans qu'il soit obligé de s'expliquer sur les raisons qui motivent la non-présentation d'un avis. Elle peut s'accommoder de cette solution.

Ad article 1^{er}, point 2.

Selon le commentaire des articles accompagnant la proposition sous avis, l'article 1^{er}, point 2. vise à modifier l'article 4, alinéas 1 à 3, de la loi précitée du 12 juillet 1996 en y supprimant la possibilité pour le chef d'Etat „de nommer au Conseil d'Etat d'autres membres de la famille régnante“.

La Chambre peut se rallier à la modification de texte proposée. En effet, contrairement à la situation de 1856, il n'y a aujourd'hui plus aucune raison qui militerait en faveur d'un gonflement des rangs du Conseil d'Etat – au-delà du nombre des membres „ordinaires“ – par des membres de la famille grand-ducale. A supposer que cet expédient fût destiné à contrecarrer les velléités du Conseil d'Etat de suivre un mouvement politique visant à remodeler (en le diminuant) le rôle du Grand-Duc dans l'ordre constitutionnel du pays, pareille motivation ne pourrait se conclure à présent que par un scandale public. La définition du rôle du chef d'Etat n'est plus imposée par des puissances étrangères ni par le chef d'Etat en fonction lui-même. Point n'est donc besoin de constituer une majorité artificielle de blocage au sein du Conseil d'Etat pour barrer le chemin à des initiatives du Constituant jugées excessives en haut lieu.

La présence du Grand-Duc Héritier, en surnombre par rapport aux membres „ordinaires“ du Conseil d'Etat, a fait ses preuves. Elle ne pèse pas sur la formation de la volonté des autres membres de l'institution et elle permet au futur chef d'Etat de se familiariser avec les complications du travail législatif et le contenu des futures lois, mieux que s'il était associé au greffe de la Chambre des députés.

Ad article 1^{er}, point 5.

L'article 1^{er}, point 5., de la proposition de loi a pour objet de remplacer le mode de désignation des membres du Conseil d'Etat en prévoyant à l'article 7 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 que tous les candidats sont proposés par la Chambre des députés.

Le texte préconisé par l'auteur de la proposition de loi risque de provoquer à brève échéance un bouleversement fondamental dans le fonctionnement du Conseil d'Etat. En effet, si les membres du Conseil d'Etat sont désignés à l'avenir sur la seule proposition de la Chambre des députés, si ce sont donc les partis politiques qui sélectionnent seuls et directement les nouveaux membres de l'institution, le problème d'un abaissement rapide du niveau d'efficacité du Conseil d'Etat peut se poser.

Il semble à la Chambre des fonctionnaires et employés publics que la „*Haute Corporation*“ n'a réussi à tenir son rôle que parce qu'elle dispose du pouvoir de cooptation (la possibilité qui lui est donnée actuellement de proposer un candidat de son choix pour chaque troisième vacance ouverte dans ses rangs est l'équivalent d'une cooptation). Le pouvoir de recruter des personnalités de son choix est un moyen dissuasif puissant contre les velléités des partis politiques de lui imposer des candidats favorisés auprès des partis composant la Chambre des députés ou la coalition gouvernementale. Même si la cooptation ne porte que sur un tiers des mandats, le poids de ce mécanisme n'est pas négligeable: le faible nombre des conseillers signifie que la charge de travail se répartit sur un nombre limité d'échines et ceux qui fournissent des efforts ne sont guère enclins à s'entourer de bois mort. Les nominations de candidats proposés par des organes extérieurs risquent d'entraîner la prise en considération d'éléments d'une toute autre nature: un tel veut caser un collègue qui n'a plus trouvé les faveurs de l'électeur lors des dernières élections, tel autre a besoin d'un poste d'attente en espérant que se libère un poste politique à responsabilité qu'il a en vue et encore un autre veut sortir des affaires politiques journalières un cacique qui trouble trop les eaux à l'intérieur d'un parti. La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait davantage confiance à la volonté des membres du Conseil d'Etat de continuer d'abattre leur travail dans l'honorabilité qu'à la légitimité de la Chambre des députés invoquée par l'auteur de la proposition de loi. Dans un Etat démocratique, la légitimité n'est pas seulement fournie par les élections, mais également par l'accomplissement des missions assignées à chaque institution par la Constitution.

Le maintien d'une parcelle d'autonomie pour le Conseil d'Etat est donc dans l'intérêt bien compris des institutions étatiques.

Le texte sous avis tente d'ériger un garde-fou contre la légèreté avec laquelle les propositions de candidats par la Chambre des députés pourraient être faites. En effet, il ressort de la disposition prévue que „*le Conseil d'Etat informe la Chambre des députés de chaque vacance en indiquant les qualifications éventuelles du conseiller à proposer*“ et du commentaire des articles afférent que „*la Chambre des députés orientera son choix des candidats en tenant compte de (cette) communication du Conseil d'Etat (...)*“. Or, l'indication des qualifications éventuelles attendues par le Conseil d'Etat de la part de son futur membre risque d'être un leurre, une feuille de vigne, et ne constitue pas une garantie. La Chambre des députés n'est en effet pas obligée de respecter la feuille de route du Conseil d'Etat. De la hauteur de sa légitimité exclusive, la Chambre des députés ne s'est pas privée jusqu'ici d'apporter aux suggestions de qualification du Conseil d'Etat les correctifs qu'elle a pu juger opportuns.

Ad article 1^{er}, point 7.

L'article 1^{er}, point 7., de la proposition de loi prévoit de compléter l'article 17, alinéa 3, de la loi organique du Conseil d'Etat dans le sens que le président et le secrétaire général de ce dernier doivent également attester (à côté de l'authenticité des résolutions prises) le quorum des présences et des votants ainsi que la répartition des voix.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne voit évidemment pas de problème à ce que le Conseil d'Etat porte à la connaissance du public le nombre des membres ayant pris part aux décisions ainsi que le nombre des voix qui se sont prononcées pour ou contre une résolution déterminée. Tant que le secret des délibérations restera garanti, l'institution pourra travailler avec sérieux et dans la sérénité.

Il y a un autre élément qui constitue une percée autrement plus significative en matière de transparence et de gouvernance des institutions. Le Conseil d'Etat renseigne dans chacun de ses avis la date à laquelle il a été saisi – le public peut donc facilement déterminer le temps pris pour l'élaboration des avis. Ce qui est plus difficile à déterminer, c'est le temps pris par le gouvernement et la Chambre des

députés pour réagir face à l'avis du Conseil d'Etat (élaboration d'amendements pour tenir compte des observations émises par le Conseil d'Etat, date de l'inscription du dossier à l'ordre du jour de la commission compétente de la Chambre des députés, date du rapport de cette commission). Les critiques faisant état des lenteurs du Conseil d'Etat seraient vite réduites au silence si l'on pouvait mettre en parallèle le temps pris par le Conseil d'Etat pour évacuer un dossier et celui pris par la Chambre des députés après l'avis du Conseil d'Etat pour clôturer par son vote le dossier. Le vaste cimetière – s'il était connu – de projets sur lesquels le Conseil d'Etat s'est prononcé, mais qui ont été abandonnés, oubliés, retirés ou qui sont restés sans suite de la part de la Chambre des députés, serait une preuve éloquente du travail ingrat imposé au Conseil d'Etat: ingrat parce que le pan entier d'efforts et de travail investi est en règle générale passé sous silence par les autres institutions lorsqu'elles se prononcent sur la „productivité“ du Conseil d'Etat.

Ad article 1^{er}, point 8.

L'article 1^{er}, point 8. prévoit de compléter l'article 18 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 par un nouveau paragraphe (3) selon lequel „*le Conseil d'Etat est tenu d'élaborer un code de déontologie de ses membres*“.

Que le Conseil d'Etat doive se donner un tel code est une libation à la déité nouvellement découverte qui s'appelle transparence. Mais il est permis de douter de la force de percussion de cette mesure. La proposition de loi ne mentionne d'ailleurs aucune occurrence de comportement répréhensible d'un membre du Conseil d'Etat qui aurait mis en doute l'impartialité de l'institution.

Quant à la terminologie employée au nouveau paragraphe (3) de l'article 18 précité, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose d'abandonner la formule „*est tenu d'élaborer*“. L'obligation imposée par la loi résulte tout aussi clairement de la phrase „*le Conseil d'Etat **élabore** un code de déontologie de ses membres*“. Il est inutile de laisser entendre que le Conseil d'Etat a dû être poussé à cette extrémité par la force de la loi et à son corps défendant. Même le Code pénal n'impose pas des conduites obligatoires – il se satisfait de prévoir des sanctions à l'encontre de comportements jugés répréhensibles. De toute façon, le texte proposé ne prévoit même pas de sanction dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat ne donnerait pas suite à l'injonction de la loi.

Sous la réserve des observations et recommandations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec la proposition de loi lui soumise pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 8 octobre 2015.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF

6875/01, 6821/02

**N^{os} 6875¹
6821²**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

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**

PROPOSITION DE LOI

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(15.10.2015)

Par lettre du 9 septembre 2015, Monsieur Xavier Bettel, Ministre d'Etat, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Le projet de loi a pour objet de procéder à la modification de la loi organique du Conseil d'Etat (CE) concernant l'organisation et le fonctionnement de la Haute Corporation.

2. Le projet opère encore la modification ponctuelle de la loi relative au régime des cabarets (abrogation de l'avis obligatoire du Conseil d'Etat pour les autorisations pour les débits de boissons alcooliques à consommer sur place).

3. Le gouvernement propose toute une série d'innovations:

- Changement de la procédure de composition du CE afin d'assurer une représentativité équitable des courants politiques de la Chambre des députés,
- Nomination des candidats aux fonctions de conseiller d'Etat guidée par un profil préalablement déterminé par le CE,
- Réduction de la durée de mandat des conseillers d'Etat de quinze à 12 ans,
- Introduction de la publicité anonyme des votes négatifs et affirmatifs et indication des conseillers ayant participé à la résolution.

4. Par ailleurs sont encore prévues d'autres modifications:

- Exclusion expresse de tout contrôle judiciaire sur le bien-fondé de la motivation du recours à l'urgence en matière réglementaire,
- Résolutions du CE valablement prises en cas de présence de la majorité des membres en fonction,
- Saisine du CE au plus tard concomitamment avec le dépôt du projet à la Chambre des députés,
- Membres du gouvernement et de la commission parlementaire en charge du projet/proposition de loi doivent, à leur propre demande, être entendus par le CE,

- Consécration légale des règles essentielles contenues dans le règlement d'ordre intérieur du CE relatives au mode de fonctionnement et aux avis et délibérations du CE,
- CE obtient le pouvoir de définir de façon autonome son ROI et les règles déontologiques applicables à ses membres.

5. Le projet de loi reprend ainsi pour partie les suggestions contenues dans une proposition de loi soumise également pour avis à la Chambre des salariés.

Généralisation de la saisine directe de la Chambre des députés

6. Selon la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat un projet de loi ne peut être présenté à la Chambre des députés, sans l'avis du Conseil d'Etat, par le gouvernement que si celui estime qu'il y a urgence.

7. Or, on a constaté qu'en réalité, la manière de saisir directement la Chambre des députés est devenue la règle générale. De ce fait, sauf de rares exceptions, les projets de loi sont déposés à la Chambre des députés conjointement avec leur transmission au Conseil d'Etat.

8. Le présent projet de loi prévoit d'adapter le texte de loi à cette réalité.

Exclusion expresse de tout contrôle judiciaire sur le bien-fondé de la motivation du recours à l'urgence en matière réglementaire

8bis. En ce qui concerne la procédure d'urgence, le pouvoir exécutif peut se dispenser de demander l'avis du Conseil d'Etat en matière réglementaire. Le présent projet innove en précisant que cette urgence ne saurait faire l'objet d'un quelconque contrôle judiciaire. D'après le commentaire des articles, la finalité recherchée ne réside pas dans la volonté de ne plus devoir motiver le recours à l'urgence à l'avenir, la nécessité de motiver dans un Etat de droit n'étant pas contestée. Le Gouvernement maintiendra l'obligation dans le chef du ministre proposant de soumettre une demande du recours à l'urgence dûment motivée à l'occasion de la saisine du Conseil de Gouvernement. Ce n'est qu'une fois que le Gouvernement aura fait droit à l'urgence que le membre du Gouvernement en charge pourra soumettre le projet de règlement, accompagné d'une note motivant le recours à l'urgence, à l'appréciation du chef de l'Etat. Le gouvernement entend mettre fin au contrôle par le juge du bien-fondé de la motivation du recours à l'urgence.

Notre Chambre professionnelle ne saurait approuver ce changement législatif. L'absence de contrôle juridique ouvre grandement la porte à l'arbitraire et risque de mener à une multiplication grandissante des règlements grand-ducaux échappant à tout genre de contrôle vu leur urgence. En pratique, notre Chambre déplore aussi une certaine remise en cause de sa fonction consultative, alors que bien souvent des projets de règlement grand-ducal lui soumis pour avis sont d'ores et déjà adoptés et publiés au Mémorial avant que la CSL ne puisse émettre son avis y relatif.

Amélioration de la concertation interinstitutionnelle

9. Le texte actuel (art. 20 de la loi modifiée du 12 juillet 1996) réserve au premier ministre le droit de provoquer des conférences entre le Gouvernement et le Conseil d'Etat sur des questions de législation et de haute administration. Le présent projet attribue un rôle égalitaire tant aux membres du Gouvernement qu'aux membres d'une commission parlementaire en charge d'un projet en vue d'obtenir des éclaircissements aux affaires en délibération (art 28. (1) PL).

Le Grand-Duc héritier sera le seul membre de la famille grand-ducale à pouvoir être membre du Conseil d'Etat

10. Il est proposé de modifier le texte de loi afin de préciser que le Grand-Duc héritier est le seul membre de la famille grand-ducale à pouvoir être nommé membre du Conseil d'Etat, cela afin d'entériner la réalité des dernières décennies. Précisons que la nomination du Grand-Duc héritier n'est pas limitée à 12 ans tel que le prévoit le présent projet à l'avenir pour les conseillers d'Etat.

Nouvelles modalités concernant la procédure de proposition des candidats à la fonction de conseillers d'Etat

11. Actuellement la loi modifiée de 1996 prévoit

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

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

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

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

a) par nomination directe du Grand-Duc;

b) par nomination d'un des trois candidats présentés par la Chambre des députés;

c) par nomination d'un des trois candidats présentés par le Conseil d'Etat.

Pour désigner les candidats à un poste vacant, le Conseil d'Etat se réunit en séance plénière. Il est procédé au scrutin secret. La désignation des candidats se fait à la majorité relative des votes émis par les membres présents. En cas de parité de suffrages, la préférence est accordée au plus âgé.

Par dérogation aux règles fixées aux alinéas qui précèdent, les membres de la Famille régnante sont toujours désignés par nomination directe du Grand-Duc.“

12. En vertu du projet, le Conseil d'Etat pourra à l'avenir élaborer un profil, destiné à guider l'autorité investie du pouvoir de désignation lors de son choix du candidat à proposer pour occuper le poste devenu vacant. D'après le commentaire des articles, cette nouveauté devrait constituer un gain qualitatif, permettant d'optimiser d'autant la procédure de sélection des candidats.

Notre chambre professionnelle craint que le recours systématique à un tel profil risque d'éloigner davantage la Haute Corporation du terrain, comme bon nombre de personnes, issues des catégories socioprofessionnelles diverses, sont alors susceptibles d'être d'office exclues en tant que candidats aspirant à un poste au Conseil d'Etat. La CSL estime qu'il suffit de se référer à la loi organique, qui prévoit d'ores et déjà dans la composition du Conseil d'Etat un nombre minimal de spécialistes, notamment de juristes.

13. Le nouveau texte de loi prévoit encore que le remplacement du membre sortant se fait dorénavant par nomination de chaque fois 1 candidat proposé par le Gouvernement, la Chambre des Députés et le Conseil d'Etat.

14. Concernant le renouvellement intégral du Conseil d'Etat, le projet de loi prévoit le système suivant:

- 7 membres proposés par le Gouvernement,
- 7 membres proposés par la Chambre des députés,
- 7 membres proposés par le Conseil d'Etat.

15. Est rajoutée par le projet de loi une nouvelle disposition en vertu de laquelle „lors de la désignation des candidats, l'autorité investie du pouvoir de désignation 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 3 sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives.“

Changements relatifs à la présidence du Conseil d'Etat

16. Comme le Grand-Duc n'a depuis des décennies plus présidé les séances du Conseil d'Etat, il est proposé d'adapter le texte de loi à cette constante. Le président et les 2 vice-présidents, nommés dans le passé annuellement, voient leur durée de mandat étendue par le présent projet à 2 ans, renouvelable une seule fois (maximum 4 années).

**Prestation de serment des Conseillers d'Etat
devant le président de l'institution**

17. Il s'agit ici d'aligner le texte à la pratique institutionnelle, alors que le Grand-Duc a dans le passé délégué sans exception cette mission au président du Conseil d'Etat. Ce n'est qu'en cas de renouvellement intégral du Conseil d'Etat que le serment est presté entre les mains du Grand-Duc ou de son délégué.

Dispense du second vote, refus dorénavant obligatoirement motivé

18. Tout refus de dispense doit dorénavant être motivé et lesdits motifs doivent être portés à la connaissance de la Chambre des Députés et au Gouvernement.

Amélioration de la transparence quant à la procédure de prise des résolutions

19. Le présent projet prévoit que dorénavant la majorité des membres en fonction doit être présente pour prendre valablement une résolution.

20. D'après le nouveau texte, les résolutions prises doivent indiquer, à titre d'information et dans une forme toujours anonyme, tant le nombre de conseillers ayant participé au vote que celui des conseillers qui ont voté en faveur et contre la résolution.

Code de déontologie

21. Le projet de loi consacre également l'autonomie du Conseil d'Etat pour se doter de son propre règlement d'ordre intérieur et d'adopter un code de déontologie pour ses membres.

*

La Chambre des salariés n'a pas d'autres observations à formuler et marque son approbation au projet de loi sous avis.

Luxembourg, le 15 octobre 2015

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

6875/03, 6821/03

**N^{os} 6875³
6821³**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

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**

PROPOSITION DE LOI

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

(18.12.2015)

Par dépêche du 10 juin 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée par le député Paul-Henri Meyers à la Chambre des députés, en date du 19 mai 2015.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des salariés sur cette proposition de loi ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 20 et 27 octobre 2015.

Par dépêche du 10 septembre 2015, le Conseil d'État a encore été saisi du projet de loi sous rubrique, élaboré par le Premier ministre, ministre d'État.

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

L'avis de la Chambre des salariés et l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur ledit projet de loi ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement du 27 octobre 2015 et du 26 novembre 2015.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le projet de loi et la proposition de loi soumis pour avis au Conseil d'État visent à réformer la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État en vue de modifier certains aspects concernant notamment la procédure de nomination, la durée des mandats, la publicité concernant la répartition des votes émis pour l'adoption des avis, ainsi que l'introduction de règles déontologiques. La proposition de loi apporte quelques modifications ponctuelles à la législation actuelle, tandis que le projet de loi abroge la loi précitée du 12 juillet 1996 et propose un nouveau texte.

Selon les auteurs du projet de loi, les modifications proposées visent à garantir à cette institution clé du rouage législatif et réglementaire de conserver sa légitimité et à assurer que ses avis continuent d'être acceptés et reconnus par le large spectre des forces politiques en présence.

Une des principales innovations consiste à adapter la composition du Conseil d'État de manière à assurer une représentativité équitable des courants politiques siégeant à la Chambre des députés. L'auteur de la proposition de loi prévoit de concentrer entre les mains de la Chambre des députés le droit de proposer des conseillers d'État potentiels à la nomination par le Grand-Duc, au motif que le Conseil d'État ne pourrait trouver de légitimation plus adéquate de la nomination de ses membres que par une proposition directe du pouvoir législatif.

Même si le projet de loi et la proposition de loi accordent au Conseil d'État le droit d'élaborer un profil des compétences pour le futur membre, il est indéniable que le mode de nomination prévu tant par l'un que par l'autre accentuera le caractère politique dans les nominations.

Il est vrai que les mesures proposées au niveau de la nomination, de la durée des mandats et de la publicité des votes peuvent paraître anodines, mais en fait elles visent à réformer le Conseil d'État en profondeur, comme le souligne la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis sur le projet de loi.

Le Conseil d'État ne s'oppose pas à des changements destinés à renforcer le rôle que lui réserve la Constitution et à améliorer la qualité de son travail, pour autant qu'ils préservent son indépendance par rapport aux autres organes exerçant le pouvoir exécutif et législatif.

Depuis la révision constitutionnelle du 13 juin 1989, le Conseil d'État forme une institution indépendante, équidistante du Gouvernement et de la Chambre des députés.

La réforme envisagée ne remet pas en cause la fonction consultative du Conseil d'État, qui reste un organe consultatif du pouvoir exécutif, malgré son apparence de plus en plus accentuée de deuxième chambre. Elle ne modifie pas le rôle du Conseil d'État dans le cadre de la procédure législative en ce qui concerne le second vote constitutionnel. Le Conseil d'État reviendra plus amplement sur les incidences des modifications proposées lors de l'examen des articles.

Début 2015, le Conseil d'État a élaboré un Code de déontologie pour ses membres qui est publié en annexe à son règlement d'ordre intérieur¹. Les règles de conduite y énoncées s'inscrivent dans le cadre tracé par la Constitution et par les lois pour l'exercice des fonctions de membre du Conseil d'État, cadre auquel la future loi ne touchera pas. La question du suivi à réserver en cas d'écart aux règles de conduite, imputable à un membre du Conseil d'État, n'a pas été résolue par le Code de déontologie. La législation actuellement en vigueur prévoit comme seule sanction la révocation, qui s'avère disproportionnée en relation avec la grande majorité des écarts déontologiques éventuellement imputables à un conseiller. Le Conseil d'État avait lui-même proposé d'examiner l'opportunité de l'application de sanctions progressives, adaptées aux écarts potentiels lors de la réforme du cadre légal du Conseil d'État. Le présent avis contient une proposition afférente.

*

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

Le Conseil d'État examinera les articles du projet de loi, en même temps que les modifications apportées par la proposition de loi à la loi de 1996.

Il procède d'ailleurs, dans le cadre de ses propositions de texte, à un toilettage de la terminologie afin d'assurer plus de cohérence au libellé de la loi en projet.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Chapitre 1^{er} – *Attributions en matière législative et réglementaire*

Article 1^{er}

Tant le projet de loi que la proposition de loi reprennent les attributions du Conseil d'État en matière législative et réglementaire telles que prévues par l'article 83*bis* de la Constitution. Ainsi, il est apporté

¹ Cf. Règlement grand-ducal du 2 février 2015 portant approbation de l'Annexe au règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État relative aux règles déontologiques pour les membres du Conseil d'État, Mém. A n° 18 du 6 février 2015, p. 206

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.

Le texte actuel prévoit qu'aucun projet ni aucune proposition de loi ne sont présentés à la Chambre des députés qu'après que le Conseil d'État a été entendu en son avis, sauf le cas d'urgence prévu à l'article 2, paragraphe 3, de la loi actuelle. Dans la mesure où le Conseil d'État a été longtemps considéré comme étant essentiellement un organe consultatif du pouvoir exécutif, il se comprend que la loi prévoit que le Gouvernement devrait en principe d'abord recueillir l'avis du Conseil d'État avant de déposer un projet de loi à la Chambre. Cependant, 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'État avait émis son avis, cette procédure a peu à peu disparu au bénéfice d'un dépôt simultané à la saisine du Conseil d'État. 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 superflète.

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'État 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'État 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'État 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, il 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.²

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'État. 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'État.

Cette disposition est reprise par le projet de loi avec un libellé quelque peu modifié. L'auteur de la proposition de loi 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'État 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.

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 sont 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

2 Texte du projet de loi: „Si la Chambre des Députés a procédé au vote article par article conformément à l'article 65 de la Constitution, sans pouvoir procéder au vote sur l'ensemble de la loi du fait que tous les articles votés n'ont pas été avisés par le Conseil d'État, celui-ci rend son avis sur les dispositions votées par la Chambre dans un délai de trois mois au plus à partir de la date de la communication des dispositions au Conseil d'État.“

Texte de la proposition de loi: „Si la Chambre des députés a procédé au vote 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'État, celui-ci rend son avis sur les dispositions votées dans un délai de trois mois au plus à partir de la date de communication par la Chambre des députés au Conseil d'État des dispositions votées.“

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.³

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.⁴

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'État est consacré par une disposition législative, il est évident que les exceptions à ce principe doivent relever du contrôle juridictionnel de légalité, afin de garantir que la dispense de saisine du Conseil d'État 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'État doit donc s'opposer formellement à la disposition excluant le contrôle juridictionnel de l'urgence.

Par ailleurs, le projet de loi entend supprimer l'avis du Conseil d'État en ce qui concerne les amendements apportés aux projets de règlement grand-ducal, et ceci pour éviter d'„alourdir la procédure“. Le Conseil d'État 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.⁵ 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} qui se lira 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'État 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'État 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'État 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'État, 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'État 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'État a été entendu en son avis.

(2) Si le Conseil d'État 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.“

3 Trib. adm. 25 février 2002, n° 14010 du rôle, Pas. adm. 2010, V° Lois et Règlements, n° 59 et autres références y citées

4 Cour adm. 25 octobre 2001, n° 13349 C du rôle, Pas. adm. 2010, V° Lois et Règlements, n° 58 et autres références y citées

5 Voir également l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi

Article 2

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'État 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.

L'ajout prévu à l'article 1^{er}, point 1, de la proposition de loi relatif à l'article 2, paragraphe 4, donne la possibilité à la Chambre des députés de demander l'avis du Conseil d'État sur d'autres questions d'intérêt général.

Le Conseil d'État 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.

Article 3

Le Conseil d'État 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'État.

Chapitre 2 – Composition et nomination

Le Conseil d'État propose de préciser l'intitulé du chapitre 2 en le libellant comme suit:

„Chapitre 2 – Composition, nomination, fin de mandat et dissolution“.

Section 1 – Composition

Article 4

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'État est considéré par rapport au nombre total des membres. En ce qui concerne la terminologie employée au niveau des diplômes, le Conseil d'État 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'État 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'État. Ce dernier y marque son accord.

L'article 4 se lira dès lors comme suit:

„Art. 4. (1) Le Conseil d'État 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'État portent le titre de conseiller d'État.“

Section 2 – Nomination

Article 5 (selon le Conseil d'État: dispositions reportées respectivement dans les articles 6, 7, 11 et 27 du projet de loi, dans sa nouvelle numérotation)

Le libellé de l'alinéa 1^{er} de cet article est inchangé par rapport à la loi actuelle et prévoit que le Grand-Duc nomme et démissionne les membres du Conseil d'État.

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.

L'article 3 de la loi du 16 janvier 1866 portant organisation du Conseil d'État attribuait au Roi Grand-Duc le pouvoir de démissionner directement les conseillers qui ne faisaient pas partie du Comité du contentieux. À 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.⁶ Le pouvoir du Grand-Duc était tempéré par l'ajout suivant: „*Toutefois aucun membre du Conseil d'État ne pourra être révoqué qu'après que le Conseil d'État 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'État disposaient de garanties d'indépendance suffisantes⁷, la disposition a été maintenue au cours des différentes réformes du Conseil d'État. 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'État, le Conseil d'État 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'État 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'État 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'État 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'État 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 sous examen 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'État 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'État. 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'État des contingences politiques*“ et rejoindre les soucis que le Conseil d'État avait exprimés dans sa note de réflexion du 20 avril 1993 concernant „*la durée requise des mandats pour garantir au sein du Conseil d'État 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'État 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'État 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'État. 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'État et à la dissolution du Conseil d'État.

6 Rapport sur le Conseil d'État luxembourgeois par MM. Félix Welter, Albert Goldmann et Roger Maul, préparé pour la réunion des Conseils d'État italien et luxembourgeois, tenue à Luxembourg les 17 et 18 novembre 1967, consultable sur le site Internet de l'ACA-Europe

7 Rapport Welter, *op. cit.*

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

Cet article reprend au paragraphe 1^{er} les conditions pour être membre au Conseil d'État qui figurent à l'article 10 de la loi actuelle, tout en abandonnant la condition de résidence au Grand-Duché de Luxembourg. Le Conseil d'État n'a pas d'observation.

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 État membre peut adopter d'autres incompatibilités sur la base de l'article 7(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'État marque son accord pour inclure dans la liste des incompatibilités avec la fonction de membre du Conseil d'État, également celle du membre du Parlement européen.

Si le Conseil d'État 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(1) sous 3., selon le Conseil d'État).

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

S'il s'agit de pourvoir à la vacance d'un siège au Conseil d'État, 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'État.

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'État 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'État, 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 mode de nomination actuel fut introduit par la loi du 8 février 1961 portant organisation du Conseil d'État 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'État de s'adjoindre une personnalité dont le concours semble particulièrement utile.⁸ 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'État sous la dépendance de la Chambre des Députés. Le Conseil d'État 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'État doit représenter l'élément continu et stable en face du pouvoir politique combien mouvant*“.

Aux yeux du Conseil d'État, 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.

⁸ Doc parl. n° 600 sur la proposition de loi modificative de la loi du 16 janvier 1866 sur l'organisation du Conseil d'État, Rapport de la commission spéciale et discussion générale

Tant le projet de loi que la proposition de loi accordent au Conseil d'État 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'État 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'État propose de faire figurer la prérogative du Grand-Duc de nommer un membre du Conseil d'État, 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'État 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'État.

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'État soumet à l'autorité investie du pouvoir de proposition un profil de candidat destiné à guider celle-ci lors de son choix.“

Article 8 (7 selon le Conseil d'État)

Le projet de loi introduit cette nouvelle disposition dans la future loi afin de doter le Conseil d'État davantage de représentativité au niveau politique, „[l]e but recherché étant de veiller à ce que la composition du Conseil d'État reflète à peu près les forces politiques représentées à la Chambre des Députés“. Pour assurer que cette représentation soit proportionnée à l'assise des forces politiques en question, les auteurs du texte indiquent dans le commentaire de l'article la façon selon laquelle le calcul devra se faire.

La condition que les membres du Conseil d'État représentent les différents courants de l'opinion publique a été débattue de façon controversée lors des réformes précédentes de l'organisation du Conseil d'État. Elle n'a pas été retenue lors des réformes précédentes, le législateur de l'époque ayant estimé que „la Haute Corporation ne doit point être à l'image de la constellation politique du moment“, alors que les créateurs „voulaien t créer une véritable Chambre Haute, indépendante du Gouvernement et de la Chambre des Députés, à l'abri des fluctuations politiques“⁹.

Le Conseil d'État 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'État et qui entérine en quelque sorte la pratique vécue actuellement. Il est vrai que selon l'article 7 (6 selon le Conseil d'État) 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'État. Il faut espérer que l'indépendance des conseillers ne pâtira pas au vu de cette politisation accrue.

Dans leur prise de position lors de la consultation précitée sur la réforme du Conseil d'État, certains partis politiques se sont prononcés en faveur d'une représentativité paritaire entre femmes et hommes. Actuellement, lorsque le Conseil d'État est appelé à présenter une liste de trois candidats en vue de pourvoir à une vacance de poste de membre du Conseil d'État 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'État, préférence sera donnée, à compétence égale, à la candidature d'une personne de sexe féminin“.

Le Conseil d'État 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'État.“

⁹ Doc parl. n° 600 sur la proposition de loi modificative de la loi du 16 janvier 1866 sur l'organisation du Conseil d'État, Rapport de la commission spéciale et discussion générale

Au vu des propositions faites par le Conseil d'État 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.“

Article 8 (nouveau selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État propose de reprendre à cet endroit la disposition figurant à l'article 12 concernant l'hypothèse d'un renouvellement intégral du Conseil d'État. 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'État) en cas de renouvellement partiel du Conseil d'État.

Article 9

Si le Conseil d'État est suivi dans ses propositions formulées ci-avant, la disposition prévue par cet article devient superfétatoire et est à omettre.

Article 10 (9 selon le Conseil d'État)

Cet article reprend une large partie des dispositions relatives à la procédure de désignation d'un candidat par le Conseil d'État, actuellement inscrites au règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État. Le Conseil d'État constate 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'État de pourvoir à la vacance d'un siège, les candidatures doivent, sous peine d'irrecevabilité, être parvenues au président du Conseil d'État 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.“

Article 11 (12 selon le Conseil d'État)

Cet article devrait énoncer les règles relatives à la dissolution du Conseil d'État.

Comme annoncé ci-devant, le Conseil d'État propose de reprendre la disposition figurant à l'article 12 du projet de loi.

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'État 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'État 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 contresceau d'un ministre.

Le Conseil d'État 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'État 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'État 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. À 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'État que pour des motifs exceptionnels sur lesquels le Conseil d'État devra être entendu en séance plénière publique.“

Article 12 (8 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit du nouvel article 8 plus haut proposé par le Conseil d'État.

Article 13 (10 selon le Conseil d'État)

Cet article concerne la prestation de serment du conseiller d'État avant son entrée en fonctions. Les modifications apportées à la disposition actuelle ne donnent pas lieu à observation.

*Section 3 – Fin de mandat et dissolution du Conseil d'État
(nouveau selon le Conseil d'État)*

Article 11 (selon le Conseil d'État)

À cet endroit, le Conseil d'État propose d'insérer une nouvelle section 3 qui pourrait s'intituler „*Section 3 – Fin de mandat et dissolution du Conseil d'État*“ comprenant 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'État.

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

„**Art. 11.** (1) Les fonctions de membre du Conseil d'État 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'État].

(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'État est démissionné par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil d'État.

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

Chapitre 3 – Mode de fonctionnement

Section 1 – Présidence

Article 14 (13 selon le Conseil d'État)

Afin de garantir une présidence tournante, le projet de loi 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'État 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.¹⁰

En tant qu'alternative, le Conseil d'État 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.

¹⁰ Conformément à l'avis du Conseil d'État du 7 novembre 1995 sur le projet de loi portant réforme du Conseil d'État (doc. parl. n° 3940¹)

L'article sous examen sera libellé comme suit:

„**Art. 13.** Le Grand-Duc désigne parmi les membres du Conseil d'État 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'État 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.“

Article 15 (14 selon le Conseil d'État)

Tant le projet de loi que la proposition de loi suppriment la possibilité du Grand-Duc de présider le Conseil d'État quand il le trouve convenable. Le Conseil d'État 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'État.

Le Conseil d'État 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.

Article 16 (15 selon le Conseil d'État)

Cet article reprend en grande partie des dispositions figurant au règlement d'ordre intérieur et ne donne pas lieu à observation.

Section 2 – Commissions permanentes et spéciales

Articles 17 à 20 (16 à 19 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Chapitre 4 – Avis et dispense du second vote

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

„**Chapitre 4 – Avis et dispense du second vote constitutionnel**“.

Section 1 – Avis et délibérations

Article 21 (20 selon le Conseil d'État)

En sus de quelques modifications d'ordre technique, le Conseil d'État propose 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'État 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'État 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'État par le Gouvernement ou la Chambre des députés sont qualifiées „avis du Conseil d'État“; toutes les autres résolutions, à l'exception de celles visées à l'article 21, sont qualifiées „délibérations du Conseil d'État“.

Section 2 – Dispense du second vote

Le Conseil d'État propose de compléter l'intitulé de la section 2 en la libellant comme suit:

„*Section 2 – Dispense du second vote constitutionnel*“.

Article 22 (21 selon le Conseil d'État)

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. Le Conseil d'État peut y marquer son accord.

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

„**Art. 21.** Le Conseil d'État 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.“

Chapitre 5 – Formes de procéder

Article 23 (22 selon le Conseil d'État)

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'État pour qu'il puisse valablement prendre une résolution. Le Conseil d'État marque son accord à cette modification.

Le deuxième élément novateur exige que les résolutions prises par le Conseil d'État 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'État.

Le Conseil d'État voudrait rappeler 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'État 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'État et de soumettre les conseillers à des pressions de la part des partis politiques. C'est pour cette raison que le Conseil d'État 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'État 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'État 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'État) 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'État.

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

„**Art. 22.** (1) Le Conseil d'État 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'État 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'État 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'État 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.“

Article 24 (23 selon le Conseil d'État)

Le paragraphe 1^{er} 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“. Cette disposition est une réminiscence de l'époque où les conseillers d'État 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'État 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'État 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'État 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'État agissent uniquement dans l'intérêt général. Ils ne participent pas à la rédaction des avis et aux délibérations du Conseil d'État relatifs à des dossiers à l'élaboration desquels ils ont participé à un autre titre que celui de membre du Conseil d'État.“

Article 25 (24 selon le Conseil d'État)

Tout en reprenant certains alinéas de l'article 37 du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État, le texte 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. Le Conseil d'État approuve cette disposition. En ce qui concerne les affaires soumises par le Gouvernement aux délibérations du Conseil d'État, 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'État 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'État peut décider de rendre publiques les délibérations du Conseil d'État.“

Article 26 (25 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État 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'État n'est pas doté d'un pouvoir réglementaire par la Constitution.

Au début de l'année 2015, le Conseil d'État a adopté un code de déontologie. Le respect des règles déontologiques ne peut toutefois avoir une portée juridique que si la loi sur le Conseil d'État 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'État considère-t-il qu'il est indiqué de mettre à profit le présent projet de loi pour introduire un chapitre consacré à la discipline. Le Conseil d'État formule une série de propositions de texte qu'il appartient au législateur d'apprécier. Il joint, à chaque article qu'il propose, un bref commentaire. Le Conseil d'État 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.

Chapitre 6 – Règles disciplinaires

(nouveau selon le Conseil d'État)

Article 26 (nouveau selon le Conseil d'État)

„**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'État 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. À 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'État 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 constitutionnelle¹¹.

Article 27 (nouveau selon le Conseil d'État)

„**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'État.

Article 28 (nouveau selon le Conseil d'État)

„**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'État 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'État lui-même.

Article 29 (nouveau selon le Conseil d'État)

„**Art. 29.** Lorsque le Bureau considère qu'il y a des raisons sérieuses qu'un conseiller d'État a commis une faute disciplinaire, il propose au président du Conseil d'État 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'État, celui-ci les soumet au Bureau. Lorsque le Bureau considère qu'il y a des raisons sérieuses de penser qu'un conseiller d'État a commis une faute disciplinaire, il propose au président de saisir le Comité de déontologie.

Article 30 (nouveau selon le Conseil d'État)

„**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.“

¹¹ Arrêts de la Cour constitutionnelle n^{os} 23 et 24/04, 41, 42 et 43/07 et 115/14:

„Considérant que le droit disciplinaire tolère dans la formulation des comportements illicites une marge d'indétermination sans que le principe de la spécification de l'incrimination n'en soit affecté, si des critères logiques techniques et d'expérience professionnelle permettent de prévoir de manière suffisamment certaine la conduite à sanctionner“.

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'État 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'État 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'État) de prononcer.

Article 31 (nouveau selon le Conseil d'État)

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

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

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

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

Cette disposition détermine les sanctions applicables. En ordre d'importance, elles vont de l'avertissement à la révocation. Pour des raisons de parallélisme des formes entre la nomination et la révocation, le Conseil d'État ne peut pas décider la révocation. Il doit formellement la proposer au Grand-Duc qui a toutefois une compétence liée quant à l'adoption d'une décision formelle. Le Conseil d'État renvoie à son commentaire relatif à l'article 5 ci-avant.

Article 32 (nouveau selon le Conseil d'État)

„**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.

Article 33 (nouveau selon le Conseil d'État)

„**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'État 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.

Chapitre 6 – Rapports avec le Gouvernement, la Chambre des députés et les autorités publiques

(Chapitre 7 selon le Conseil d'État)

Article 27 (34 selon le Conseil d'État)

Cet article règle les relations du Conseil d'État avec les autres institutions. En outre, le texte prévoit que la saisine du Conseil d'État se fait au plus tard concomitamment au dépôt du projet de loi à la Chambre des députés et entérine ainsi la pratique actuelle. Cette disposition ne donne pas lieu à observation.

Article 28 (35 selon le Conseil d'État)

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'État¹², le Conseil d'État 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

¹² Doc. parl. n° 600⁴, Annexes 1960 (n° 16)

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.

Chapitre 7 – Secrétariat du Conseil d'État

(Chapitre 8 selon le Conseil d'État)

Section 1 – Cadre

Articles 29 (36 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État considère opportun de maintenir la procédure de nomination du secrétaire général à l'article sous examen 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'État.“

Article 30 (37 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État suggère de reprendre le texte prévu dans le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État. Le libellé de l'article sous examen 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.“

Section 2 – Formation et conditions de nomination

Articles 31 à 33 (38 à 40 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Chapitre 8 – Dispositions budgétaires

(Chapitre 9 selon le Conseil d'État)

Article 41

Cet article concerne la procédure d'élaboration des propositions budgétaires et reprend la disposition figurant actuellement au règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État. Il ne donne pas lieu à observation.

Article 35 (42 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 36 (43 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen reprend dans la loi une disposition relative aux indemnités des membres du Conseil d'État qui figure actuellement dans un règlement grand-ducal du 15 mai 1997 portant fixation des indemnités des membres du Conseil d'État. Concernant l'indemnité du président et des vice-présidents, le Conseil d'État propose 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.

Le Conseil d'État 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.

Chapitre 9 – Disposition modificative

(Chapitre 10 – Dispositions modificatives, selon le Conseil d'État)

Article 37 (44 à 45 selon le Conseil d'État)

La disposition de l'article 37 (45 selon le Conseil d'État) sous examen modifie la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets en supprimant l'obligation de soumettre l'auto-

risation à délivrer à l'avis préalable du Conseil d'État. Le Conseil d'État 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'État 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'État), libellé comme suit:

„**Art. 44.** À 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'État“ sont supprimés.“

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que le projet de loi portant réforme du droit à la filiation (doc. parl. n° 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'État relatif aux demandes de changements de nom et de prénoms.

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'État 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“.*

Un intitulé abrégé est proposé à l'article 41 (49 selon le Conseil d'État).

Chapitre 10 – Dispositions transitoires et finales

(Chapitre 11 – Dispositions finales, selon le Conseil d'État)

Articles 38 (à omettre selon le Conseil d'État)

En renvoyant à son observation relative à la durée du mandat de membre du Conseil d'État maintenu à 15 ans (article 11 selon le Conseil d'État), l'article sous examen est superfétatoire selon le Conseil d'État.

Articles 39 à 41 (45 à 48 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

*

Suit le texte proposé par le Conseil d'État.

*

PROJET DE LOI

sur l'organisation du Conseil d'État 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

Chapitre 1^{er} – *Attributions en matière législative et réglementaire*

Art. 1^{er}. (1) Le Conseil d'État 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'État, 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'État 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'État a été entendu en son avis.

(2) Si le Conseil d'État 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.

Art. 2. Le Gouvernement, avant de saisir le Conseil d'État d'un projet de loi ou de règlement, peut demander l'avis du Conseil d'État sur toutes autres questions.

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

Art. 3. Conformément à l'article 59 de la Constitution, le Conseil d'État se prononce sur la dispense du second vote constitutionnel.

Chapitre 2 – *Composition, nomination, fin de mandat et dissolution*

Section 1 – Composition

Art. 4. (1) Le Conseil d'État 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'État portent le titre de conseiller d'État.

Section 2 – Nomination

Art. 5. (1) Pour être membre du Conseil d'État, il faut:

1. être de nationalité luxembourgeoise;
2. jouir des droits civils et politiques;
3. être âgé de trente ans accomplis.

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

1. des fonctions de membre du Gouvernement;
2. des fonctions énumérées aux articles 29 et 30 ci-après;
3. du mandat de député;
4. des fonctions de membre du Parlement européen.

Art. 6. Lorsqu'il s'agit de pourvoir à la vacance d'un siège, le membre du Conseil d'État 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'État.

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'État soumet à l'autorité investie du pouvoir de proposition un profil de candidat destiné à guider celle-ci lors de son choix.

Art. 7. Lors de la désignation des candidats, l'autorité investie du pouvoir de proposition veille à ce que la composition du Conseil d'État tienne compte des groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des députés à condition d'avoir obtenu au moins 3 sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives.

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'État.

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

Art. 8. En cas de renouvellement intégral du Conseil d'État, le Grand-Duc nomme dans l'ordre suivant:

- a. sept membres proposés par le Gouvernement;
- b. sept membres proposés par la Chambre des députés;
- c. sept membres proposés par le Conseil d'État, composé selon les prescriptions des points a. et b. qui précèdent et dans les formes prévues à l'article 9.

Art. 9. Lorsqu'il revient au Conseil d'État de pourvoir à la vacance d'un siège, les candidatures doivent, sous peine d'irrecevabilité, être parvenues au président du Conseil d'État 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.

Art. 10. Avant d'entrer en fonctions, les membres du Conseil d'État prêtent entre les mains du président le serment suivant: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. Je promets de tenir secrètes les délibérations du Conseil et les affaires du Gouvernement. Je le jure!“

En cas de renouvellement intégral du Conseil d'État, la prestation de serment des membres du Conseil d'État se fait entre les mains du Grand-Duc ou de son délégué.

Section 3 – Fin de mandat et dissolution du Conseil d'État

Art. 11. (1) Les fonctions de membre du Conseil d'État 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.

(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'État est démissionné par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil d'État.

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

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

Chapitre 3 – Mode de fonctionnement

Section 1 – Présidence

Art. 13. Le Grand-Duc désigne parmi les membres du Conseil d'État 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'État 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.

Art. 14. (1) Le président représente le Conseil d'État. Il veille au bon fonctionnement de l'institution et au respect des règles déontologiques.

Le président convoque le Conseil en séances publique et plénière, toutes les fois qu'il le juge nécessaire aux besoins de l'institution. Il en fixe l'ordre du jour et dirige les débats.

(2) En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance de poste, la présidence est assurée par le vice-président le plus ancien en rang ou, à défaut de vice-présidents, par le membre du Conseil d'État le plus ancien en rang.

Art. 15. (1) Le Bureau du Conseil d'État se compose du président et des deux vice-présidents du Conseil d'État. Il est fait appel au secrétaire général pour assister aux réunions du Bureau.

(2) Le Bureau a pour mission de décider des questions relatives à l'organisation des travaux du Conseil d'État. Il établit la liste des commissions permanentes du Conseil d'État, en désigne le président, et en fixe la composition.

Le Bureau peut encore examiner l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État.

Section 2 – Commissions permanentes et spéciales

Art. 16. Les commissions permanentes du Conseil d'État sont chargées d'examiner les projets et propositions de loi, les projets de règlement grand-ducal, les amendements ainsi que les demandes d'avis déférés au Conseil d'État par le Gouvernement ou par la loi.

Elles peuvent encore étudier de leur propre initiative l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants.

Les séances des commissions ne sont pas publiques.

Art. 17. Les commissions permanentes sont composées des membres du Conseil d'État figurant sur la liste arrêtée par le Bureau. Un agent du Secrétariat est affecté par le Bureau à chaque commission pour assister les conseillers dans leurs travaux.

Art. 18. Il peut être formé des commissions spéciales par le président du Conseil d'État pour l'examen des affaires qui ont un caractère particulier.

Le président fixe la composition de ces commissions.

Art. 19. Chaque membre du Conseil d'État peut assister avec voix délibérative aux réunions des commissions dont il n'est pas membre.

Le secrétaire général peut assister aux réunions de commission.

Chapitre 4 – Avis et dispense du second vote constitutionnel

Section 1 – Avis et délibérations

Art. 20. Le Conseil d'État 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'État par le Gouvernement ou la Chambre des députés sont qualifiées „avis du Conseil d'État“; toutes les autres résolutions, à l'exception de celles visées à l'article 21, sont qualifiées „délibérations du Conseil d'État“.

Section 2 – Dispense du second vote constitutionnel

Art. 21. Le Conseil d'État 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.

Chapitre 5 – Formes de procéder

Art. 22. (1) Le Conseil d'État 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'État 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'État 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'État 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.

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

Art. 24. Les avis relatifs aux affaires soumises aux délibérations du Conseil d'État 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'État peut décider de rendre publiques les délibérations du Conseil d'État.

Art. 25. Le Conseil d'État arrête son règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques de ses membres, qui sont publiés au Mémorial.

Chapitre 6 – Règles disciplinaires

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'État méconnaît les obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité.

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.

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'État en raison de leur expérience et de leur autorité morale en matière de déontologie professionnelle.

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

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.

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

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

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

Le conseiller concerné ne peut pas participer à la délibération.

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

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'État le plus ancien en rang.

Chapitre 7 – Rapports avec le Gouvernement, la Chambre des députés et les autorités publiques

Art. 34. (1) En matière législative et réglementaire, les rapports du Conseil d'État avec le Gouvernement et ses membres ont lieu par l'intermédiaire du Premier ministre, ministre d'État.

La saisine du Conseil d'État se fait au plus tard concomitamment au dépôt du projet de loi à la Chambre des députés.

(2) Les rapports du Conseil d'État avec la Chambre des députés en matière législative ont lieu par l'intermédiaire des présidents des deux institutions.

Art. 35. (1) Les membres du Gouvernement et la commission parlementaire en charge du projet ou de la proposition de loi doivent être entendus par le Conseil d'État ou par les commissions chaque fois qu'ils le demandent aux fins de livrer des éclaircissements aux affaires en délibération.

(2) Le Conseil d'État siégeant en séance plénière et les commissions peuvent appeler à leurs délibérations les personnes qui leur paraissent pouvoir éclairer la délibération par les connaissances spéciales de celles-ci. Elles peuvent encore convoquer, sur la désignation des membres du Gouvernement, des fonctionnaires et agents publics pour obtenir des éclaircissements sur les affaires en délibération.

Chapitre 8 – Secrétariat du Conseil d'État

Section 1 – Cadre

Art. 36. Le Conseil d'État dispose d'un secrétariat dirigé par un secrétaire général.

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

Le cadre du personnel comprend un secrétaire général et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et des salariés de l'État selon les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

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.

Section 2 – Formation et conditions de nomination

Art. 38. Les candidats aux fonctions des différentes catégories de traitement prévues à l'article 36, alinéa 3, doivent remplir, sans préjudice des conditions particulières visées à l'article 39 ci-après, les mêmes conditions que les candidats aux fonctions analogues auprès de l'administration gouvernementale.

Art. 39. Un règlement grand-ducal détermine les modalités d'organisation des stages, des examens de fin de stage et des examens de promotion et peut fixer des conditions particulières de recrutement, de stage, de nomination et d'avancement pour le personnel du secrétariat du Conseil d'État.

Art. 40. Avant d'entrer en fonctions, les fonctionnaires énumérés à l'article 36 prêtent entre les mains du président du Conseil d'État le serment suivant: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“

Chapitre 9 – Dispositions budgétaires

Art. 41. Le Bureau élabore les propositions budgétaires du Conseil d'État, qui sont ensuite soumises aux délibérations du Conseil en séance plénière. Il arrête les règles internes pour l'exécution du budget du Conseil d'État.

Art. 42. (1) Le budget des recettes et des dépenses de l'État arrête annuellement la dotation au profit du Conseil d'État au vu de l'état prévisionnel établi par ce dernier.

(2) L'examen de la comptabilité des fonds du Conseil d'État est confié à une commission spéciale, instituée au sein de celui-ci et assistée par un réviseur d'entreprises à désigner annuellement. La composition et les modalités d'opérer de la commission et la désignation du réviseur d'entreprises sont déterminées par le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État.

(3) Le Conseil d'État, sur le rapport de la commission spéciale, se prononce sur l'apurement des comptes.

Art. 43. Les conseillers d'État jouissent d'une indemnité annuelle d'un maximum de 300 points indiciaires. À cette indemnité s'ajoutent pour le président et les vice-présidents du Conseil d'État une indemnité annuelle maximale de respectivement 220 et 60 points indiciaires pour frais de représenta-

tion. Les indemnités revenant aux membres du Conseil d'État ne sont pas soumises à cotisation pour l'assurance-maladie.

Les indemnités allouées aux membres du Conseil d'État peuvent être cumulées avec tout traitement ou pension.

Le mode de répartition des indemnités des membres du Conseil d'État et leurs frais de voyage et de séjour sont fixés par règlement grand-ducal.

Chapitre 10 – Dispositions modificatives

Art. 44. À 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'État“ sont supprimés.

Art. 45. À l'article 6, paragraphe 11, première phrase de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets, les mots „et du Conseil d'État“ sont supprimés.

Chapitre 11 – Dispositions finales

[**Art.** Par dérogation à l'article 5, alinéa 2, le mandat des conseillers d'État en fonctions à l'entrée en vigueur de la présente loi sera de quinze ans.]

Art. 46. La loi du 12 juillet 1996 portant organisation du Conseil d'État, telle qu'elle a été modifiée dans la suite, est abrogée.

Art. 47. La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

Art. 48. La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes „loi sur l'organisation du Conseil d'État“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 décembre 2015.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Viviane ECKER

6821/04

N° 6821⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(8.12.2015)

La proposition de loi sous avis, déposée le 19 mai 2015 par le député Paul-Henri Meyers (groupe parlementaire „CSV“), vise à modifier la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat (ci-après la „Loi du 12 juillet 1996“) sur quatre points.

1. Le rôle du Conseil d'Etat dans la procédure législative et réglementaire¹

Le principe que tout projet ou toute proposition de loi ne peut être présenté à la Chambre des Députés qu'après avoir été avisé par le Conseil d'Etat est supprimé, faisant de la saisine directe de la Chambre des Députés conjointement à celle du Conseil d'Etat la règle.

2. Le mode de nomination des membres et la dissolution du Conseil d'Etat²

Si la nomination et le remplacement des conseillers d'Etat demeurent de la compétence du Grand-Duc, le pouvoir de proposer des candidats serait concentré uniquement entre les mains de la Chambre des Députés (actuellement, le Grand-Duc, la Chambre des Députés et le Conseil d'Etat sont alternativement compétents).

Le Grand-Duc ne pourrait dissoudre le Conseil d'Etat que sur proposition de la Chambre des Députés (actuellement le pouvoir du Grand-Duc n'est pas conditionné).

Lors de l'information de la Chambre des Députés de chaque vacance, il appartiendrait au Conseil d'Etat d'indiquer les qualifications éventuelles du futur conseiller.

3. La mise en place de règles de transparence et de déontologie³

Lors de l'adoption des résolutions par le Conseil d'Etat, le président et le secrétaire général auraient l'obligation d'indiquer le nombre de membres ayant pris part à la décision ainsi que le nombre de voix s'étant exprimées pour ou contre ladite résolution.

Le Conseil d'Etat serait tenu d'adopter un code de déontologie pour ses membres.

4. Le Conseil d'Etat et la famille grand-ducale⁴

La possibilité reconnue au Grand-Duc de nommer comme conseillers d'Etat des membres de la Famille régnante ainsi que le pouvoir du Grand-Duc de présider le Conseil d'Etat quand il le trouve convenable seraient supprimés.

*

1 Cf. article 1^{er} de la proposition de loi modifiant l'article 2 de la Loi du 12 juillet 1996.

2 Cf. articles 4 et 5 de la proposition de loi modifiant les articles 6 et 7 de la Loi du 12 juillet 1996.

3 Cf. articles 7 et 8 de la proposition de loi modifiant les articles 17 et 18 de la Loi du 12 juillet 1996.

4 Cf. articles 2, 3, 5 et 6 de la proposition de loi modifiant les articles 4, 5, 7 et 16 de la Loi du 12 juillet 1996.

CONSIDERATIONS GENERALES

Avertissement

Parallèlement à la présente saisine, la Chambre de Commerce relève avoir été saisie pour avis, le 11 septembre 2015, d'un projet de loi n° 6875 sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme des cabarets (ci-après, le „projet de loi n° 6875“). Si la Chambre de Commerce a décidé de rédiger deux avis distincts sur la *proposition* de loi sous avis et le *projet* de loi n° 6875, il lui a néanmoins paru opportun, eu égard à la communauté d'objet de ces deux textes, de les confronter et d'aviser le premier texte à la lumière du second.

Sur le fond, après examen des quatre points principaux de la *proposition* de loi sous avis décrits ci-avant, la Chambre de Commerce relève d'emblée que la *proposition* de loi et le projet de loi n° 6875 contiennent des propositions semblables concernant le rôle du Conseil d'Etat dans la procédure législative et la nécessité de mettre en place de règles de transparence et de déontologie. Il en va de même de la nécessité de réformer le mode de nomination des conseillers d'Etat, même si les modalités diffèrent sensiblement entre la *proposition* de loi sous avis et le *projet* de loi n° 6875. Par contre, les deux textes divergent notablement sur la question des relations du Conseil d'Etat avec la famille grand-ducale.

1. Concernant le rôle du Conseil d'Etat dans la procédure législative et réglementaire

Aux termes de l'actuel article 2, paragraphe (1) de la Loi du 12 juillet 1996: „*Aucun projet ni aucune proposition de loi ne sont présentés à la Chambre des Députés et, sauf le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc, aucun projet de règlement pris pour l'exécution des lois et des traités ne sont soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis.*“

Partant du constat qu'en pratique, la majorité des projets ou propositions de loi sont déposés à la Chambre des Députés conjointement à leur transmission au Conseil d'Etat alors que cette façon de procéder est en principe réservée aux seuls projets de loi jugés urgents par le Gouvernement, l'auteur de la proposition de loi sous avis propose d'adapter le texte à la pratique et donc, de supprimer le renvoi au cas d'urgence (article 1^{er} point 1). Pour le surplus, et à l'instar de ce que prévoit d'ores et déjà le droit positif, la Chambre des Députés pourra procéder au vote article par article même si ceux-ci n'ont pas encore été avisés par le Conseil d'Etat, à charge pour celui-ci de rendre son avis dans les trois mois au plus suivant la communication des articles ainsi votés, faute de quoi, la Chambre des Députés pourrait procéder au second vote de la loi.

La Chambre de Commerce relève que ces modifications rejoignent celles préconisées dans le *projet* de loi n° 6875 concernant les attributions législatives et réglementaires du Conseil d'Etat et semblent aussi en adéquation avec le texte révisé de la „proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution“ (dossier parlementaire n° 6030), déjà avisé par le Conseil d'Etat et actuellement en discussion devant la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des Députés. Partant, elle prend acte de ces propositions et n'a pas de commentaire particulier à formuler sur ce point.

2. Concernant le mode de nomination des conseillers d'Etat

Actuellement, lorsqu'il s'agit de pourvoir à la vacance partielle de siège au sein du Conseil d'Etat, le remplacement se fait alternativement et dans l'ordre suivant:

- par nomination directe du *Grand-Duc*,
- par nomination d'un des trois candidats *présentés par la Chambre des Députés*,
- par nomination d'un des trois candidats *présentés par le Conseil d'Etat*.

Selon la proposition de loi sous avis (article 1^{er} point 5), le droit de „proposer un candidat“ (à charge pour le Grand-Duc de procéder à sa nomination) serait concentré uniquement entre les mains de la Chambre des Députés. L'auteur de la proposition de loi sous avis invoque la logique démocratique représentative pour justifier cette concentration du pouvoir de proposition entre les mains de la Chambre des Députés estimant que l'actuel mode de désignation est quelque peu suranné et se justifiait surtout en des temps où les relations interinstitutionnelles étaient moins sereines.

Même à admettre les relations interinstitutionnelles plus sereines que par le passé, la Chambre de Commerce ne voit pas en quoi cet apaisement justifie qu'il soit mis fin au système de rotation entre plusieurs instances de proposition. **Aux yeux de la Chambre de Commerce, le maintien de plusieurs instances de proposition couplé à un système de rotation, tel que retenu par ailleurs dans le projet de loi n° 6875, est préférable à un système concentrant le pouvoir de proposition entre les mains d'une instance unique au motif qu'elle participe d'un meilleur équilibre des pouvoirs.**

Par contre, la Chambre de Commerce peut se rallier à la proposition de l'auteur (article 5 de la proposition de loi) consistant à permettre au Conseil d'Etat d'indiquer les qualifications éventuelles du conseiller à proposer en relevant que celle-ci se retrouve dans des termes semblables („profil idéal“) dans le projet de loi n° 6875. Cette mesure devrait en effet contribuer à optimiser la procédure de sélection des candidats aux fonctions de conseillers d'Etat.

3. Concernant les relations entre le Conseil d'Etat et la famille grand-ducale

L'auteur de la proposition de loi sous avis remet en cause deux dispositions de la Loi du 12 juillet 1996 qui établissent une relation particulière entre le Conseil d'Etat et la famille grand-ducale (article 7 de la proposition de loi). Il propose ainsi de retirer au Grand-Duc:

- le droit de nommer au Conseil d'Etat des autres membres de la famille grand-ducale (à côté des 21 conseillers), au motif qu'à l'exception du Grand-Duc héritier, les autres membres de la famille ne sont pas expressément désignés dans le texte et que, dans les faits, aucune nomination n'a eu lieu en ce sens au cours des dernières décennies,
- le pouvoir de „présider le Conseil d'Etat lorsqu'il le juge convenable“, ceci afin de tenir compte des différentes réformes constitutionnelles de 1998 et 2009 qui ont recadré et redéfini le rôle du Grand-Duc ainsi que de la pratique qui révèle que le Grand-Duc n'a plus usé de ce pouvoir depuis des décennies.

La Chambre de Commerce peut comprendre les arguments soulevés dans la présente proposition de loi et relève qu'ils participent par ailleurs d'une tendance plus générale à restreindre les compétences et domaines d'influence du Grand-Duc et de sa famille dans les institutions⁵, sans que ces mesures lui semblent pour autant fondamentales dans le cadre de la présente réforme.

4. Concernant la mise en place de règles de déontologie et de transparence

Afin de remédier à une critique parfois formulée à l'encontre du Conseil d'Etat concernant son manque de transparence lors de la prise de décision, l'auteur de la proposition de loi sous avis propose (article 7) que lors du vote d'une résolution, le président et le secrétaire général du Conseil d'Etat indiquent le nombre des membres ayant pris part à la décision et le nombre de voix qui se sont prononcées pour ou contre la résolution. **La Chambre de Commerce accueille favorablement l'introduction de plus de transparence dans la prise de décision** au sein du Conseil d'Etat et salue à cette occasion le fait que cette proposition se retrouve à l'identique dans la proposition de loi sous avis et dans le projet de loi n° 6875.

Par ailleurs, à l'instar d'autres acteurs du secteur public (Gouvernement, Chambres de Députés ...), l'auteur de la proposition de loi sous avis propose (article 8) d'obliger le Conseil d'Etat à mettre en place un code de déontologie tenant compte de ses obligations particulières. **La Chambre de Commerce accueille favorablement le principe d'un code de déontologie du Conseil d'Etat** au motif que, dans les temps actuels, il ne peut que renforcer la culture éthique du secteur public en général et contribuer à maintenir la confiance du public en l'intégrité du Conseil d'Etat.

La Chambre de Commerce salue à cette occasion le fait que les deux propositions tendant à la mise en place de règles de déontologie et de transparence se retrouvent à l'identique dans la proposition de loi sous avis et dans, le projet de loi n° 6875.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver la présente proposition de loi sous réserve de la prise en compte de son avis sur le projet de loi n° 6875.

⁵ Cf. proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (dossier parlementaire n° 6030)

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6875/10, 6821/05

**N^{os} 6875¹⁰
6821⁵**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

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

PROPOSITION DE LOI

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

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(5.4.2017)

La Commission se compose de: M. Alex BODRY, Président; Mme Simone BEISSEL, Rapporteur; MM. Claude ADAM, André BAULER, Marc BAUM, Eugène BERGER, Franz FAYOT, Léon GLODEN, Mme Cécile HEMMEN, M. Paul-Henri MEYERS, Mme Octavie MODERT, MM. Gilles ROTH et Claude WISELER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

La proposition de loi 6821 a été déposée à la Chambre des Députés le 19 mai 2015 par son auteur, M. Paul-Henri Meyers.

La proposition de loi a été avisée par les chambres professionnelles suivantes:

- la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 8 octobre 2015;
- la Chambre des Salariés le 15 octobre 2015;
- la Chambre de Commerce le 8 décembre 2015;

Le projet de loi 6875 a été déposé à la Chambre des Députés le 10 septembre 2015 par Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat. Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et une fiche d'évaluation d'impact.

Le projet de loi a été avisé par les chambres professionnelles suivantes:

- la Chambre des Salariés le 15 octobre 2015;
- la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 23 novembre 2015;
- la Chambre de Commerce le 8 décembre 2015;
- la Chambre des Métiers le 16 février 2016.

Le Conseil d'Etat a émis son avis sur le projet de loi et la proposition de loi le 18 décembre 2015.

Le 27 janvier 2016, la commission a désigné Madame Simone Beissel comme rapporteur du projet de loi et de la proposition de loi. Le même jour, elle a procédé à l'examen du projet de loi et de la proposition de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.

Elle a poursuivi ses travaux les 2, 3, 22 et 24 février, les 9, 14, 16 et 17 mars 2016, avant d'adopter le 23 mars 2016 une série d'amendements parlementaires.

Ces amendements ont fait l'objet d'un avis complémentaire du Conseil d'Etat émis le 15 juillet 2016.

La commission a procédé à l'examen de cet avis le 11 janvier et le 8 février 2017.

Lors de sa réunion du 15 février 2017, la commission a adopté une série d'amendements parlementaires complémentaires qui ont été avisés par le Conseil d'Etat le 14 mars 2017.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat a été examiné par la commission le 15 mars 2017.

Le 5 avril 2017, elle a adopté le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

1. Avant-propos

La création du Conseil d'Etat date de 1856, année d'une révision constitutionnelle qui prévoit la création d'un conseil à côté du Gouvernement „*appelé à délibérer sur les projets de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur les contestations concernant la légalité des arrêtés et règlements généraux; à régler les conflits d'attribution et les questions du contentieux administratif; et à donner son avis sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Roi Grand-Duc ou par les lois.*“

La révision constitutionnelle du 13 juin 1989 a dédié au Conseil d'Etat un chapitre à part afin de souligner le caractère propre à l'institution et son indépendance à l'égard du Gouvernement.

La réforme la plus incisive a été apportée au Conseil d'Etat par les lois du 27 octobre 1995 et du 12 juillet 1996 et lors de la révision constitutionnelle du 12 juillet 1996, suite à l'arrêt Procola du 28 septembre 1995 rendu par la Cour européenne des Droits de l'Homme. En effet, le Conseil d'Etat, à côté de sa fonction consultative, était également investi jusqu'au 1^{er} janvier 1997 d'une fonction juridictionnelle. Selon la Cour européenne des Droits de l'Homme, le Comité du Contentieux du Conseil d'Etat, qui constituait la juridiction suprême en matière administrative, ne remplissait pas les exigences d'impartialité requises dans l'affaire Procola. Le législateur et le constituant ont procédé à une séparation des deux fonctions du Conseil d'Etat et ont institué un ordre juridictionnel à part (tribunal administratif et Cour administrative en appel), chargé exclusivement du contentieux administratif.

En 2013, le Gouvernement a annoncé dans son programme gouvernemental l'examen de la procédure de nomination des membres du Conseil d'Etat et de la question de la publicité de ses travaux, ainsi que la volonté d'assurer une représentativité équitable des courants politiques siégeant à la Chambre des Députés dans la composition du Conseil d'Etat et de ramener la durée du mandat de conseiller d'Etat à 12 ans.

Le 12 mars 2014, le Président de la Chambre des Députés a fait parvenir au ministère d'Etat un document reprenant les prises de position des groupes et sensibilités politiques relatives à un questionnaire, élaboré par la Conférence des Présidents, au sujet d'une éventuelle réforme du Conseil d'Etat.

Il résulte d'une 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, projet de loi qui a été dès lors retiré du rôle des affaires de la Chambre des Députés

Concernant la loi organique du Conseil d'Etat, il s'agit de la troisième réforme d'envergure depuis la naissance de l'institution au 19^{ème} siècle et constitue après la dernière réforme du 12 juillet 1996 la plus incisive au niveau de la composition de la Haute Corporation et de la nomination de ses membres.

La commission a décidé d'examiner ensemble la proposition de loi 6821 et le projet de loi 6875 et de limiter ses travaux au texte du projet de loi.

2. Mesures de la proposition de loi 6821

Attributions du Conseil d'Etat

La proposition entend adapter la procédure de dépôt des projets de loi à la Chambre des Députés, qui n'est actuellement possible seulement après que le Conseil d'Etat ait rendu son avis ou en cas d'urgence. Cependant, la pratique courante a voulu que la saisine directe de la Chambre des Députés soit devenue la règle générale.

Le texte propose encore de préciser les attributions du Conseil d'Etat de telle manière que la Chambre des Députés puisse demander l'avis du Conseil d'Etat sur une question d'intérêt général.

Procédure de nomination des candidats aux fonctions de conseiller d'Etat

Le système actuel de nomination des candidats aux fonctions de conseiller d'Etat prévoit que le remplacement d'un conseiller se fait alternativement et dans l'ordre, par nomination directe du Grand-Duc, par nomination d'un des trois candidats présentés par la Chambre des Députés et par nomination d'un des trois candidats présentés par le Conseil d'Etat. La proposition de loi prévoit la présentation de tous les candidats par la Chambre des Députés. L'auteur de la proposition de loi estime dans son commentaire des articles que „le Conseil d'Etat étant un organe consultatif appelé à aviser tous les projets et toutes les propositions de loi, il ne peut trouver de légitimation plus adéquate de la nomination de ses membres que par une proposition directe du pouvoir législatif.“

La proposition de loi prévoit encore l'introduction d'un profil élaboré par le Conseil d'Etat qui indique à la Chambre des Députés les qualifications éventuelles du candidat à proposer.

Durée de mandat des conseillers d'Etat

La loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat a introduit une durée du mandat de conseiller de quinze ans correspondant à trois législatures. La proposition de loi maintient le terme prévu à quinze ans. L'auteur de la proposition de loi explique ce choix par le fait que les débats autour de la limitation dans le temps d'autres mandats publics ne sont pas terminés et qu'il ne paraît pas opportun de modifier actuellement isolément le mandat des conseillers d'Etat.

Publicité anonyme des votes

L'article 17, alinéa 3 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 précitée ne prévoit actuellement que l'obligation pour le président et le secrétaire général d'attester l'authenticité des résolutions. La proposition de loi 6821 tend à compléter cette obligation par la publication du quorum des présences et des votants et la répartition des votes afin de rendre les prises de décision du Conseil d'Etat plus transparentes.

Code de déontologie

La proposition de loi a pour objectif d'imposer au Conseil d'Etat l'élaboration d'un code de conduite de ses membres.

Pour le détail des réflexions élaborées par l'auteur de la proposition de loi, il est renvoyé au document parlementaire 6821.

3. Mesures du projet de loi 6875

Attributions du Conseil d'Etat

Le projet de loi 6875 entend légitimer le dépôt simultané des projets de loi à la saisine du Conseil d'Etat, procédure devenue pratique courante, en abandonnant la procédure de la loi du 12 juillet 1996,

selon laquelle les projets de loi élaborés par le Gouvernement font l'objet du dépôt à la Chambre des Députés seulement après que le Conseil d'Etat ait émis son avis. La disposition relative à l'urgence pour la présentation d'un projet de loi est abandonnée pour être superfétatoire.

Procédure de composition du Conseil d'Etat

Une très grande majorité des partis politiques a exprimé la volonté, à l'occasion de la consultation sur la réforme du Conseil d'Etat, de doter le Conseil d'Etat d'une représentativité accrue au niveau politique. Le projet de loi a pour objectif de configurer la procédure de composition du Conseil d'Etat de manière à assurer une représentativité équitable des courants politiques siégeant à la Chambre des Députés à condition d'avoir obtenu au moins trois sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives.

Sur proposition du Conseil d'Etat et en respect de la volonté de certains partis politiques d'introduire une représentation paritaire entre femmes et hommes, le projet de loi prévoit qu'au moins un tiers des conseillers doit appartenir au sexe sous-représenté, sans que cette nouvelle disposition puisse empêcher le Conseil d'Etat de continuer à remplir ses missions constitutionnelles si, pendant une vacance de siège, la composition ne comprenait pas le nombre requis de membres du sexe sous-représenté.

Procédure de nomination des candidats aux fonctions de conseiller d'Etat

Le système actuel de nomination des candidats aux fonctions de conseiller d'Etat prévoit que le remplacement d'un conseiller se fait alternativement et dans l'ordre, par nomination directe du Grand-Duc, par nomination d'un des trois candidats présentés par la Chambre des Députés et par nomination d'un des trois candidats présentés par le Conseil d'Etat. Le projet de loi reprend le système actuel de nomination 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.

Le projet de loi prend encore 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.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit l'introduction de deux profils élaborés par le Conseil d'Etat qui indiquent à l'autorité investie du pouvoir de proposition les qualifications du candidat à proposer. La Commission est en effet d'avis que l'indication d'un seul profil est trop restrictive.

Durée de mandat des conseillers d'Etat

La loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat a introduit une durée du mandat de conseiller de quinze ans correspondant à trois législatures. Le projet de loi limite la durée du mandat de conseiller à une période continue ou discontinue de douze ans. Cette innovation 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.

Présidence du Conseil d'Etat

Les fonctions de président et de vice-président du Conseil d'Etat sont exercées pour une période maximale et 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. Le Grand-Duc et le Grand-Duc héritier n'auront plus la possibilité de présider le Conseil d'Etat.

Publicité anonyme des votes

A l'occasion de la consultation sur la réforme du Conseil d'Etat, une majorité des partis politiques a exprimé la volonté d'apporter plus de transparence dans les prises de position du Conseil d'Etat en indiquant le nombre des membres ayant participé au vote sur les résolutions prises par le Conseil d'Etat, celui des membres ayant voté en faveur ou à l'encontre d'une résolution.

Code de déontologie

Le 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.

A côté des dispositions portant sur l'organisation du Conseil d'Etat, le présent projet de loi prévoit également des modifications ponctuelles à la loi sur les associations et les fondations sans but lucratif et à la loi relative au régime des cabarets. Ces modifications consistent dans l'abolition de l'avis obligatoire du Conseil d'Etat dans la procédure relative aux autorisations pour les débits de boissons alcooliques à consommer sur place.

Pour le détail de toutes les mesures du projet de loi, il est renvoyé au point V. Commentaire des articles ci-après.

*

III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Tandis que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics et la Chambre de Commerce ont examiné la proposition de loi et le projet de loi dans deux avis distincts, la Chambre des Salariés a examiné les articles du projet de loi, en même temps que les modifications apportées par la proposition de loi à la loi de 1996 dans un seul avis. La Chambre des Métiers n'a avisé que le projet de loi.

Malgré l'intérêt manifeste que présentent les différentes observations des Chambres professionnelles, leurs avis ne sont pas abordés en détail ci-dessous. Pour toute précision complémentaire, il est donc renvoyé à leurs avis respectifs.

1. Chambre des Salariés

Dans son avis du 15 octobre 2015, la Chambre des Salariés (CSL) marque son approbation au projet de loi, à l'exception de l'exclusion de tout contrôle juridique sur le bien-fondé de la motivation du recours à l'urgence en matière réglementaire. La CSL estime encore que le recours systématique à un profil élaboré par le Conseil d'Etat, destiné à guider l'autorité investie du pouvoir de désignation lors de son choix du candidat à proposer pour un poste devenu vacant, risque d'exclure d'office bon nombre de personnes issues des catégories socioprofessionnelles diverses en tant que candidats aspirant à un poste au Conseil d'Etat.

2. Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Dans son avis du 23 novembre 2015, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics critique que le présent projet de loi a pour objet l'adaptation de la législation d'une seule des institutions constitutionnelles alors que le futur équilibre des institutions étatiques et la place que la nouvelle Constitution entend accorder dans cet ensemble au Conseil d'Etat ne sont pas encore connus. La Chambre craint encore que les mesures principales du projet de loi aboutissent à une réduction de l'autonomie relative dont bénéficie le Conseil d'Etat actuellement.

3. Chambre de Commerce

Dans son avis du 8 décembre 2015, la Chambre de Commerce a approuvé le projet de loi. La Chambre de Commerce se rallie toutefois à la critique de la Chambre des Salariés et de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics au sujet de la procédure d'urgence en matière réglementaire et son manque de contrôle juridique.

4. Chambre des Métiers

Dans son avis du 16 février 2016, la Chambre des Métiers regrette que la réforme de l'organisation du Conseil d'Etat envisagée par le projet de loi n'ait pas été considérée dans un contexte d'ensemble avec la proposition de révision de la Constitution. En effet, selon la Chambre des Métiers, la réforme

envisagée constitue une refonte profonde et d'envergure du Conseil d'Etat qui forme une institution indépendante inscrite dans la Constitution.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à des changements destinés à renforcer le rôle que lui réserve la Constitution et à améliorer la qualité de son travail, pour autant qu'ils préservent son indépendance par rapport aux autres organes exerçant le pouvoir exécutif et législatif. La Haute Corporation a cependant émis un nombre d'observations, d'oppositions formelles et de propositions de texte pour le détail desquelles il est renvoyé au point VI. Commentaire des articles ci-après.

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat a émis quelques observations et une opposition formelle au sujet des amendements parlementaires du 24 mars 2016 qui lui ont été soumis. Pour le détail des observations du Conseil d'Etat il est renvoyé au point VI. Commentaire des articles ci-après.

Suite aux amendements parlementaires du 16 février 2017, le Conseil d'Etat, en date du 14 mars 2017, a émis un deuxième avis complémentaire dans lequel la Haute Corporation n'exprime pas d'observations au sujet des amendements qui lui ont été soumis.

*

V. TRAVAUX EN COMMISSION

Entre le 27 janvier 2016 et le 15 mars 2017, la Commission a consacré en totalité quatorze réunions au projet de loi sous rubrique.

Tout au long des réunions, le texte a été discuté et examiné de façon détaillée. Aussi certaines propositions de modifications n'ont-elles pas été retenues par la Commission.

Ainsi, au cours de la réunion du 17 mars 2016, le groupe politique CSV a fait distribuer séance tenante deux propositions d'amendements au projet de loi.

L'amendement n° 1 devait compléter l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} par un alinéa final nouveau libellé comme suit:

„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.“

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

Or, la Commission n'a pas suivi cette proposition d'amendement et a 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 la demande est faite par le Conseil d'Etat, le Gouvernement sera dans l'obligation d'en donner une suite favorable.

L'amendement n° 2 devait compléter l'article 1^{er}, paragraphe 2 par un nouvel alinéa in fine 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.“

Le commentaire indiquait que pour affirmer 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. Selon le groupe politique CSV, la Chambre des Députés devrait avoir la prérogative de rendre le Conseil d'Etat attentif sur un éventuel problème de constitutionnalité.

Or, cette proposition d'amendement a soulevé un certain nombre de questions. Vu que cette disposition empiète sur la procédure législative, ne faudrait-il pas l'ancrer dans la Constitution pour ainsi faire partie intégrante de la procédure législative?

Par ailleurs, cet amendement risquerait d'être 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. Enfin, l'amendement en question risque d'exprimer une certaine méfiance à l'égard du contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil d'Etat.

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

Au cours de la réunion du 23 mars 2016, la Commission a adopté une série d'amendements parlementaires. Soumis au vote, ces amendements ont été adoptés par 7 voix pour (LSAP, DP, déi gréng), 1 voix contre (déi Lénk) et 4 abstentions (CSV).

Pendant la réunion du 11 janvier 2017, le groupe politique CSV a réitéré sa demande pour qu'à l'avenir, seule la Chambre ait le pouvoir de proposer des candidats à des postes vacants.

Cette proposition n'a pas été retenue par la Commission qui a estimé qu'une telle disposition risquerait de se heurter à la volonté de dépolitiser le système de nomination, pourtant souhaitée par le CSV. Confier à la Chambre des Députés le pouvoir unique de désignation des candidats risquerait de faire dépendre le Conseil d'Etat de la Chambre des Députés. La nature multifacette du Conseil d'Etat serait ainsi menacée.

Les amendements du 17 février 2017 ont été adoptés à la majorité des voix, les représentants du groupe politique CSV s'étant abstenus lors du vote.

Enfin, le présent rapport a été adopté avec 6 voix pour (LSAP, DP, déi gréng), 1 abstention (déi Lénk) et 4 voix contre (CSV).

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi, de même que l'article 1^{er}, point 1, de la proposition de loi¹ 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

¹ Le Conseil d'Etat, dans son avis du 18 décembre 2015, a avisé à la fois le projet de loi n° 6875 et la proposition de loi n° 6821 portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat (déposée par M. Paul-Henri Meyers le 19 mai 2015).

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 voeu 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 règlement grand-ducal, 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.

La commission fait siennes les propositions de texte du Conseil d'Etat. Toutefois, étant donné que les termes „le cas d'urgence“ constituent le mot générique pour désigner une situation d'urgence, il y a lieu d'écrire à l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} „le cas d'urgence“ au lieu de „les cas d'urgence“.

En outre, la commission propose de compléter le paragraphe 1^{er} par un nouvel alinéa *in fine*. Le Conseil d'Etat est appelé en vertu du paragraphe 2 à se prononcer sur la conformité des projets et propositions de loi à la Constitution et aux instruments de droit européen et international. Il exerce à cet égard une mission d'examen *a priori* importante dans notre système juridique. Afin qu'il puisse exercer cette mission, il doit disposer de tous les éléments lui permettant de juger si les règles relatives à la hiérarchie des normes sont respectées. Le pouvoir réglementaire de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, 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. L'interprétation stricte par la Cour constitutionnelle des dispositions de cet article doit amener le Conseil d'Etat à exercer sa mission avec rigueur. Pour ce faire, il peut, s'il le juge nécessaire, demander au Gouvernement de lui transmettre les projets et propositions de règlements d'exécution à prendre en vertu de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution. Le Gouvernement sera alors dans l'obligation de le faire.

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat comprend l'utilité du nouvel alinéa 4 du paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} aux termes duquel le Conseil d'Etat peut demander la production des projets de règlements dans les matières réservées à la loi et y marque son accord. Dans un souci de meilleure lisibilité du texte, il propose d'écrire:

„Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Conseil d'Etat peut demander au Gouvernement de le saisir des projets des règlements visés à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution avant de donner son avis sur un projet de loi qui prévoit l'adoption de ces règlements.“

Il est évident pour le Conseil d'Etat que cette disposition ne peut viser que les projets de loi comportant une autorisation du Grand-Duc à réglementer une matière réservée à la loi.

La Commission propose de reprendre cette formulation.

Après relecture de l'alinéa 3, le Conseil d'Etat suggère encore aux auteurs des amendements une légère modification d'ordre rédactionnel destinée à assurer la concordance des formulations entre l'alinéa 1^{er} et l'alinéa 3, dont la formulation correspond à celle de l'article 36 de la Constitution, et de remplacer „n'est soumis au Grand-Duc“ par „ne peut être pris par le Grand-Duc“, en omettant la première mention du verbe pour des raisons de style autant que de logique. Le texte se lirait comme suit:

„Sauf le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc si la loi n'en dispose pas autrement, aucun règlement pour l'exécution des lois et des traités ne peut être pris par le Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis.“

La Commission propose de reprendre cette formulation.

Article 2 (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 et propose 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 reprenant la disposition de l'article 83*bis* précité de la Constitution. 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 83*bis* 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.

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat note que la commission parlementaire souligne que le texte proposé par le Conseil d'Etat, en ce qu'il fait le lien entre la saisine d'une question et un projet de loi ou de règlement grand-ducal, est plus restrictif que l'article 83*bis* de la Constitution. Dans cette optique, les auteurs des amendements distinguent entre les deux hypothèses.

Le Conseil d'Etat reconnaît que le libellé qu'il avait proposé peut être lu comme étant plus restrictif que la Constitution. Pour éviter cette impression, il peut marquer son accord avec l'amendement.

La commission prend note de l'observation du Conseil d'Etat.

Article 3

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.

Intitulé du chapitre 2

Dans son avis du 18 décembre 2015, 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.

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article 12 (11 initial). La Commission suit la proposition du Conseil d'Etat. Suite à cette suppression, il y a lieu d'adapter les intitulés du chapitre 2 et de la section 3.

L'intitulé du chapitre 2 est libellé comme suit:

„Chapitre 2 – Composition, nomination et fin de mandat“.

Article 4 (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 siennes les propositions de texte du Conseil d'Etat, sauf à compléter l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} par le bout de phrase „et jusqu'à ce qu'il exerce la fonction de Lieutenant du Grand-Duc“. 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).

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat note que l'amendement de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 4 répond à une proposition du Conseil d'Etat. En effet, le Conseil d'Etat propose de compléter l'alinéa 1^{er} par une disposition afin de mettre l'institution en mesure de continuer à remplir ses missions constitutionnelles au cas où, pendant une vacance de siège, la composition ne comprend plus le nombre requis de juristes. Cette phrase est la suivante:

„Le Conseil d'Etat est valablement composé même si, pendant une vacance de siège, le quorum requis de juristes n'est plus atteint.“

La Commission approuve cette proposition qu'elle décide de reprendre.

La dérogation permettra de faire abstraction du minimum requis de juristes, mais seulement à titre temporaire jusqu'à la nomination du prochain conseiller qui devra nécessairement être un juriste.

Le Conseil d'Etat n'entend pas commenter la nécessité de l'amendement de l'alinéa 2. Il se limite à suggérer une modification de la formulation destinée à respecter la cohérence avec le régime de l'article 42 de la Constitution et les précédents historiques et d'écrire, en supprimant la conjonction „et“: „jusqu'à ce qu'il ait prêté serment comme Lieutenant-Représentant du Grand-Duc“.

La Commission approuve cette proposition de modification.

Article 5 initial (supprimé) (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 du 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.

Il y a lieu de redresser le renvoi aux articles 29 et 30 figurant au point 2 du paragraphe 2 de l'article 5 proposé par le Conseil d'Etat. Il faut en effet lire „*article 28*“.

Article 5 (6 initial)

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.

La commission propose d'ajouter au paragraphe 1^{er} un nouveau point 3 qui reprend la condition de résidence figurant à l'article 10 de la loi organique du Conseil d'Etat. Le maintien de la clause de résidence se justifie au regard du rôle important joué par le Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure législative. La numérotation du point 3 initial augmente par conséquent d'une unité.

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation par rapport à la réintroduction, au paragraphe 1^{er} de l'article 5 nouveau, de la condition de résidence.

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.

Elle note que les articles 29 et 30 initiaux (articles 36 et 37 nouveaux) visent les mêmes personnes, de sorte que le renvoi à l'article 30 initial (article 37 nouveau) est superfétatoire. La commission suggère donc de le supprimer.

En outre, par souci de cohérence terminologique avec la loi électorale modifiée du 18 février 2003, les termes „des fonctions de membre du Parlement européen“ sont remplacés par ceux de „du mandat de membre du Parlement européen“.

Par ailleurs, la commission estime qu'il ne suffit pas de préciser dans le commentaire du nouvel article 28 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 5 nouveau relatif aux incompatibilités.

Enfin, la commission 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 36 (nouveau point 4) pour terminer avec les fonctions de membre du Comité de déontologie, tel que prévu à l'article 28 (nouveau point 5).

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, en ce qui concerne le paragraphe 2, point 5, le Conseil d'Etat se demande si le souci compréhensible des auteurs quant au non-cumul des fonctions de membre du Conseil d'Etat et de membre du Comité de déontologie ne pourrait pas être rencontré dans un ajout à l'article 28 nouveau instituant ce comité. Dans cette logique, il se demande s'il ne faudrait pas également y prévoir une incompatibilité avec les fonctions de député ou de membre du Gouvernement. A cet effet, la phrase suivante pourrait être ajoutée à l'article 28:

„Les fonctions de membre du comité sont incompatibles avec celles de conseiller d'Etat ou celles énumérées à l'article 36, de député, de membre du Parlement européen et de membre du Gouvernement.“

La Commission fait sienne cette observation.

Article 6 (7 initial) (Article 1^{er}, point 5, de la proposition de loi relatif à l'article 7)

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.

La commission fait siennes les propositions de texte du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne l'alinéa 3, la commission considère qu'il y a lieu d'optimiser davantage la procédure de sélection des candidats, en conférant à l'autorité investie du pouvoir de proposition plus de latitude dans son choix. Cet alinéa est donc modifié dans le sens que le Conseil d'Etat doit soumettre à l'autorité investie du pouvoir de proposition trois profils de candidat pour chaque vacance de siège à intervenir destinés à guider celle-ci lors de son choix.

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat a des réserves très sérieuses par rapport à la modification de l'alinéa 3 de l'article 6 nouveau qui introduit un système de trois profils. Le Conseil d'Etat relève que les auteurs des amendements ne donnent aucune explication quant à l'abandon de la pratique actuelle consacrée dans la version initiale du projet de loi sous avis. Mis en relation avec l'amendement 6 concernant l'article 8 initial (article 7 nouveau), le passage à trois profils nourrit la crainte d'une préférence donnée aux attaches politiques par rapport aux compétences techniques et, dès lors, d'une politisation accrue du Conseil d'Etat. En cas de pluralité de profils, se posera la question de la proximité des profils, de leur hiérarchisation et de la motivation de la proposition du

candidat par rapport aux profils indiqués. L'expérience, depuis la mise en place du système d'indication d'un profil, prouve la pertinence de l'indication d'un seul profil.

En réponse à ces observations, les membres de la Commission sont d'avis que l'indication d'un seul profil est trop restrictive et proposent dès lors de passer à un système à deux profils. Partant, pour augmenter la latitude des choix des autorités investies du pouvoir de proposition, et pour garantir une sécurité accrue de planification à moyen terme, la Commission propose de passer à un système à deux profils.

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, dans son deuxième avis complémentaire du 14 mars 2017.

Article 7 (8 initial)

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 dans ce sens.

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 est maintenue. Elle est reprise au nouveau point a).

Par ailleurs, la commission reprend sous un nouveau point b) et sous une forme modifiée la disposition veillant à promouvoir l'égalité entre femmes et hommes proposée par le Conseil d'Etat. Il est précisé qu'un tiers au moins des conseillers doit appartenir au sexe sous-représenté.

En outre, il est proposé d'introduire un nouvel alinéa 2 qui ne fait qu'entériner la pratique du „*gentleman agreement*“ vécue actuellement. Il est ainsi mis fin à l'appel de candidatures, qui n'a, dans la majorité des cas, eu 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.

La modification de l'alinéa 3 proposé par le Conseil d'Etat s'impose au regard des amendements proposés aux alinéas 1^{er} et 2.

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat note que l'alinéa 1^{er} de l'article 7 nouveau, tel que reformulé, correspond, dans sa substance, au texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 18 décembre 2015. Le Conseil d'Etat propose de compléter le projet de loi par deux dispositions, la première, de nature transitoire, à inscrire dans un article 47 nouveau (selon le Conseil d'Etat), précisant que la finalité d'atteindre le quorum d'un tiers de conseillers du sexe sous-représenté sera réalisée lors des nominations aux postes qui deviendront vacants après l'entrée en vigueur de la loi en projet, et la seconde visant à mettre l'institution en mesure de continuer à remplir

ses missions constitutionnelles si, pendant une vacance de siège, la composition ne comprenait pas le nombre requis de membres du sexe sous-représenté.

Le point b) de l'alinéa 1^{er} de l'article 7 nouveau se lira comme suit:

„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.

Le Conseil d'Etat est valablement composé même si, pendant une vacance de siège, le nombre requis de conseillers d'Etat du sexe sous-représenté n'est plus atteint.“

La dérogation permettra de faire abstraction du minimum requis de membres du sexe sous-représenté, mais seulement à titre temporaire jusqu'à la nomination du prochain conseiller qui devra nécessairement remplir ce profil.

En ce qui concerne la question de l'équilibre politique visée aux alinéas 1^{er} et 2, le Conseil d'Etat fait observer ce qui suit.

La légitimité institutionnelle du Conseil d'Etat est de nature fonctionnelle et non pas élective. Elle ne résulte pas de l'affiliation politique de ses membres. La force du Conseil d'Etat provient de la manière dont il accomplit, en tant que collège, le plus souvent à l'unanimité de ses membres, sa mission constitutionnelle de „donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois“ (art. 83*bis*, al. 1^{er} Const.).

Le Conseil d'Etat émet un avis et, même dans les cas où il est amené à refuser la dispense du second vote constitutionnel, cette décision n'empêche pas la Chambre des Députés de procéder à un vote définitif après trois mois. Le pouvoir de décision revient ainsi à la seule Chambre des Députés, qui tire sa légitimité démocratique de l'élection de ses membres au suffrage universel.

Déjà dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat avait marqué des réticences par rapport à une consécration dans la loi de la prise en compte, pour la nomination des conseillers, de la représentation des forces politiques au sein de la Chambre des Députés. Le Conseil d'Etat avait noté que: „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 faut espérer que l'indépendance des conseillers ne pâtira pas au vu de cette politisation accrue“. Or, ainsi que le Conseil d'Etat l'a relevé à l'endroit de l'amendement 5, l'importance du profil se trouverait désormais amoindrie par l'exigence de dresser trois profils.

Le Conseil d'Etat relève des incohérences entre le nouvel alinéa 2 et l'alinéa 1^{er}. Alors que l'alinéa 1^{er} dispose que l'autorité investie du pouvoir de proposition „veille“ à l'équilibre politique, le nouvel alinéa 2 l'oblige à „désigne[r] 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}“. Outre le fait qu'un engagement plus général de veiller à l'équilibre est transformé en respect d'un mécanisme d'attribution, se pose la question des critères et de la procédure de ce régime d'attribution. Le Conseil d'Etat rappelle que ses membres sont nommés par le Grand-Duc et n'occupent pas des sièges qui sont attribués aux forces politiques. Le Conseil d'Etat se permet de relever qu'au niveau de la Chambre des Députés les sièges ne reviennent pas davantage aux partis politiques. Pour assurer l'effet de l'attribution, l'amendement ajoute une obligation de concertation avec le groupe en cause.

Si les deux concepts, „veiller à l'équilibre“ et „concertation“, devaient être considérés comme synonymes, le nouvel alinéa 2 n'aurait pas de portée propre, la concertation ne renvoyant qu'à une pratique communicationnelle. Le Conseil d'Etat considère toutefois que la différence des termes n'est pas uniquement de nature sémantique, mais que leur portée juridique est différente. La concertation vise „la recherche en commun par les personnes dont les intérêts sont convergents, complémentaires ou même opposés, d'un accord tendant à l'harmonisation de leurs conduites respectives“². Dans la mesure où l'obligation de concertation renvoie à une procédure de décision en commun ou fait dépendre la désignation d'un candidat par l'organe investi du pouvoir de désignation d'un accord des forces politiques, et va ainsi au-delà d'une simple consultation, se pose un problème d'indépendance de l'organe constitutionnel appelé à désigner le candidat par rapport à un groupe politique.

Le Conseil d'Etat relève encore que les termes de groupe ou de sensibilité politiques ne sont pas prévus dans la Constitution. Celle-ci reconnaît, à l'article 32*bis*, les partis politiques, mais ne leur donne

² Vocabulaire juridique Gérard Cornu, Association Henri Capitant, PUF, Coll. Quadrige, 11e édition mise à jour

pour mission que de participer à „la formation de la volonté populaire et à l’expression du suffrage universel“. Les notions de groupe ou de sensibilité politiques figurent dans le règlement de la Chambre des Députés.

Si la concertation doit se faire avec les groupes de députés, se pose également la question des rapports entre des organes constitutionnels et des structures internes à l’un de ces organes, en l’occurrence la Chambre des Députés. Le Conseil d’Etat rappelle qu’aux termes de l’article 50 de la Constitution, les députés votent sans en référer à leurs commettants et n’ont en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché, qu’aux termes de l’article 77, les ministres sont responsables devant la seule Chambre des Députés et que si, en vertu de l’article 83*bis*, la loi règle l’organisation du Conseil d’Etat, elle ne peut pas soumettre cette institution à une obligation d’agir de concert avec des forces politiques.

En droit, on ne saurait concevoir que l’autorité investie du pouvoir de proposition, qu’il s’agisse de la Chambre des Députés ou du Conseil d’Etat, soit tenue d’entériner dans le vote, au demeurant secret, les résultats de la concertation opérée par ses représentants avec le groupe politique auquel est attribué le siège à pourvoir. Dans l’application pratique, le système risque de conduire à des situations de blocage ou de conflit si la concertation n’aboutit pas, compte tenu notamment de la divergence de vues sur le profil ou la représentation équilibrée des hommes et des femmes, ou si le résultat du vote secret ne correspond pas au résultat de la concertation.

Si le Conseil d’Etat a pu admettre que la nécessité de veiller à la représentativité des forces politiques dans la composition du Conseil d’Etat ne soulève pas de problème de conformité avec la Constitution, il n’en va pas de même de la procédure prévue au nouvel alinéa 2, tel que formulé, auquel il doit s’opposer formellement.

En réponse à l’opposition formelle du Conseil d’Etat, il est proposé de supprimer l’alinéa 2.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d’Etat relève encore que les termes de groupe ou de sensibilité politiques ne sont pas prévus dans la Constitution. Partant, la Commission propose de remplacer ces termes par les termes de „partis politiques“.

Cet amendement n’appelle pas d’observation de la part du Conseil d’Etat dans son deuxième avis complémentaire du 14 mars 2017. L’opposition formelle exprimée par le Conseil d’Etat dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016 à l’endroit de l’article 7 du projet de loi peut être levée.

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 fait sienne la proposition du Conseil d’Etat de reprendre sous un article 8 nouveau les dispositions figurant à l’article 12 initial, sauf à recourir, par souci de cohérence rédactionnelle, à la numérotation en lettres alphabétiques suivies d’une parenthèse fermante.

L’article 12 initial est par conséquent supprimé à son endroit initial.

Suite à la suppression de l’article 9, il y a lieu de supprimer, au point c), la référence à l’article 9.

Cet amendement n’appelle pas d’observation de la part du Conseil d’Etat dans son deuxième avis complémentaire du 14 mars 2017.

Article 9 initial (supprimé)

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.

En réponse aux observations du Conseil d’Etat, il est proposé de supprimer l’article 9.

Cet amendement n’appelle pas d’observation de la part du Conseil d’Etat, dans son deuxième avis complémentaire du 14 mars 2017.

Article 9 (10 initial) du projet de loi (supprimé)

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.

La commission propose de supprimer l'article 9. Les trois autorités investies du pouvoir de proposition décideront ainsi elles-mêmes comment gérer les appels à candidature, sans qu'il n'y ait besoin de préciser dans la loi la procédure des candidatures.

Article 10 (11 initial) (Article 1^{er}, point 4, de la proposition de loi relatif à l'article 6); (Article 12 selon le Conseil d'Etat) (supprimé)

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 fait sienne la proposition du Conseil d'Etat. Toutefois, suite aux questionnements soulevés par la commission, le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016 propose d'omettre l'article 12.

La commission suit le Conseil d'Etat.

Article 9 (13 initial)

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.

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. Suite à la suppression de l'article 11 initial, l'intitulé de la section 3 est adapté comme suit:

„*Section 3 – Fin de mandat*“

Article 10 nouveau (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 fait sienne la proposition du Conseil d'Etat d'insérer une nouvelle section 3 s'intitulant „*Section 3 – Fin de mandat et dissolution du Conseil d'Etat*“ comprenant un article 11 reprenant celles des dispositions de l'article 5 initial qui visent la fin du mandat du membre du Conseil d'Etat.

Suite à la suppression de l'article 11 initial, l'intitulé de la section 3 est adapté comme suit:

„*Section 3 – Fin de mandat*“

Elle 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. Par conséquent, l'article 38 initial (article 46 nouveau) est à maintenir et l'intitulé du chapitre 10 initial (chapitre 11 nouveau) reste inchangé.

Au vu de la proposition de la commission de remplacer les termes „des fonctions de membre du Parlement européen“ par „du mandat de membre du Parlement européen“ au paragraphe 2 de l'article 5 nouveau, une reformulation du point 3 s'impose.

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation.

Article 11 (14 initial) (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.“

Se pose la question de la durée du mandat du président actuellement en fonction, nommé pour un an (renouvelable), conformément aux dispositions actuellement en vigueur. La commission propose de régler cette question, en précisant que les fonctions de président sont exercées pour une durée maximale de trois ans. Vu que la durée totale du mandat de président ne pourra pas dépasser trois ans, la période écoulée entre la nomination du futur président et l'entrée en vigueur de la présente loi sera donc imputée à la durée maximale de son mandat. Il est d'une évidence que le mandat de président prendra fin au moment de l'expiration des fonctions de membre du Conseil d'Etat. Le bout de phrase proposé par le Conseil d'Etat „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“ est donc superfluetatoire.

En ce qui concerne la durée du mandat des vice-présidents, la commission ne reprend pas la disposition proposée par le Conseil d'Etat. Il résulte en effet de l'ajout proposé à la première phrase que la durée du mandat des vice-présidents est liée à celle du président. 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.

Quant à l'alinéa 2 proposé par le Conseil d'Etat, il n'est pas repris par la commission comme elle a du mal à cerner les situations dans lesquelles la période du mandat du président et des vice-présidents peut être discontinuée.

La commission est d'avis que l'occupation des fonctions de président ou de vice-président par le Grand-Duc héritier, dont la nomination au Conseil d'Etat a pour objet de le préparer à son futur rôle de chef de l'Etat, ne devrait pas être possible. Afin de lever toute incertitude à cet égard, l'article 13 nouveau est complété par un alinéa 2 excluant expressément ces cas de figure.

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat note que l'article 13 nouveau prévoit la désignation conjointe du président et des deux vice-présidents parmi les membres du Conseil d'Etat. Le texte sous examen reste muet quant au remplacement d'un vice-président au cours du mandat du président. En effet, il convient de compléter l'alinéa 1^{er} par une phrase précisant que: „En cas de vacance d'un poste de vice-président, le nouveau titulaire est nommé jusqu'à la fin du mandat du président“.

L'alinéa 2 peut être supprimé pour être superfétatoire.

La Commission fait siennes les observations du Conseil d'Etat.

Article 12 (15 initial) (Article 1^{er}, point 6, de la proposition de loi relatif à l'article 16, alinéas 1 et 2)

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 13 (16 initial)

Cet article reprend certains passages du règlement d'ordre intérieur. Il s'agit:

- de l'alinéa 1^{er} de l'article 7;
- de la première phrase du premier alinéa de l'article 8;
- de la première phrase de l'alinéa deux du même article;
- de l'alinéa 3 du même article.

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

Article 14 (17 initial)

Cet article reprend l'article 9 du règlement d'ordre intérieur. La précision quant au caractère non public des réunions des commissions est ajoutée.

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

Article 15 (18 initial)

Cet article reprend la première phrase de l'article 10 du règlement d'ordre intérieur. Est ajoutée la précision qu'il appartiendra au Bureau de désigner pour chaque commission un agent relevant du secrétariat afin de seconder les conseillers d'Etat dans leurs tâches au sein des commissions respectives.

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

Article 16 (19 initial)

Cet article reprend l'alinéa 1 de l'article 11 et la phrase 1 de l'alinéa 2 du même article du règlement d'ordre intérieur.

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

Article 17 (20 initial)

Cet article reprend la dernière phrase de l'article 11 du règlement d'ordre intérieur. Est ajoutée la faculté que le secrétaire général puisse assister aux réunions des commissions tel que prévu à l'article 51, deuxième phrase du règlement d'ordre intérieur.

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

La commission propose de prévoir une obligation légale de publier la composition des commissions permanentes et spéciales sur le site Internet du Conseil d'Etat. Il est entendu que cette publication devra être régulièrement mise à jour.

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, dans son deuxième avis complémentaire du 14 mars 2017.

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 18 (21 initial) (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 19 (22 initial) (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 fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à la compléter par les abstentions évoquées à l'alinéa 3 de l'article 32 du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat: „Les empêchements et abstentions sont actés au procès-verbal.“ Dans la logique du parallélisme avec le Règlement de la Chambre des Députés, il est précisé que les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat comprend le souci des auteurs des amendements de régler la question des abstentions dans l'optique de la détermination du quorum requis pour une délibération. Le Conseil d'Etat relève qu'est appliqué, au sein de l'institution, un mécanisme dans lequel un membre ne participe pas à une délibération. Dans ce régime, il est évident qu'il n'est pas pris en considération dans la détermination du quorum. Ce régime ne doit toutefois pas être réglé expressément dans la loi.

La Commission tient compte des observations du Conseil d'Etat en supprimant toute référence aux abstentions. Par ailleurs, il est proposé d'harmoniser la terminologie avec celle de l'article 20 (22 initial).

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 14 mars 2017.

Article 20 (23 initial) (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.

La commission décide par conséquent de reprendre le texte proposé par le Gouvernement, sauf à le compléter par les abstentions évoquées à l'alinéa 3 de l'article 32 du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat et à y préciser, dans la logique du parallélisme avec le Règlement de la Chambre des Députés, que celles-ci n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat note que les adaptations prévues dans l'amendement sous rubrique sont le corollaire de l'amendement 11.

En ce qui concerne la réglementation de l'abstention, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'amendement 11.

Pour ce qui est de l'indication du résultat des délibérations, le Conseil d'Etat avait émis des réserves dans son avis du 18 décembre 2015 en soulignant que „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“. La commission parlementaire indique avoir du mal à suivre le Conseil d'Etat dans son raisonnement. Le Conseil d'Etat saisit l'occasion pour expliquer sa position: Le constituant de 1868 a, de façon délibérée, évité de mettre en place un sénat, préférant opter pour un Conseil appelé à fournir au Gouvernement, mais aussi à la Chambre, un avis circonstancié. Le mode de fonctionnement du Conseil d'Etat est celui de la recherche d'une position argumentée et de nature à être adoptée par consensus en l'absence de toute considération politique. Cette recherche d'un consensus, qui fait la force de l'institution, risque de devenir plus difficile si les membres sont exposés à des pressions d'ordre politique, étant donné que leur positionnement par rapport à un avis peut être retracé par la publication du résultat des votes. Des situations de blocage ne sont pas à exclure puisqu'un texte adopté en commission n'est pas voté par la plénière sans qu'un texte alternatif ne puisse être soumis au vote. Tant l'utilité que la célérité du processus consultatif peuvent ainsi être compromises. La pluralité des avis n'est pas dans la logique de la mission consultative du Conseil d'Etat. La référence, dans le commentaire de l'amendement, à „la volonté exprimée par une majorité des partis politiques à l'occasion de la consultation sur la réforme du Conseil d'Etat“ conforte le Conseil d'Etat dans ses craintes que le texte proposé entraîne une politisation des délibérations des avis et de l'institution.

En ce qui concerne la réglementation de l'abstention, la Commission tient compte des observations du Conseil d'Etat en supprimant toute référence aux abstentions.

En revanche, pour ce qui est de l'indication du résultat des délibérations, la Commission propose de maintenir le libellé de l'article 22.

Elle estime en effet que la solution proposée a l'avantage d'améliorer la transparence sans remettre en question le mode de fonctionnement du Conseil d'Etat.

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 14 mars 2017.

Article 21 (24 initial) (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 22 (25 initial) (Article 24 selon le Conseil d'Etat)

Cet article concerne la confidentialité et la publicité des avis et reprend les alinéas 2 et 3 de l'article 37 du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat.

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.“

La commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à préciser à l'alinéa 1^{er} que les avis relatifs aux affaires soumises aux délibérations du Conseil d'Etat par le Gouvernement peuvent être rendus publics sur décision du Gouvernement. Le Gouvernement, initiateur et destinataire de l'avis du Conseil d'Etat, doit pouvoir décider de sa publication s'il la juge opportune.

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation.

Article 23 (26 initial) (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 reprend sans modification l'article 26 initial du projet de loi, malgré sa proposition de maintenir le procédé actuel de l'approbation des règles de fonctionnement interne et de déontologie par règlement grand-ducal.

Reconnaissant les pertinences des remarques du Conseil d'Etat, la commission décide de maintenir le procédé actuel de l'approbation du règlement d'ordre intérieur et des règles déontologiques des membres du Conseil d'Etat par règlement grand-ducal.

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat relève que les règles déontologiques figurent en annexe au règlement d'ordre intérieur et ont été approuvées par règlement grand-ducal du 2 février 2015. Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat a considéré qu'„il y aurait lieu de maintenir le procédé actuel de l'approbation de ces règles par règlement grand-ducal“. L'amendement ne fait que clarifier le régime actuel.

La Commission prend note de l'observation du Conseil d'Etat.

Article 24 (Article 26 nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose d'introduire 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.*“

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat a des réserves sérieuses sur la formule „obligations (...), telles que définies dans les règles déontologiques“. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la matière disciplinaire relève de l'article 14 de la Constitution et est réservée à la loi. Certes, „le droit disciplinaire tolère dans la formulation des comportements illicites une certaine marge d'indétermination sans que le principe de la spécification de l'incrimination n'en soit affecté si des critères logiques, techniques et d'expérience professionnelle permettent de prévoir

avec une sûreté suffisante la conduite incriminée³. La définition de la faute disciplinaire ne peut toutefois pas être reléguée par la loi à un texte de nature réglementaire. Dans cette logique, le Conseil d'Etat s'est limité, dans le texte proposé, à se référer aux concepts de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité qui figurent dans la loi.

Si les auteurs des amendements considèrent qu'il s'impose d'opérer dans le nouvel article 26 un renvoi aux règles déontologiques, le Conseil d'Etat pourrait envisager de substituer aux termes „telles que définies“ les mots „telles que mises en œuvre“.

La Commission approuve la proposition du Conseil d'Etat.

Article 25 (Article 27 nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose d'introduire 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.

Article 26 (Article 28 nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose d'introduire 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 décide de reprendre la proposition de texte du Conseil d'Etat, telle que formulée dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016:

„Les fonctions de membre du comité sont incompatibles avec celles de conseiller d'Etat ou celles énumérées à l'article 36, de député, de membre du Parlement européen et de membre du Gouvernement.“

Article 27 (Article 29 nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose d'insérer 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 conseil-

³ Arrêts n^{os} 41/07, 42/07 et 43/07 du 14 décembre 2007 de la Cour constitutionnelle (Mém. A n^o 1 du 11 janvier 2008, pp. 2, 4 et 7)

ler 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 28 (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, dans la logique du parallélisme avec les règles déontologiques applicables aux députés, de compéter l'alinéa *in fine* du texte proposé par le Conseil d'Etat 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 a un effet dissuasif certain pour les conseillers d'Etat.

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la possibilité de prévoir la publication d'une sanction. Il soulève toutefois deux questions:

La première question a trait à l'emplacement du texte objet de l'amendement. Une décision sur la publicité est prise une fois la sanction adoptée et non pas au moment de la saisine de l'organe de sanction. Elle ne saurait être comprise comme une sorte de pré-décision quant à la gravité des faits reprochés au conseiller qui fait l'objet de la procédure. La nouvelle disposition devrait dès lors être intégrée comme dernier alinéa à l'article 31 nouveau.

A ce moment se pose la question de savoir si la publication ne devrait pas être limitée aux décisions graves prises par le Conseil d'Etat lui-même. A quel titre le Bureau du Conseil d'Etat, qui n'a pas en tant qu'organe autorité de sanction, va-t-il ordonner la publication qui peut être comprise comme une sanction accessoire? Le Conseil d'Etat propose dès lors d'insérer, comme nouvel alinéa 5 de l'article 31, un texte ayant la teneur suivante:

„En cas d'exclusion temporaire ou de proposition de révocation, le Conseil d'Etat décide d'une publication de la sanction.“

La Commission prend note des observations du Conseil d'Etat, mais décide néanmoins de maintenir les libellés des articles 30 et 31. Elle est en effet d'avis que la proposition du Conseil d'Etat remet en question l'utilité du mécanisme de publication.

Article 29 (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.“

La commission propose de compléter l'article 29 par une disposition qui permet au Conseil d'Etat de remplir ses missions si, suite à une exclusion temporaire ou une révocation, le nombre de conseillers d'Etat n'est plus atteint.

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 14 mars 2017.

Article 30 (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 31 (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 32 (27 initial)

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 33 (28 initial)

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'Etat, 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 34 (29 initial)

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 35 (30 initial) (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.

Article 36 (31 initial)

L'article 31 initial 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 37 (32 initial)

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 38 (33 initial)

L'article 33 initial 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 39 (34 initial)

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 40 (35 initial)

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 41 (36 initial) (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.

La commission se doit de constater que le bout de phrase „pour frais de représentation“ est repris dans le texte proposé par le Conseil d'Etat, malgré sa proposition de le supprimer. Reconnaissant la pertinence de la remarque du Conseil d'Etat, elle propose d'en faire abstraction.

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 propose de la supprimer. Elle considère que le droit commun en matière d'assurance maladie est applicable.

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat comprend la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 1^{er} de l'article 43 nouveau et l'application du droit commun en matière d'assurance maladie comme confirmation de la situation actuelle dans laquelle les indemnités des conseillers d'Etat ne sont pas soumises à cotisation.

Articles 42 et 43 (37 initial) (Articles 44 et 45 selon le Conseil d'Etat)

La disposition modificative de l'article 42 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 43 (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 44 (38 initial)

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 45 (47 nouveau selon le Conseil d'Etat)

Comme évoqué lors de l'examen de l'amendement 1, le Conseil d'Etat propose d'insérer un article 47 nouveau, en tant que disposition transitoire, qui prendrait le libellé suivant:

„**Art. 47.** Le nombre minimal de membres du sexe sous-représenté prévu à l'article 7 sera atteint lors des nominations aux sièges qui deviendront successivement vacants après l'entrée en vigueur de la présente loi.“

La Commission approuve cette proposition qu'elle décide de reprendre.

Article 46 (39 initial)

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 47 (40 initial)

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

La commission propose de remplacer le terme „Mémorial“ par les termes „Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg“.

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 14 mars 2017.

Article 48 (41 initial)

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.

*

**VII. TEXTE COORDONNE PROPOSE PAR LA COMMISSION
DES INSTITUTIONS ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 6875 dans la teneur qui 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

Chapitre 1^{er} – *Attributions en matière législative et réglementaire*

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 le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc si la loi n'en dispose pas autrement, aucun règlement pour l'exécution des lois et des traités ne peut être pris par le Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Conseil d'Etat peut demander au Gouvernement de le saisir des projets des règlements visés à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution avant de donner son avis sur un projet de loi qui prévoit l'adoption de ces règlements.

(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.

Art. 2. Le Gouvernement, avant de soumettre au Conseil d'Etat un projet de loi ou de règlement, peut demander son avis sur 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.

Art. 3. Conformément à l'article 59 de la Constitution, le Conseil d'Etat se prononce sur la dispense du second vote constitutionnel.

Chapitre 2 – *Composition, nomination et fin de mandat*

Section 1 – Composition

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 jusqu'à ce qu'il ait prêté serment comme Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.

Le Conseil d'Etat est valablement composé même si, pendant une vacance de siège, le quorum requis de juristes n'est plus atteint.

(2) Les membres du Conseil d'Etat portent le titre de conseiller d'Etat.

Section 2 – Nomination

Art. 5. (1) Pour être membre du Conseil d'Etat, il faut:

1. être de nationalité luxembourgeoise;
2. jouir des droits civils et politiques;
3. résider au Grand-Duché de Luxembourg;
4. être âgé de trente ans accomplis.

(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. du mandat de député;
3. du mandat de membre du Parlement européen;
4. des fonctions énumérées à l'article 34;
5. des fonctions de membre du Comité de déontologie, tel que prévu à l'article 26.

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 deux profils de candidat pour chaque vacance de siège à intervenir, destinés à guider celle-ci lors de son choix.

Art. 7. Lors de la désignation du candidat, l'autorité investie du pouvoir de proposition:

- a) veille à ce que la composition du Conseil d'Etat tienne compte des partis 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.

Le Conseil d'Etat est valablement composé même si, pendant une vacance de siège, le nombre requis de conseillers d'Etat du sexe sous-représenté n'est plus atteint.

Les règles fixées au présent article ne s'appliquent pas à la nomination du Grand-Duc héritier.

Art. 8. En cas de renouvellement intégral du Conseil d'Etat, le Grand-Duc nomme dans l'ordre suivant:

- a) sept membres proposés par le Gouvernement;
- b) sept membres proposés par la Chambre des Députés;
- c) sept membres proposés par le Conseil d'Etat, composé selon les prescriptions des points a) et b) qui précèdent.

Art. 9. Avant d'entrer en fonctions, les membres du Conseil d'Etat prêtent entre les mains du président le serment suivant: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. Je promets de tenir secrètes les délibérations du Conseil et les affaires du Gouvernement. Je le jure!“

En cas de renouvellement intégral du Conseil d'Etat, la prestation de serment des membres du Conseil d'Etat se fait entre les mains du Grand-Duc ou de son délégué.

Section 3 – Fin de mandat

Art. 10. (1) Les fonctions de membre du Conseil d'Etat prennent fin de plein droit

1. après une période continue ou discontinue de douze ans;
2. au moment où l'intéressé a atteint l'âge de soixante-douze ans; ou
3. lorsqu'il accepte l'un des mandats ou l'une des fonctions énumérés à l'article 5, paragraphe 2.

(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.

Chapitre 3 – Mode de fonctionnement

Section 1 – Présidence

Art. 11. Le Grand-Duc désigne parmi les membres du Conseil d'Etat conjointement le président et deux vice-présidents. 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. En cas de vacance d'un poste de vice-président, le nouveau titulaire est nommé jusqu'à la fin du mandat du président.

Art. 12. (1) Le président représente le Conseil d'Etat. Il veille au bon fonctionnement de l'institution et au respect des règles déontologiques.

Le président convoque le Conseil en séances publique et plénière, toutes les fois qu'il le juge nécessaire aux besoins de l'institution. Il en fixe l'ordre du jour et dirige les débats.

(2) En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance de poste, la présidence est assurée 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.

Art. 13. (1) Le Bureau du Conseil d'Etat se compose du président et des deux vice-présidents du Conseil d'Etat. Il est fait appel au secrétaire général pour assister aux réunions du Bureau.

(2) Le Bureau a pour mission de décider des questions relatives à l'organisation des travaux du Conseil d'Etat. Il établit la liste des commissions permanentes du Conseil d'Etat, en désigne le président, et en fixe la composition.

Le Bureau peut encore examiner l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat.

Section 2 – Commissions permanentes et spéciales

Art. 14. Les commissions permanentes du Conseil d'Etat sont chargées d'examiner les projets et propositions de loi, les projets de règlement grand-ducal, les amendements ainsi que les demandes d'avis déferés au Conseil d'Etat par le Gouvernement ou par la loi.

Elles peuvent encore étudier de leur propre initiative l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants.

Les séances des commissions ne sont pas publiques.

Art. 15. Les commissions permanentes sont composées des membres du Conseil d'Etat figurant sur la liste arrêtée par le Bureau. Un agent du Secrétariat est affecté par le Bureau à chaque commission pour assister les conseillers dans leurs travaux.

Art. 16. Il peut être formé des commissions spéciales par le président du Conseil d'Etat pour l'examen des affaires qui ont un caractère particulier.

Le président fixe la composition de ces commissions.

Art. 17. Chaque membre du Conseil d'Etat peut assister avec voix délibérative aux réunions des commissions dont il n'est pas membre.

Le secrétaire général peut assister aux réunions de commission.

La composition des commissions permanentes et spéciales est publiée sur le site Internet du Conseil d'Etat.

Chapitre 4 – Avis et dispense du second vote constitutionnel

Section 1 – Avis et délibérations

Art. 18. 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 19, sont qualifiées „délibérations du Conseil d'Etat“.

Section 2 – Dispense du second vote constitutionnel

Art. 19. 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 le nombre de conseillers qui ont participé à la décision, le nombre de ceux qui ont voté pour et le nombre de ceux qui ont voté 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.

Chapitre 5 – Formes de procéder

Art. 20. (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 du Conseil d'Etat sont arrêtées à la majorité des voix. Elles indiquent le nombre de conseillers qui y ont participé, le nombre de ceux qui ont voté pour et le nombre de ceux qui ont voté contre.

(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 en séance plénière une opinion dissidente qui peut être appuyée par un ou plusieurs autres conseillers. Les opinions dissidentes sont annexées à l'avis du Conseil d'Etat et indiquent le nombre de conseillers qui ont voté en leur faveur.

Le président et le secrétaire général attestent l'authenticité des résolutions prises.

Art. 21. 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.

Art. 22. Les avis relatifs aux affaires soumises aux délibérations du Conseil d'Etat par le Gouvernement ne peuvent être communiqués qu'au Gouvernement. Ces avis peuvent être rendus publics sur décision du 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.

Art. 23. Le Conseil d'Etat arrête son règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques de ses membres, qui sont approuvés par règlement grand-ducal.

Chapitre 6 – Règles disciplinaires

Art. 24. 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 mises en œuvre dans les règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat.

Art. 25. 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.

Art. 26. 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.

Les fonctions de membre du comité sont incompatibles avec celles de conseiller d'Etat ou celles énumérées à l'article 34, de député, de membre du Parlement européen et de membre du Gouvernement.

Art. 27. 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.

Art. 28. 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.

Art. 29. 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.

Le Conseil d'Etat est valablement composé même si suite à l'exclusion temporaire ou la révocation d'un conseiller, le nombre requis de conseillers d'Etat n'est plus atteint.

Art. 30. Un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif.

Art. 31. 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.

Chapitre 7 – Rapports avec le Gouvernement, la Chambre des Députés et les autorités publiques

Art. 32. (1) En matière législative et réglementaire, les rapports du Conseil d'Etat avec le Gouvernement et ses membres ont lieu par l'intermédiaire du Premier ministre, ministre d'Etat.

La saisine du Conseil d'Etat se fait au plus tard concomitamment au dépôt du projet de loi à la Chambre des Députés.

(2) Les rapports du Conseil d'Etat avec la Chambre des Députés en matière législative ont lieu par l'intermédiaire des présidents des deux institutions.

Art. 33. (1) Les membres du Gouvernement et la commission parlementaire en charge du projet ou de la proposition de loi doivent être entendus par le Conseil d'Etat ou par les commissions chaque fois qu'ils le demandent aux fins de livrer des éclaircissements aux affaires en délibération.

(2) Le Conseil d'Etat siégeant en séance plénière et les commissions peuvent appeler à leurs délibérations les personnes qui leur paraissent pouvoir éclairer la délibération par les connaissances spéciales de celles-ci. Elles peuvent encore convoquer, sur la désignation des membres du Gouvernement, des fonctionnaires et agents publics pour obtenir des éclaircissements sur les affaires en délibération.

Chapitre 8 – Secrétariat du Conseil d'Etat

Section 1 – Cadre

Art. 34. Le Conseil d'Etat dispose d'un secrétariat dirigé par un secrétaire général.

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

Le cadre du personnel comprend un secrétaire général et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et des salariés de l'Etat selon les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

Art. 35. 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.

Section 2 – Formation et conditions de nomination

Art. 36. Les candidats aux fonctions des différentes catégories de traitement prévues à l'article 34 alinéa 3 doivent remplir, sans préjudice des conditions particulières visées à l'article 37, les mêmes conditions que les candidats aux fonctions analogues auprès de l'administration gouvernementale.

Art. 37. Un règlement grand-ducal détermine les modalités d'organisation des stages, des examens de fin de stage et des examens de promotion et peut fixer des conditions particulières de recrutement, de stage, de nomination et d'avancement pour le personnel du Secrétariat du Conseil d'Etat.

Art. 38. Avant d'entrer en fonctions, les fonctionnaires énumérés à l'article 34 prêtent entre les mains du président du Conseil d'Etat le serment suivant: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“

Chapitre 9 – Dispositions budgétaires

Art. 39. Le Bureau élabore les propositions budgétaires du Conseil d'Etat, qui sont ensuite soumises aux délibérations du Conseil en séance plénière. Il arrête les règles internes pour l'exécution du budget du Conseil d'Etat.

Art. 40. (1) Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat arrête annuellement la dotation au profit du Conseil d'Etat au vu de l'état prévisionnel établi par ce dernier.

(2) L'examen de la comptabilité des fonds du Conseil d'Etat est confié à une commission spéciale, instituée au sein de celui-ci et assistée par un réviseur d'entreprises à désigner annuellement. La composition et les modalités d'opérer de la commission et la désignation du réviseur d'entreprises sont déterminées par le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat.

(3) Le Conseil d'Etat, sur le rapport de la commission spéciale, se prononce sur l'apurement des comptes.

Art. 41. Les conseillers d'Etat jouissent d'une indemnité annuelle d'un maximum de 300 points indiciaires. A cette indemnité s'ajoutent pour le président et les vice-présidents du Conseil d'Etat une indemnité annuelle maximale de respectivement 220 et 60 points indiciaires.

Les indemnités allouées aux membres du Conseil d'Etat peuvent être cumulées avec tout traitement ou pension.

Le mode de répartition des indemnités des membres du Conseil d'Etat et leurs frais de voyage et de séjour sont fixés par règlement grand-ducal.

Chapitre 10 – Dispositions modificatives

Art. 42. 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.

Art. 43. A l'article 6, paragraphe 11, première phrase de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets, les mots „et du Conseil d'Etat“ sont supprimés.

Chapitre 11 – Dispositions transitoires et finales

Art. 44. Par dérogation à l'article 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.

Art. 45. Le nombre minimal de membres du sexe sous-représenté prévu à l'article 7 sera atteint lors des nominations aux sièges qui deviendront successivement vacants après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 46. La loi du 12 juillet 1996 portant organisation du Conseil d'Etat, telle qu'elle a été modifiée dans la suite, est abrogée.

Art. 47. La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} jour du mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 48. La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes „loi du ... sur l'organisation du Conseil d'Etat“.

Luxembourg, le 5 avril 2017

Le Rapporteur,
Simone BEISSEL

Le Président,
Alex BODRY

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



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.



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

16



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